

Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn

Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn

Knooppunten, knelpunten en kansen

H. Nelen
M. Peters
M. Vanderhallen

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag:
iStockphoto LP

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 664 5
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2013 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Universiteit Maastricht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

Voorwoord	9
1 Vraagstelling en methodische verantwoording	11
1.1 Aanleiding tot het onderzoek en vraagstelling	11
1.1.1 Onderzoeksproblematiek	11
1.1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
1.2 Afbakening en begrippenkader	17
1.2.1 Afbakening	17
1.2.2 Begrippenkader	18
1.3 Onderzoeksmethoden	20
1.3.1 De inventarisatie van de vormen van samenwerking	21
1.3.2 Reconstructie van de percepties van opsporingsambtenaren op grensoverschrijdende recherchesamenwerking	22
1.3.3 Representativiteit en validiteit	26
1.4 Leeswijzer	27
2 De beschrijving van het veld	29
2.1 De nationale organisatiestructuren	29
2.1.1 De politieke en justitiele organisatie van Nederland	30
2.1.2 De politieke en justitiele organisatie van België	35
2.1.3 De politieke en justitiele organisatie van Duitsland	39
2.2 De organisatie van de samenwerkingsverbanden in de Euregio	43
2.2.1 Het politieke niveau	43
2.2.2 Het justitiele niveau	46

3 Inventarisatie van de samenwerkingsverbanden 49

3.1	Inleiding	49
3.2	Persberichten	50
3.3	EMMI-ESLI, LURIS en de dossierstudie bij het BES	53
3.3.1	EMMI-ESLI	54
3.3.2	LURIS	56
3.3.3	Inventarisatie bij het BES	59
3.4	Inzichten uit de questionnaires	62
3.4.1	Het Nederlandse deel van de Euregio	62
3.4.2	Het Belgische deel van de Euregio	64
3.4.3	Het Duitse deel van de Euregio	66
3.5	Conclusie	69

4 Ervaringen met en visies op de samenwerking 73

4.1	Inleiding	73
4.2	Kennen	76
4.2.1	Kennis over het criminaliteitsbeeld	76
4.2.2	Kennis over elkaars werkwijzen en deskundigheid	82
4.2.3	Kennis over juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van samenwerking	87
4.3	Kunnen	88
4.3.1	Regelgeving	88
4.3.2	Geografische bevoegdheden/rechtsmacht	96
4.3.3	Strategie en organisatie	99
4.3.4	Gezagsverhoudingen	111
4.3.5	Infrastructuur voor informatiedeling en samenwerking	116
4.4	Willen	127
4.4.1	Sense of urgency	127
4.4.2	Wederzijds vertrouwen en informele netwerken	128
4.5	Resumé	137

5	Conclusies, reflectie en aanbevelingen	141
5.1	Belangrijkste bevindingen	142
5.2	Het concept 'informatiegestuurde opsporing' verder uitgerold	147
5.2.1	Knooppunten van informatiedeskundigheid	148
5.2.2	Infrastructuur voor informatiedeling	150
5.2.3	Bewustwording, training en evaluatie	151
5.3	Management en sturing	152
5.3.1	Nodale sturing	152
5.3.2	Van een programmatische naar een exploratieve strategie	155
	Literatuur	159
	Bijlagen	163
1	Lijst met afkortingen	163
2	Definities van opsporing in de drie landen	166
3	Juridisch kader voor Euregionale samenwerking	171
	Summary	175
	Zusammenfassung	189
	Résumé	207

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek naar grensoverschrijdende rechersamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Het veldwerk van dit onderzoek heeft in de periode september 2010-zomer 2011 plaatsgevonden. Aan het onderzoek heeft een groot aantal mensen zijn medewerking verleend in Nederland, België en Duitsland. Het voert te ver om alle rechercheurs, leidinggeven- den, officieren van justitie en rekerchedeskundigen die we in de sfeer van de dataverzameling hebben geraadpleegd, hier bij naam te noemen. Het dank- woord dat we aan hen richten is noodgedwongen wat onpersoonlijk, maar daarom niet minder gemeend. De uitvoering van het onderzoek was slechts mogelijk dankzij de bereidheid van deze professionals om ons uitgebreid te woord te staan en van relevante documenten te voorzien.

Een conceptversie van het rapport is door een leescommissie aan een kriti- sche toets onderworpen. Wij zijn de leden van deze commissie zeer erkentelijk voor de geleverde feedback.

In het kader van het Programma Politie & Wetenschap is het project finan- cieel ondersteund. Wij danken de subsidiegevers hartelijk voor de financiële injectie die aan het onderzoek is gegeven.

Maastricht, september 2012

Hans Nelen
Miet Vanderhallen
Maaike Peters

Vraagstelling en methodische verantwoording

1.1 Aanleiding tot het onderzoek en vraagstelling

1.1.1 Onderzoeksproblematiek

In Aachen en omgeving worden begin 2010 in relatief korte tijd vele luxe en dure auto's gestolen. In Duitsland zorgt dat voor veel media-aandacht en onrust onder de bevolking. De druk op de politie om aan deze golf van diefstallen wat te doen neemt toe. De personen die bij de Duitse autoriteiten als verdachten in beeld komen, blijken de Nederlandse nationaliteit te hebben. De Duitse politie vermoedt bovendien dat de autodiefstallen niet alleen op Duits grondgebied maar ook in België plaatsvinden.

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat grensgebieden kansen bieden aan delictplegers om hun activiteiten te ontplooien en te camoufleren, maar ook dat de autoriteiten in dergelijke gebieden gedwongen zijn de handen ineen te slaan om criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter de kop in te drukken. In Europa staat de Euregio Maas-Rijn te boek als een bijzondere grensregio. Figuur 1.1 laat zien dat hier niet alleen drie landen maar ook drie taalgroepen samenkomen. Het zuidelijke deel van Nederlands Limburg grenst aan de Belgische Nederlandstalige provincie Limburg en de Belgische Franstalige provincie Luik, met in het oostelijk deel van laatstgenoemde provincie de Duitstalige stad Eupen. Daarnaast grenst het zuidelijke deel van Nederlands Limburg aan de regio Aachen in Duitsland.

ADMINISTRATIEVE INDELING · ADMINISTRATIVE GLIEDERUNG · DIVISION ADMINISTRATIVE



ADMINISTRATIEVE INDELING · ADMINISTRATIVE GLIEDERUNG · DIVISION ADMINISTRATIVE

In de Euregio Maas-Rijn wordt de noodzaak tot samenwerking met politiekorpsen aan de andere kant van de grens al sinds lange tijd onderkend. Diverse initiatieven hebben in het verleden het licht gezien om de grensoverschrijdende politiesamenwerking te stimuleren en van een structurele basis te voorzien.¹ Naast nationale initiatieven, zoals de oprichting van het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS) in 2000, is hiertoe ook in Euregionaal verband een aantal aanzetten gegeven. Zo is in 2005 het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC) opgericht. Dit centrum, bestaande uit Nederlandse, Duitse en Belgische politiemensen, vormt een belangrijke schakel in de informatie-uitwisseling tussen de politiediensten uit de drie landen. Daarnaast is in 2004 op initiatief van het arrondissementsparket Maastricht het Bureau voor Euregionale Samenwerking (BES) opgericht. Eén van de voornaamste taken van dit bureau is het starten en aansturen van grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken in functie van een efficiëntere bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Op initiatief van het BES werd binnen het regiokorps Limburg-Zuid het Euregionaal OpsporingsTeam (EOT) geformeerd. Het EOT werd ingebed in de Divisie Regionale Recherche van het regiokorps Limburg-Zuid met als doel onderzoeken in te stellen naar grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. De oprichting van dit EOT oogstte aanvankelijk veel lof, onder andere van de zijde van de Belgisch-Limburgse Procureur des Konings Delbrouck, die voorzag dat een Euregionale recherche zou kunnen worden opgebouwd vanuit het EOT. Ondanks deze optimistische geluiden werd echter al snel gesproken over een ‘mislukte vorming van het EOT’.² De oorspronkelijke doelstelling om ook Belgische en Duitse politiemensen te detacheren in dit team werd namelijk niet gerealiseerd. Het EOT bleek bovendien met twaalf medewerkers te kleinschalig om zelfstandig (grote) grensoverschrijdende onderzoeken te kunnen uitvoeren. Deze tekortkoming vormde in oktober 2006 de directe aanleiding tot het samenvoegen van het EOT en het Bureau Georganiseerde Criminaliteit (GC), oftewel GC/EOT. De samenvoeging, die sinds 1 maart 2008 definitief is, stelt de dienst in staat om vier tot vijf (middel)grote strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren op jaarbasis. Daarnaast is er ruimte om te

1 Deze initiatieven zijn in diverse publicaties goed beschreven. Zie onder andere Fijnaut & De Ruyver, 2008, en Spapens & Fijnaut, 2005.

2 Fijnaut & De Ruyver, 2008.

reageren op een aantal rechtshulpverzoeken en om korte, intensieve acties te ondernemen.³

Hoe deze strafrechtelijke onderzoeken en korte acties eruitzien, blijft echter onduidelijk. Hetzelfde geldt voor de vraag in hoeverre deze onderzoeken en acties een grensoverschrijdende component bevatten. Welke knelpunten worden ervaren tijdens deze (inkomende en uitgaande) grensoverschrijdende rechtshulpverzoeken en, in voorkomende gevallen, tijdens de grensoverschrijdende onderzoeken en acties geïnitieerd vanuit Nederland, België of Duitsland, is – op een aantal studies inzake rechtshulpverlening aan en door Nederland na⁴ – eveneens onontgonnen terrein.

Het doel van het onderhavige onderzoek is dan ook om nauwkeurig in beeld te brengen hoe de praktijk van de grensoverschrijdende samenwerking tussen België, Duitsland en Nederland momenteel functioneert. Concreet zijn vragen aan de orde als ‘hoe komt de samenwerking tot stand?’, ‘hoe verloopt de samenwerking vervolgens?’ en ‘hoe wordt ze beleefd?’ Dit is immers van groot belang voor toekomstige beslissingen en hun uitwerking op de werkvloer in deze drie landen.

1.1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande situatieschets kan worden gesteld dat hoewel de landsgrenzen voor de burger steeds meer vervagen, deze grenzen voor de politie nog steeds een barrière kunnen vormen in haar taakuitoefening. Tal van verdragen en overeenkomsten regelen de internationale politiesamenwerking. In hoeverre daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende samenwerking en hoe deze gestalte krijgt, blijft echter onduidelijk. Naast het gegeven dat dergelijke verdragen zelf niet zonder tekortkomingen zijn – ze zwijgen bijvoorbeeld nagenoeg allemaal over de inspanningen die geleverd moeten worden –, sluiten de mogelijkheden die de verdragen bieden niet per definitie aan op de behoeften die in de samenwerkingspraktijk leven.⁵ Gelet op onder meer de technologische ontwikkelingen, waardoor de vervaging van de grenzen enkel toeneemt, vormt deze grensoverschrijdende samenwerking een van de uitdagingen voor

³ Ibid.

⁴ Zie Van Daele e.a., 2008b; Spapens, 2008; Vermeulen & Van Damme, 2010.

⁵ Fijnaut & De Ruyver, 2008.

de politiekorpsen in het algemeen, en de korpsen in de grensregio's in het bijzonder.

Kortom, de bestaande structuren zijn reeds uitgebreid gedocumenteerd, maar een duidelijk beeld vanuit het perspectief van de drie landen in de Euregio Maas-Rijn – België, Duitsland en Nederland – over de totstandkoming en het verloop van de samenwerking, de houding ten aanzien van dergelijke samenwerkingsverbanden en de vraag hoe een dergelijke samenwerking wordt beleefd, ontbreekt. Dit onderzoek is erop gericht deze lacune aan te vullen.

De centrale vraag die uit bovenstaande probleemstelling voortvloeit, is de volgende.

Hoe ziet de actuele grensoverschrijdende recherche in de Euregio Maas-Rijn eruit in het post-EOT tijdperk, welke factoren versterken dan wel verzwakken de grensoverschrijdende samenwerking en in welke richting kan deze evolueren?

Met grensoverschrijdende recherche wordt hier bedoeld: elke vorm van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van rechercheonderzoeken, met name (1) het vragen van rechtshulp (rechtshulpverzoeken) waarbij de buitenlandse politie de opsporingsactiviteit uitvoert, (2) het zelfstandig opsporen over de grens, en (3) gezamenlijk (binnen- en buitenlandse politiediensten) te verrichten opsporingsactiviteiten, waarbij de aanvraag een formeel dan wel informeel karakter kan hebben.

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in drie deelvragen.

1 Hoe ziet de grensoverschrijdende politiesamenwerking in rechercheonderzoeken eruit, gezien vanuit Nederland, België en Duitsland?

Deze vraag behelst het in kaart brengen van de samenwerking in het post-EOT tijdperk. Welke diensten in de Euregio Maas-Rijn werken grensoverschrijdend samen met andere diensten in de Euregio en in welke mate? De inventarisatie van de aanvragen omvat een overzicht van de reeds uitgevoerde grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken, inclusief de kleine rechtshulp op initiatief van een van de drie landen.

Onder ‘initiatief’ wordt hier elk initiatief tot samenwerking verstaan. Het kan dus gaan over zowel formele rechtshulpverzoeken als meer informele samenwerkingsinitiatieven. Op dit onderscheid zal hieronder in §1.2 nader worden ingegaan.

2 Welke zijn de actuele sterktes en zwaktes van de samenwerking in rechercheonderzoeken?

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt ingezoomd op de samenwerking tijdens de uitvoering van de rechercheonderzoeken die via zowel formele als informele kanalen worden geïnitieerd. Er is gestreefd naar een evenwichtige verdeling, in die zin dat samenwerkingsverbanden zijn bestudeerd die zowel in Nederland als in België als in Duitsland in gang zijn gezet. In het bijzonder is daarbij gelet op:

- de gekozen vorm van de samenwerking;
- de verrichte activiteiten;
- de geboekte resultaten;
- de sturing van en het toezicht op het onderzoek;
- de onderlinge communicatie en afstemming.

Naast het schetsen van de concrete werkwijze wordt in het kader van de beantwoording van deze vraag tevens stilgestaan bij de ervaringen die de verschillende partijen hebben opgedaan in deze grensoverschrijdende rechercheonderzoeken. Ofwel: hoe wordt de samenwerking door de actoren beleefd?

3 Welke ervaringen dienen te worden meegenomen in het debat over nieuwe ontwikkelingen?

Met het oog op de nieuwe initiatieven die in de sfeer van de Euregionale politiesamenwerking worden overwogen, is nadrukkelijk gezocht naar ervaringen en leermomenten die het debat over toekomstige grensoverschrijdende recherche kunnen versterken. Deze zoektocht en de daaraan gekoppelde analyse hebben zich op diverse niveaus bewogen. Zowel politie-interne, politiestelsel-gebonden als politie-externe elementen zijn in de analyse betrokken.

1.2 Afbakening en begrippenkader

1.2.1 Afbakening

Allereerst beslaat het onderzoek de samenwerking tussen de politieactoren in de Euregio Maas-Rijn, met uitzondering van het korps van Limburg-Noord. De keuze voor uitsluiting van Limburg-Noord vloeit goeddeels voort uit het feit dat recentelijk het rapport van een onderzoek naar de grensoverschrijdende samenwerking in Limburg-Noord is gepubliceerd.⁶ Waar in het vervolg van het onderzoek gesproken wordt over de drie verschillende landen Nederland, België en Duitsland, worden de deelgebieden van die landen in de Euregio Maas-Rijn bedoeld, met uitzondering van het gebied dat wordt bestreken door het korps Limburg-Noord, tenzij expliciet anders wordt aangegeven.

Het onderzoek spitst zich toe op samenwerking tussen *politiediensten*. Zoals bekend, worden in Nederland ook *rechercheactiviteiten* ontplooid door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en diverse bijzondere opsporingsdiensten (zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)). In Duitsland kan ook het *Zollfahndungsamt* bij grensoverschrijdende opsporingsactiviteiten betrokken raken. Deze organisaties zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. De reden van deze beperking is pragmatisch van aard. Juist omdat het onderzoek grensoverschrijdende *recherchesamenwerking* vanuit drie geografische perspectieven heeft willen belichten, zou het, gegeven de beschikbare tijd en middelen, te voeren om ook de genoemde bijzondere vormen van opsporing in de analyse te betrekken.

Het onderzoek beslaat een onderzoeksperiode vanaf 1 oktober 2006 tot en met 30 september 2010. De keuze om vanaf 1 oktober 2006 te starten met de onderzoeksperiode is ingegeven door het feit dat op dat moment de beslissing tot samenvoeging van het EOT met GC is gevallen. De keuze voor 30 september 2010 hangt samen met de overweging om lopende onderzoeken buiten het bestek van het onderzoek te laten teneinde problemen rondom het verkrijgen van toestemming voor de inzage van dossiers te minimaliseren.

6 Bruinsma e.a., 2010.

1.2.2 Begrippenkader

Sommige begrippen die gebruikt zijn in het empirisch onderzoek verdienen nadere toelichting. Achtereenvolgens zullen de begrippen ‘grensoverschrijdend’, ‘opsporing’ en ‘formele en informele samenwerking’ worden besproken. Bij het uitvoeren van interviews, de focusgroepen en het voorleggen van vragenlijsten zijn deze begrippen telkens aan de respondenten geëxpliciteerd.

Grensoverschrijdend

De definitie van ‘grensoverschrijdend’ wordt geografisch beperkt door de grensoverschrijdende samenwerking in de Euregio zelf. Interne nationale aangelegenheden zijn niet meegenomen, maar tevens zijn opsporingsonderzoeken die zich (volledig) buiten de Euregio bevonden uitgesloten. Dit betekent dat de focus van het project lag op opsporingsonderzoeken met een zuiver grensoverschrijdend karakter binnen de Euregio Maas-Rijn. Voor het Belgische deel van de Euregio strekte het onderzoek zich uit over de 38 verschillende lokale politiezones en de vijf gedeconcentreerde federaal gerechtelijke polities (FGP). In Nederland vormde het regiokorps Limburg-Zuid het vertrekpunt en in Duitsland het Polizeipräsidium Aachen. Naast de genoemde korpsen kwam het uiteraard ook voor dat andere partners – zoals de Nationale Recherche, het Landeskriminalamt (LKA) Nordrhein-Westfalen (NRW), het Bundeskriminalamt (BKA) en Europol – bij het Euregionale onderzoek betrokken waren. Deze organisaties – en hun bevoegdheden – worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Opsporing

Het onderzoek is tevens gelimiteerd tot de grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken. Het handhaven van de openbare orde, het inzetten van controlebevoegdheden en het bieden van hulp zijn daarmee als taakvelden uitgesloten, alsmede de opsporingsonderzoeken die daar eventueel uit voortvloeien.

Deze keuze is gemaakt om een aantal redenen. In de eerste plaats bestaat er zeer veel samenwerking op het gebied van openbare orde, zoals verkeerscontroles en drugscontroles in de Euregio Maas-Rijn. Voor een analyse van deze samenwerking is verdergaand en langduriger onderzoek noodzakelijk dan in het kader van dit onderzoek mogelijk was. Ook is deze samenwerking al stevi-

ger verankerd in het politiewezen van de drie landen. Tot slot is er al enig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over politiesamenwerking in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid.⁷ Over de dagelijkse praktijk van de samenwerking in opsporingsonderzoeken is echter be-
duidend minder empirisch materiaal voorhanden.

Om tot een werkbare definitie van ‘opsporingsonderzoek’ te komen, is in de drie landen nagegaan wat onder ‘opsporing’ wordt verstaan. In bijlage 2 zijn de resultaten van deze inventarisatie terug te vinden. Hier beperken we ons tot de weergave van de werkdefinitie zoals die in het onderhavige project is gebruikt.

Opsporingsonderzoeken zijn al die onderzoeken waarin proactief dan wel reactief onderzoek wordt gedaan naar (vermoedelijke) strafbare feiten, al dan niet met bekende verdachte(n), onder gezag van een justitiële autoriteit met als doel het nemen van strafprocesrechtelijke beslissingen.

In Duitsland wordt proactieve opsporing toegepast onder de vlag van *Gefahrenabwehr*. Dit type activiteiten valt buiten het bereik van de *Kriminalitätspolizei* en vindt niet plaats onder gezag van het openbaar ministerie. Om deze reden is de Duitse *Gefahrenabwehr* niet meegenomen in het onderhavige onderzoek. Dit in tegenstelling tot Nederlandse en Belgische vormen van proactieve opsporing, die wel door rechediensten – onder gezag van justitiële autoriteiten – worden uitgevoerd.

Formele en informele samenwerking

In het kader van het onderzoek is gebruikgemaakt van het onderscheid tussen formele en informele samenwerkingsverbanden.

Onder formele samenwerkingsverbanden worden alle vormen van samenwerking verstaan die tot stand komen in het kader van speciaal daartoe ingerichte samenwerkingsvoorzieningen in de Euregio Maas-Rijn. Formeel is dus bijvoorbeeld een verzoek via EPICC, een rechtshulpverzoek of een opsporingsonderzoek in het kader van een Joint Investigation Team (JIT).

⁷ Zie onder andere Van Daele & Vangeebergen, 2007; Bruinsma e.a., 2010.

De term ‘informele samenwerkingsverbanden’ verwijst naar alle contacten en initiatieven op operationeel politieel niveau die worden genomen buiten het kader van de hierboven bedoelde voorzieningen. Van belang is te onderkennen dat formele en informele samenwerkingsverbanden in de politiepraktijk vaak naast elkaar bestaan en complementair zijn aan elkaar. Zo zijn informele contacten goed denkbaar in de context van een specifieke samenwerkingsvoorziening, bijvoorbeeld wanneer politiefunctionarissen, voordat zij de officiële weg van de rechtshulp bewandelen, informeel bij hun buitenlandse collega’s informeren of het indienen van een verzoek wel zinvol is.

Verder is in het kader van deze studie nog een onderscheid gemaakt tussen initiatieven tot het creëren van samenwerking en tot de uitvoering daarvan. Initiatieven tot samenwerking zijn alle initiatieven, formeel of informeel, die genomen worden door een dienst in de Euregio met als doel een samenwerkingsverband te creëren. Onder samenwerkingsverband wordt verstaan het gezamenlijk werken aan een opsporingsonderzoek door twee of meer diensten in de Euregio. Deze verbanden kunnen zowel formeel als informeel vorm krijgen. Hierin zijn zowel grote samenwerkingsverbanden tussen diensten meegenomen als het uitvoeren van een enkelvoudig rechtshulpverzoek.

1.3 Onderzoeksmethoden

Nu de vraagstelling, het begrippenkader en de afbakening van het onderzoek verduidelijkt zijn, is het zaak om de in het project gebruikte onderzoeksmethoden toe te lichten. Als eerste dient in dat verband gewezen te worden op het bottom-upkarakter van de studie. Dit betekent dat het perspectief van de werkvloer van de recherche centraal staat. Wat zich op die werkvloer afspeelt en hoe de samenwerking door uitvoerende politiefunctionarissen beleefd wordt, zijn de voornaamste aandachtspunten van het onderzoek. Daarmee wijkt het project af van – en voegt het tegelijkertijd kennis toe aan – voorgaande wetenschappelijke onderzoeken naar grensoverschrijdende politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Deze bestudeerden de samenwerking primair vanuit de beschikbare en wenselijk geachte organisatiestructuren en hadden daarmee veeleer een top-downkarakter.

De dataverzameling van het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2010-zomer 2011. Binnen het onderzoek zijn twee fasen te onderscheiden. In het eerste stadium – de inventarisatiefase – is bekeken in hoeverre en op welke wijze grensoverschrijdende recherchesamenwerking in de Euregio gestalte krijgt. Vervolgens zijn de ervaringen met en visies op die samenwerking

inzichtelijk gemaakt en geanalyseerd. Hieronder zal per onderzoeksstadium uiteen worden gezet welke onderzoeksmethoden zijn ingezet. Het betreft een overzicht op hoofdlijnen. Detailinformatie omtrent het gebruik van bepaalde methoden en bronnen wordt verstrekt in de hoofdstukken waarin de resultaten van de inventarisatie (hoofdstuk 3) en de analyse van de ervaringen met grensoverschrijdende politiesamenwerking (hoofdstuk 4) worden besproken.

1.3.1 De inventarisatie van de vormen van samenwerking

Deskresearch

In de eerste fase van het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de verschillende grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken die in de Euregio Maas-Rijn plaatsvonden. Daarbij is geput uit verschillende bronnen. Op de eerste plaats zijn de persberichten die door de verschillende politieorganisaties naar aanleiding van rechercheactiviteiten werden uitgegeven, bestudeerd en geanalyseerd. Ook zijn de databanken EMMI-ESLI van EPICC en LURIS van het IRC-Limburg geraadpleegd. Daarnaast zijn alle dossiers die door de Duitse liaisonofficier van het BES gedurende de periode november 2008-september 2010 over Euregiole samenwerking zijn afgehandeld, doorgenomen. Deze inventarisatie betrof alle verzoeken tot samenwerking vanuit Duitsland die via hem werden gedaan aan Nederlandse en Belgische instanties en, vice versa, van de pogingen tot samenwerking die vanuit België of Nederland via de liaison richting Duitsland werden geïnitieerd.

Questionnaire en interviews

Om meer zicht te krijgen op de informele vormen van politiesamenwerking is in de drie landen allereerst een gestandaardiseerde vragenlijst uitgezet binnen alle opsporingsdiensten die de Euregio Maas-Rijn als werkgebied hebben. Dezelfde vragen over Euregiole opsporing en samenwerking zijn derhalve aan vertegenwoordigers van de verschillende diensten voorgelegd. Idealiter zou de wijze waarop de vragenlijst werd afgenomen in de drie landen gelijk moeten zijn, maar om pragmatische redenen moest van dit principe worden afgeweken. Het feit dat in het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn 38 lokale politiekorpsen en vijf FGP's actief zijn, compliceerde de dataverzameling in het bijzonder. Uiteindelijk is gekozen voor de volgende aanpak.

- 1 In Nederland is gekozen voor face-to-face-interviews met twee (ervaren) rechercheurs per district (in totaal acht interviews) en aanvullend met twee rechercheurs van de Divisie Regionale Recherche. De interviews werden afgenomen op basis van dezelfde vragenlijst als de online vragenlijst in België (zie hieronder).
- 2 In alle lokale en federale zones van het Belgische deel van de Euregio is via een onlinesysteem, NetQ, een digitale vragenlijst met bijbehorende uitleg verspreid. De vragenlijst was beschikbaar in drie talen – Nederlands, Frans en Duits – en kon door de medewerkers van de lokale zones en FGP's online worden ingevuld.
- 3 Binnen het Polizeipräsidium Aachen is dezelfde vragenlijst verspreid onder de rechercheurs die met internationale samenwerking richting Nederland of België te maken hebben.

Naast de vragenlijst is in het kader van de inventarisatie ook een aantal semi-structureerde interviews afgenomen. In België is in de eerste fase van het onderzoek uitvoerig gesproken met een leidinggevende van een lokaal politiekorps, in Nederland met acht rechercheurs.

1.3.2 *Reconstructie van de percepties van opsporingsambtenaren op grensoverschrijdende research-samenwerking*

De tweede fase van het onderzoek bestond uit het reconstrueren en analyseren van de ervaringen met grensoverschrijdende researchsamenwerking en de visies daarop vanuit de Duitse, Belgische en Nederlandse politiepraktijk. Ook in dit stadium is van verschillende onderzoeksmethoden gebruikgemaakt. De nadruk lag op focusgroepinterviews en casestudies. Ter voorbereiding hierop zijn open interviews gehouden met elf experts op het gebied van grensoverschrijdende opsporing. Hierbij moet niet enkel gedacht worden aan opsporingsambtenaren maar ook aan academici.

Focusgroepen

De keuze voor het focusgroepinterview werd ingegeven door het feit dat deze methodiek toelaat dat de deelnemende respondenten elkaar kunnen inspireren.

Doordat de respondenten tevens elkaar kunnen bevragen en uitdagen, levert een focusgroep meer op dan de som van individuele interviews.⁸ Ook worden consensus en dissensus rond een bepaald (sub)topic inzichtelijker ten gevolge van de groepsdynamiek. Bovendien kan met behulp van deze methode in relatief korte tijd een grote hoeveelheid informatie worden verzameld.⁹

Per land is één focusgroepinterview gehouden met sleutelfiguren in de opsporing. In Duitsland zijn de deelnemers geselecteerd door de *Leitungsstab* van het Polizeipräsidium Aachen. Voorwaarde voor het verlenen van toestemming voor deelname aan het onderzoek was in Duitsland dat de leidinggevenden zelf konden bepalen welke politiefunctionarissen vanuit de Kriminalkommissariaten het meest voor deelname aan de focusgroep in aanmerking kwamen. In Nederland en België zijn de deelnemers door het onderzoeksteam zelf geselecteerd. In Nederland zijn hiervoor binnen het korps Limburg-Zuid, het BES, het IRC en EPICC personen benaderd. In België zijn alle binnen de Euregio liggende lokale politiezones, zowel in de Vlaamse als Duitstalige als Franstalige gebieden, alsmede de FGP's benaderd voor deelname aan de focusgroepen. Helaas bleek de eerste poging tot planning van de Belgische focusgroep, vlak na het door Racing Genk behaalde landskampioenschap voetbal 2011, ongelukkig uit te vallen. De kampioensfestiviteiten gingen gepaard met ongeregelde heden die om veel politie-inzet vroegen, als gevolg waarvan maar vier genodigden bij de focusgroep aanwezig konden zijn.¹⁰ Om deze reden is ervoor gekozen om voor de overige genodigden de focusgroep te herhalen. Bij deze herhalingsfocusgroep waren drie personen aanwezig.¹¹ Daarnaast is één andere genodigde, die alsnog graag zijn bijdrage wilde leveren, naar aanleiding van de in de Belgische focusgroepen naar voren gekomen topics afzonderlijk geïnterviewd.¹² In zowel Duitsland als Nederland namen zeven politiefunctionarissen aan de focusgroep deel. Alle deelnemers beschikten over veel ervaring met de strategische en operationele aspecten van grensoverschrijdende politiesamenwerking.

De focusgroepen namen per sessie drie uur in beslag. In Duitsland en Nederland fungeerde de projectleider als gespreksleider, in België nam de senior onderzoeker deze rol voor haar rekening. De vormgeving van de focusgroep

8 Evers, 2007.

9 Baarda, De Goede & Teunissen, 2005; Berg, 2008.

10 Dit waren vertegenwoordigers van de FGP Hasselt, de PZ Voeren, de FGP Eupen en de PZ Eifel.

11 Dit waren vertegenwoordigers van de FGP Luik, de PZ Bilzen-Hoesselt-Riemst en de PZ GAOZ (Genk-As-Opglabbeek-Zutendaal).

12 Dit was de vertegenwoordiger van de PZ Lanaken.

bestond eruit de deelnemers het eerste halfuur zelf de thema's aan te laten dragen die zij als kernelementen beschouwden voor de Euregionale opsporing en samenwerking. Hiermee werd het bottom-upkarakter in de focusgroep verzekerd. Vervolgens zijn deze thema's een voor een op systematische wijze door de onderzoekers afgegraven en doorgesproken met de deelnemers.

Voorwaarde voor een geslaagd focusgroepinterview is dat de deelnemers vrijuit kunnen spreken en zich niet geremd voelen door hiërarchische verhoudingen, taalbarrières, culturele verschillen en andere gevoeligheden. Om te voorkomen dat bepaalde gespreksonderwerpen niet zouden kunnen worden uitgediept en om te stimuleren dat politiefunctionarissen hun gedachten over de samenwerking met buitenlandse collega's de vrije loop zouden laten, is ervoor gekozen om per land afzonderlijke focusgroepen te organiseren. Tevens is bij de samenstelling van de focusgroep expliciet gelet op een evenwichtige verdeling van posities en functies en is zo veel mogelijk getracht te voorkomen dat politiefunctionarissen die in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan, aan dezelfde focusgroep zouden deelnemen. Alleen in Aachen konden de onderzoekers om de hierboven vermelde redenen niet de regie voeren over het proces van het selecteren van deelnemers.

Gevalstudies

De keuze voor exploratieve gevalstudies is op een aantal overwegingen gebaseerd. In de eerste plaats vormt de gevalstudie een geschikte methode wanneer de onderzoeker weinig controle heeft over de gebeurtenissen of de focus van het onderzoek gericht is op een actueel fenomeen in een reallifecontext.¹³ Aan beide voorwaarden is hier voldaan. Daarnaast kunnen de ervaringen die uit deze gevalstudies naar boven komen, betekenis verlenen aan de opvattingen die tijdens de semigestructureerde interviews en de focusgroepinterviews werden verzameld. Ten slotte levert een gevalstudie een diepgaander en genuanceerder beeld van de realiteit op waarbinnen de reeds verzamelde gegevens gecontextualiseerd kunnen worden.

De interviews en focusgroepen dienden als basis voor de identificatie en selectie van de gevalstudies. Om enige diversiteit in de te bestuderen zaken aan te brengen heeft bij de selectie van zaken een aantal elementen een rol

¹³ Berg, 2008; Yin, 1994.

gespeeld. Uiteraard moest het gaan om een samenwerkingsverband tussen politiediensten uit de drie landen, maar ook is bewust gekozen om zaken te bestuderen waarin het initiatief tot samenwerking uit verschillende landen afkomstig was. Een tweede voorwaarde was dat de zaken betrekking hadden op verschillende vormen van criminaliteit. Ten slotte is gelet op de intensiteit van de samenwerking en de vorm die het onderzoek aannam. Samenwerking varieert van de uitvoering van rechtshulpverzoeken – in het merendeel van de gevallen gaat het daarbij om het verstrekken van politieke informatie, soms ook om het aanwenden van opsporingsbevoegdheden – of het uitvoeren van parallel- of spiegelonderzoeken – waarbij in twee landen naast elkaar opsporingsonderzoeken naar eenzelfde dadergroep of criminaliteitsfenomeen worden verricht – tot de meest verregaande variant, het starten van een Joint Investigation Team (JIT). In hoofdstuk 2 zullen deze vormen – en het juridische kader dat eraan ten grondslag ligt – kort worden toegelicht. Hier beperken we ons tot de vaststelling dat gedurende de looptijd van het onderzoek in het kader van de Euregio-nale samenwerking geen gebruik werd gemaakt van een JIT.

Omdat de dossiers over de enkelvoudige uitvoering van rechtshulpverzoeken meestal slechts summiere informatie bevatten over de aanleiding tot de samenwerking en het bij dit type zaken veelal draait om dienstverlening en niet om het gezamenlijk opsporen door Euregio-nale diensten, heeft de verdiepings-slag die met de casestudies werd beoogd zich toegespitst op twee parallelonderzoeken/spiegelonderzoeken. Beide zaken bevatten aspecten van formele en informele samenwerking tussen politiediensten uit Nederland, België en Duitsland. De beide opsporingsonderzoeken liepen in dezelfde tijdsperiode, waarbij (ongeveer) dezelfde diensten betrokken waren. Opmerkelijk genoeg werd het ene onderzoek door de betrokkenen gekwalificeerd als ‘vlot verlopend’, terwijl in het andere onderzoek de samenwerking in een aantal opzichten wat moeizamer verliep. Gezien het feit dat een van de doelen van het onderhavige onderzoek het identificeren van de sterktes en zwaktes in de samenwerking is, bood dit verschil in beleving een uitgelezen mogelijkheid om te achterhalen aan welke condities moet zijn voldaan, willen de betrokkenen van een geslaagde Euregio-nale samenwerking spreken.

Ten aanzien van het eerste onderzoek moet nog worden opgemerkt dat hierbij ook enkele diensten van buiten de Euregio Maas-Rijn betrokken waren. Dit had te maken met het criminaliteitsfenomeen waarop het opsporingsonderzoek zich concentreerde. De buiten-Euregio-nale diensten speelden enkel een ondersteunende en dienstverlenende rol in het onderzoek. De daadwerkelijke samenwerking vond in de Euregio plaats, waar ook de subjecten waarop het

onderzoek zich richtte woonden. De tweede gevalstudie betreft een onderzoek waarin uitsluitend politiediensten uit de Euregio participeerden.

In het kader van de gevalstudie is wederom gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Zo zijn eerst aan de hand van de dossiers de verschillende grensoverschrijdende opsporingshandelingen en hun resultaat beschreven. Hierbij is met name aandacht besteed aan de afhandeling van de rechtshulpverzoeken die over en weer werden gedaan. Een belangrijke ingang voor deze dossieranalyse vormde het IRC-Zuid in Heerlen. Ook de dossiers die bij het BES konden worden bestudeerd, bevatten waardevolle informatie. De bestudering van deze dossiers heeft geleid tot het benaderen van rechercheurs die betrokken waren bij de opsporingsonderzoeken in de drie landen. De Belgische liaisonofficier bij het BES heeft het onderzoeksteam de helpende hand geboden bij het benaderen van de juiste personen in België.

Voor de twee gevalstudies zijn onderzoeksleiders en opsporingsambtenaren binnen de Kripo Aachen, de afdeling GC in het korps Limburg-Zuid en een FGP in België geïnterviewd. Per gevalstudie zijn vier personen geïnterviewd. Bij die semigestructureerde interviews werd een aandachtspuntenlijst gehanteerd die gebaseerd was op de structuur van het L.E.G.O.-model, ofwel 'Leren door middel van het Evalueren van Grootschalig Opsporingsonderzoek'.¹⁴

1.3.3 Representativiteit en validiteit

Het feit dat de dataverzameling in de drie landen niet op exact dezelfde wijze heeft plaatsgevonden, noopt tot enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten. Een minstens zo belangrijk methodologisch probleem schuilt in de verdeling van de non-respons in de drie landen. Vanwege de gekozen methode bij het uitzetten van de vragenlijsten zijn in Nederland en Duitsland alle relevante districten en recherche-eenheden in het onderzoek vertegenwoordigd. In België is dat niet het geval. De respons om medewerking te verlenen aan de onlinequestionnaire was daar, ondanks meerdere herinneringen, laag. Uiteindelijk is een ingevulde vragenlijst teruggekeerd van elf van de 43 aangesproken diensten. Van de Franstalige diensten heeft geen enkele lokale zone of FGP de vragenlijst ingevuld. Het gevolg hiervan is dat op basis van de questionnaire geen verantwoorde uitspraken kunnen worden gedaan over de

¹⁴ Zie voor een korte toelichting van dit instrument Van de Bunt, Fijnaut & Nelen, 2001.

aard en omvang van initiatieven vanuit Franstalig België op het gebied van Euregiole samenwerking. Daar staat tegenover dat alle Duitstalige korpsen in het Belgisch deel van de Euregio hebben deelgenomen aan de vragenlijst. Van de Nederlandstalige korpsen in het Belgisch deel van de Euregio is uit zeven diensten een ingevulde vragenlijst ontvangen, maar helaas behoren de Nederlandstalige FGP's niet tot de lijst van respondenten en zijn de questionnaires dus slechts op lokaal niveau ingevuld. Ook voor de Nederlandstalige eenheden binnen het Belgisch deel van de Euregio geldt dus dat op basis van de questionnaires maar een beperkt beeld van de Euregiole researchsamenwerking kan worden gecreëerd.

Gezien het aantal deelnemers aan de focusgroepinterviews moet ook een slag om de arm worden gehouden ten aanzien van de externe validiteit van de onderzoeksgegevens die langs deze weg zijn verzameld. Niettemin zijn, als gevolg van de gevalstudies en een aantal aanvullende interviews, alle deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn in het onderzoek vertegenwoordigd. Vanwege de gekozen triangulatie van onderzoeksmethoden en bronnen legitimeert het beschikbare onderzoeksmateriaal dan ook wel degelijk het trekken van een aantal conclusies over Euregiole researchsamenwerking, nu en in de toekomst.

1.4 Leeswijzer

Analoog aan het design van de studie, valt het rapport uiteen in een inventariserend en een evaluatief deel. Het inventariserende deel begint in hoofdstuk 2 met een beknopte uiteenzetting van het juridisch kader van de Euregiole samenwerking, de wijze waarop de politie in de drie landen is georganiseerd en wordt aangestuurd en de formele overlegstructuren die ter bevordering van de Euregiole politietsamenwerking in het leven zijn geroepen. Deze facetten zijn in eerdere rapporten reeds uitvoerig beschreven, maar voor een beter begrip van hetgeen later in dit rapport aan de orde komt, is een korte schets van de context waarbinnen de samenwerking zijn beslag moet krijgen noodzakelijk. In het daaropvolgende hoofdstuk 3 worden de eerste resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. De gegevens die in dit hoofdstuk worden besproken, bieden een algemeen inzicht in de frequentie, de intensiteit en de diversiteit van de aangetroffen Euregiole samenwerkingsverbanden.

De resultaten van het evaluerende deel van de studie worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. Bij de analyse van de aspecten die bevorderend dan wel belemmerend zijn voor de totstandkoming en uitvoering van Euregiole samenwer-

kingsverbanden, is gebruikgemaakt van een onderscheid tussen *kennen*, *kunnen* en *willen*. *Kennen* heeft betrekking op de wetenschap die de verschillende partners hebben over respectievelijk de criminaliteitsproblematiek, elkaar, elkaars expertise en het juridisch kader van grensoverschrijdende recherchesamenwerking. Onder *kennen* valt bijvoorbeeld de kennis die op de werkvloer van de diverse politieorganisaties aanwezig is omtrent de juridische (on)mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en samenwerking.

De categorie *kunnen* draait om de organisatorische en juridische mogelijkheden en beperkingen van grensoverschrijdende politiesamenwerking. Zijn de betrokkenen ervan overtuigd dat die samenwerking in logistieke en juridische zin gewaarborgd is? De thema's die in dat verband relevant zijn, hebben betrekking op het vigerende juridisch kader, gezagsverhoudingen, management en aansturing, de beschikbare capaciteit en de infrastructuur voor samenwerking en informatiedeling.

Bij *willen* komt de vraag aan de orde of de partners, wanneer de kennis en de mogelijkheden voor samenwerking er zijn, wel bereid zijn om met elkaar samen te werken. Is er bijvoorbeeld wel sprake van een gedeelde visie op de onderliggende criminaliteitsproblemen en hoe die aan te pakken? In hoeverre is taal een probleem bij Euregionale samenwerking? In hoeverre zijn persoonlijke contacten van belang? En in hoeverre beïnvloedt de beroeps cultuur van politieorganisaties die geworteld zijn in een uiteenlopende sociaal-culturele context, de bereidheid om in de Euregio Maas-Rijn samen op te trekken?

De geschetste driedeling is in zekere zin gekunsteld. In de praktijk hangen diverse thema's die onder de drie rubrieken worden besproken nauw met elkaar samen en beïnvloeden zij elkaar ook wederzijds. Niettemin is aan dit stramien vastgehouden omdat het de onderzoekers in staat heeft gesteld om vanaf een wat hoger abstractieniveau naar het onderzoeksmateriaal te kijken en de onderzoeksbevindingen op een zo overzichtelijk mogelijke manier te presenteren. In de afsluitende paragraaf worden de belangrijkste bevindingen en conclusies in samenhang besproken.

In hoofdstuk 5 wordt gereflecteerd op de belangrijkste bevindingen en worden tevens aanbevelingen voor de toekomstige samenwerking in de Euregio geformuleerd.

De beschrijving van het veld

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de bestaande organisaties en kaders die op het gebied van grensoverschrijdende opsporing in de Euregio Maas-Rijn van belang zijn. Aangezien deze thema's in de literatuur al uitvoerig zijn gedocumenteerd, beperken we ons hier tot enkele hoofdzaken. Een korte schets van de juridische en organisatorische context is nodig om de onderzoeksresultaten die later aan bod komen op waarde te kunnen schatten. De nadruk in dit hoofdstuk ligt daarbij op de organisatiestructuren van politie en justitie in de drie betrokken landen. Ook wordt stilgestaan bij enkele Euregionale overlegstructuren, voor zover van belang in relatie tot grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken. Het juridische kader wordt kort geschetst in bijlage 3. Voor een uitgebreider overzicht van het juridische en organisatorische raamwerk van de Euregionale samenwerking zij onder andere verwezen naar het rapport van Van Daele en Vangeebergen (2007).

2.1 De nationale organisatiestructuren

Voordat de organisaties en relevante overlegstructuren worden besproken, dient enige uitleg te worden verschaft over het verschil tussen politieke en justitiële rechtshulp. In het eerste geval wordt er enkel informatie tussen politiediensten uitgewisseld – politie-politie-informatie – en kan de politie hierop rechtstreeks worden aangesproken. Op het moment dat de mogelijkheid tot vervolging van een verdachte bestaat of er dwangmiddelen worden ingezet, zijn enkel de justitiële autoriteiten bevoegd en is er sprake van justitiële rechtshulp.¹⁵ Een justitiële instantie moet toestemming geven om het rechtshulpverzoek uit te voeren. Rechtshulpverzoeken dienen dan ook naar de bevoegde justitiële instantie in het verzochte land te worden gestuurd. Omdat justitiële rechtshulp en politieke rechtshulp in de praktijk in concrete onderzoeken naast elkaar bestaan – elkaar

¹⁵ Het EU-rechtshulpverdrag en Bruinsma e.a., 2010, p. 104.

zeker niet uitsluiten –, worden zowel de justitiële als de politiële organisaties binnen de Euregio besproken. Ook de organisatie van de uitwisseling van politie-informatie en rechtshulpverzoeken wordt kort toegelicht.

2.1.1 De politiële en justitiële organisatie van Nederland

De politiële organisatie

De Nederlandse politieorganisatie bestaat uit drie lagen. Het eerste niveau is het landelijke niveau, het tweede het bovenregionale niveau en daarnaast bestaat het regionale niveau. Deze niveaus zullen in deze paragraaf worden besproken.

Landelijk niveau

Voor wat betreft de internationale rechtshulp op politieel niveau is in de Nederlandse politiële organisatie op nationaal niveau het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) de belangrijkste speler. Het gezag berust bij de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket, de dagelijkse aansturing in operationele zaken is in handen van de officieren van justitie van dit parket. Binnen het KLPD bestaat de Dienst Nationale Recherche (DNR), die tot doel heeft de nationale en internationale georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De DNR handelt in beginsel de internationale rechtshulpverzoeken af.

Naast de DNR bestaat binnen het KLPD de dienst IPOL (Intelligence Politie). IPOL is een samenvoeging van de vroegere Dienst Internationale Politiesamenwerking en de Dienst Nationale Recherche Informatie en is tot stand gekomen in april 2008. Het herbergt het Nationaal Informatieknooppunt (NIK), een dienst die voortdurend contact houdt met de regionale politie en andere opsporingsdiensten over regio-overstijgende criminaliteit. IPOL is tevens de coördinerende instantie voor grensoverschrijdende criminaliteit en het aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten. Het onderhoudt contacten met alle opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het OM, ministeries en ambassades en heeft als doelstelling de wijk met de wereld te verbinden en de wereld met de wijk. Ook organiseert het programma's voor binnen- en buitenlandse instanties in het kader van kennisuitwisseling.

Onder de vlag van IPOL fungeert het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS), aangestuurd door de minister van Binnen-

landse Zaken en de directeur Politie, in de Stuurgroep Internationale Politiesamenwerking (STIPS). Het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) is gekoppeld aan het landelijk parket en is het aanspreekpunt voor regionaal overstijgende rechtshulp. Naast het LIRC bestaan nog zeven regionale internationale rechtshulpcentra, waarover later meer.¹⁶

Op nationaal niveau speelt in de sfeer van internationale rechtshulp ook de onder de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) ressorterende Board Internationale Betrekkingen (IB) een rol. De IB neemt de strategische besluiten ten aanzien van landenprogramma's, niet operationele betrekkingen en missies. Tevens is in 2008 door de RHC een 'driver systematiek' aanvaard. Die houdt in dat de samenwerking met één land wordt gestuurd door één korpschef.¹⁷

Bovenregionaal niveau

Teneinde de bovenregionale criminaliteit beter te kunnen bestrijden werd door de ministeries van BZK en Justitie in 2003 besloten voorzieningen te treffen voor de inrichting van Bovenregionale Recherche Organisaties (BRO's). De BRO's sturen de bovenregionale recherche (BRT) aan en bestaan uit vertegenwoordigers van het OM, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen.¹⁸ Over heel Nederland zijn er zeven BRO's werkzaam, die zich voornamelijk concentreren op regio-overschrijdende georganiseerde criminaliteit – ook wel (bovenregionale) middencriminaliteit genoemd – en horizontale fraude.¹⁹ Specifiek handelen de BRO's internationale rechtshulpverzoeken af wanneer het tevens om regio-overstijgende criminaliteit gaat.²⁰ Onderzoeken worden voorgelegd aan IPOL, die een quickscan van de subjecten uitvoert.²¹

Voor de Euregio Maas-Rijn is op bovenregionaal niveau de BRO Zuid-Nederland van belang, die zich sinds 2007 specifiek richt op ladingdiefstallen. Eind 2009 werd het besluit genomen dat dit team nog minstens twee jaar func-

16 Sinds de verzelfstandiging van het IRC-Limburg per 1-1-2011 zijn er zeven IRC's. Voorheen maakte het IRC-Limburg deel uit van het IRC-Zuid. In de toekomstige politie- en justitieorganisatie in Nederland zijn tien IRC's voorzien.

17 De Gelder, 2009, p. 2.

18 Zie BRO, 2009, p. 14.

19 Ibid, p. 27 e.v.

20 Ibid, p. 14, voetnoot 1.

21 Ibid, p. 15.

tioneel zou blijven. Het werkt samen met externe partners en heeft tot doel dieven, helers en medeplichtigen van ladingdiefstallen aan te pakken.

Regionaal niveau

Zolang de nationale politie niet is ingevoerd – waarover later meer –, bestaat de Nederlandse politieorganisatie nog uit 25 regionale korpsen, met het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) als 26^e korps. Binnen de Euregio Maas-Rijn zijn de twee korpsen Limburg-Noord en Limburg-Zuid van belang. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 spitst dit onderzoek zich voor wat betreft het Nederlandse deel van de Euregio toe op het korps Limburg-Zuid.

De korpsen worden bestuurd door de regionale colleges. De korpsbeheerder, meestal de burgemeester van de grootste stad in de regio, voert het beheer over het korps. Hij staat in hiërarchische verhouding boven de korpschef, die de dagelijkse leiding over het korps heeft. De hoofdofficier van justitie voert het gezag over het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde, maar heeft geen hiërarchische verhouding ten opzichte van de korpschef. De hoofdofficier, de korpsbeheerder en de korpschef komen geregeld bijeen in het zogenaamde driehoeksoverleg. Hier wordt het regionale beleid ten aanzien van het handhaven van de rechtsorde bepaald.

Binnen de korpsen zijn er Coördinatoren Internationale Betrekkingen (CIB's). De invulling van deze taak verschilt van korps tot korps. Dit heeft tot gevolg dat er landelijk gezien een enigszins ondoorzichtig systeem bestaat met betrekking tot verdeling van middelen en tijd.²²

Tot het korps Limburg-Zuid behoren de districten Maastricht, Kerkrade, Heerlen en Sittard. De districtsrecherche pakt de regionale middencriminaliteit aan. Tevens bestaat er voor het gehele korps een Divisie Regionale Recherche (DRR) die verantwoordelijk is voor de aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit. Onder de vlag van de DRR opereert een aantal specialistische diensten voor de aanpak van zware criminaliteit. Het Bureau Georganiseerde Criminaliteit valt hieronder, wat betekent dat ook het GC/EOT onder de DRR ressorteert. Deze unit functioneert als een opsporingsteam voor middelgrote criminaliteit in de Euregio en kan jaarlijks ongeveer vier tot vijf grootschalige opsporingsonderzoeken aan. Zij reageert daarnaast op zware rechtshulpverzoeken en voert 'korte felle acties' uit.²³

²² De Gelder, 2009, p. 2.

²³ Fijnaut & De Ruyver, 2008, p. 117.

Binnen de korpsen wordt een onderscheid gemaakt tussen vier werkprocessen, namelijk wijkpolitie, opsporing, noodhulp en service en intake. Districts- of divisiechefs hebben vaak de verantwoordelijkheid voor deze processen.²⁴

Toekomst

Met het oog op de grensoverschrijdende researchesamenwerking is het onontkoombaar om ook enige woorden te wijden aan de veranderingen die in het Nederlandse politiebestedel op stapel staan in de richting van een nationale politie. Deze veranderingen moeten in de loop van 2013 hun beslag krijgen.²⁵ Kort gezegd houdt de reorganisatie in dat er onder verantwoordelijkheid van één minister (die van Veiligheid en Justitie), één landelijk politiekorps komt, dat is verdeeld in tien regionale eenheden, één of meer landelijke eenheden, zoals een landelijke recherche-eenheid, en een landelijke dienst voor de bedrijfsvoeringstaken, het Politiedienstencentrum. De regiokorpsen Limburg-Zuid en Limburg-Noord zullen worden samengevoegd in de regionale eenheid Limburg. De regionale eenheid zal een aantal districten omvatten.

Wat de consequenties van de verandering van het Nederlandse politiebestedel zijn voor de internationale samenwerking binnen de Euregio Maas-Rijn, is niet geheel duidelijk. Op landelijk niveau zullen de veranderingen vermoedelijk beperkt zijn omdat, zoals hierboven geschetst, het KLPD nu al het aanspreekpunt is. Op regionaal niveau is de situatie echter meer ongewis. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in het Programmaplan Nationale Politie van 19 september 2011 aangegeven dat de internationale samenwerking gewaarborgd dient te blijven.²⁶ Duidelijk is inmiddels al wel dat in de nieuwe politie- en justitieorganisatie plaats is ingeruimd voor tien IRC's. Elke regionale eenheid krijgt dus de beschikking over een eigen IRC.

Justitiële organisatie

Op het moment van schrijven van dit rapport was de justitiële organisatie van Nederland nog onderverdeeld in vijf ressorten en negentien arrondissementen.

²⁴ Het voorstel tot verandering van de Politiewet werd in juni 2011 ingediend bij de Tweede Kamer. Inmiddels heeft zowel de Tweede als de Eerste Kamer ingestemd met het voorstel en heeft het kracht van wet gekregen.

²⁵ KS II 2010-2011, 30880, nr. A, p. 23 en 38.

Krachtens een wetsvoorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart, dat in april 2012 geaccordeerd is door de Eerste Kamer, vindt er een schaalvergroting plaats en zullen er in de toekomst nog vier ressorten en tien arrondissementen resteren. Voor Limburg is van belang dat de rechtbanken – en dus ook de parketten – Maastricht en Roermond zullen fuseren tot de rechtbank en het parket Limburg. Binnen het parket Maastricht is het Bureau Euregioonale Samenwerking (BES) gevestigd. Deze organisatie zal worden toegelicht in §2.2.1.

Naast de arrondissements- en ressortsparketten zijn er nog twee landelijke parketten. Het Landelijk Parket houdt zich bezig met de aanpak van internationale vormen van georganiseerde misdaad en de coördinatie van de aanpak van zaken als terrorisme en mensensmokkel. Daarnaast voert het Landelijk Parket het gezag over de DNR van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het Functioneel Parket richt zich op de financieel-economische criminaliteit, sociale zekerheidsfraude en landbouw- en milieucriminaliteit. Het gaat om zaken die worden opgespoord door de Bijzondere Opsporingsdiensten. Omdat, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, dit onderzoek uitsluitend is gericht op grensoverschrijdende recherchesamenwerking door politiediensten, blijft het Functioneel Parket verder buiten beschouwing.

De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal. Hier wordt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid bepaald.

In het kader van dit onderzoek is het aangewezen om ook even stil te staan bij de structuur van de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's). Zoals eerder is aangestipt, zijn er in Nederland zeven regionale IRC's en één Landelijk IRC (LIRC). Deze structuur is in het leven geroepen naar aanleiding van de verdragen die bestonden bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken door Nederland in de jaren negentig.²⁶ De regionale IRC's behandelen rechtshulpverzoeken die zijn gericht tot die regio. Het LIRC behandelt rechtshulpverzoeken waarvoor het Landelijk Parket verantwoordelijk is, en is daarnaast het eerste aanspreekpunt voor buitenlandse partners.²⁷ Vóór 2011 was het IRC-Zuid bevoegd voor de parketten Maastricht, Roermond, Den Bosch, Breda en Middelburg. Vanaf 2011 heeft het IRC-Limburg, dat tot die tijd had gefungeerd als dependance van het IRC-Zuid, zich afgesplitst als zelfstandig IRC.²⁸ Het is bevoegd voor de parketten Roermond en Maastricht. Het IRC-Limburg is naast

26 Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 48.

27 Fijnaut, Spapens & Van Daele, 2005, p. 58.

28 Bruinsma e.a., 2010, p. 45.

EPICC gevestigd.²⁹ Het is een samenwerkingsverband tussen politie en OM, waarvan de aansturing in handen is van de politie.³⁰ De verantwoordelijkheid van af- en behandeling van rechtshulpverzoeken ligt bij zowel de politieregio's als de parketten.

Het takenpakket van de IRC's bestaat uit:

- het registreren van rechtshulpverzoeken;
- de uitvoering van eenvoudige rechtshulpverzoeken, evenals de coördinatie van de uitvoering van overige rechtshulpverzoeken;
- het houden van toezicht op de kwaliteit van de afhandeling van rechtshulpverzoeken;
- het functioneren als kennis- en expertisecentrum op het gebied van internationale rechtshulp, primair voor het eigen samenwerkingsgebied.³¹

De rechtshulpverzoeken worden verwerkt door middel van het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS).³² In de eerste plaats vindt een kwaliteitscontrole plaats waarin wordt nagegaan of het verzoek voldoet aan alle juridische vereisten. Daarnaast zal, bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, een bevel van een officier van justitie worden gevraagd.³³ Al naar gelang de zwaarte van het rechtshulpverzoek worden de verzoeken óf zelf afgehandeld door de betreffende verbindingsofficier, óf doorgestuurd naar de uitvoerende instanties, meestal de politie. Wanneer de verzoeken zijn behandeld, wordt het resultaat teruggestuurd naar het IRC-Limburg, dat het vervolgens naar de verzoekende instantie in het buitenland terugzendt.³⁴

2.1.2 De politieke en justitiële organisatie van België

In België is de 'geïntegreerde politie' vormgegeven volgens de wet van 7 december 1998: 'Tot organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' (WGP). Die twee niveaus zijn de lokale politie en de

²⁹ Spapens & Fijnaut, 2005, p. 4.

³⁰ 'Aandachtspunten positionering en werking Internationale Rechtshulp in Nationale Politie', verkregen via het IRC-Limburg.

³¹ Ibid.

³² Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 52 e.v.

³³ Bruinsma e.a., 2010, p. 102.

³⁴ Ibid, p. 106 e.v.

federale politie. Deze geïntegreerde politie staat onder gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

Federale politie

De federale politie bestaat uit 27 gedeconcentreerde gerechtelijke directies gekoppeld aan de 27 gerechtelijke arrondissementen in België. Zij heeft twee doelen, namelijk het ondersteunen van de lokale politie en het uitvoeren van bovenlokale en gespecialiseerde opdrachten.³⁵ Met name de Federaal Gerechtelijke Politie (FGP), onder leiding van de gerechtelijk directeur (DirJud), is van belang voor dit onderzoek. Landelijk gezien bestaat de federale politie onder het Commissariaat-Generaal uit drie directies, namelijk de Algemene Directie Bestuurlijke Politie, de Algemene Directie Gerechtelijke Politie en de Algemene Directie van de Ondersteuning en het Beheer.³⁶ Deze Algemene Directies vallen uiteen in gespecialiseerde werkgroepen. Onder de vlag van de CGI, de Directie van de Internationale Politiesamenwerking, worden de vergaderingen van de verbindingsofficieren, oftewel liaisonofficers, gehouden.³⁷ De Directie Operationele Politie-informatie (CGO) is belast met de operationele informatie-uitwisseling.³⁸ De Werkgroep Informatie-uitwisseling en Gegevensbescherming maakt hier ook deel van uit.³⁹ Daarnaast valt de nationale tak van het SIS informatiesysteem – SIRENE – onder de CGO.⁴⁰ De Gemeenschappelijke Centra voor Politie- en Douanesamenwerking, het internationaal politieel informatieknooppunt, het nationaal contactpunt (nieuw geïnstalleerd) en de ontwikkeling van internationale politie-toepassingen vallen ook onder de CGO.⁴¹

Een groep Liaisonofficiers België (LOBE) vormt de spil van het Belgische liaisonnetwerk. LOBE wordt nog steeds gezien als een belangrijk kanaal met betrekking tot opsporing en informatie-uitwisseling.⁴²

³⁵ Van Daele e.a., 2008a, p. 9.

³⁶ Artt. 92-115bis WPG.

³⁷ Zie www.polfed-fedpol.be/org/org_cg_cgi_nl.php.

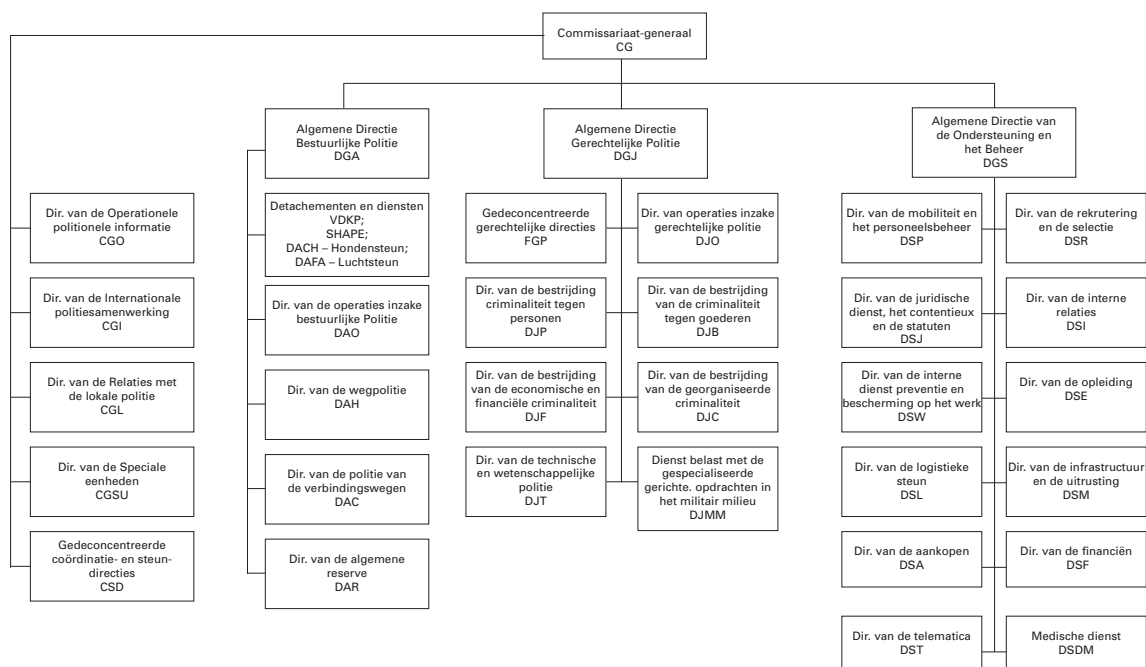
³⁸ Ibid.

³⁹ Van Puyvelde, 2010, p. 27.

⁴⁰ Dupuis, 2010, p. 29.

⁴¹ Ibid.

⁴² Van Daele e.a., 2008a.



Figuur 2.1: Federale politie – Dienst Public Relations en protocol

Lokale politie

De lokale politie bestaat uit 195 zones die elkaar soms overlappen.⁴³ Zij staat onder leiding van de korpschef en de burgemeester(s) van de betreffende steden.⁴⁴ Binnen de geïntegreerde politie is zij vertegenwoordigd door de Vaste Commissie Lokale Politie (VCLP).⁴⁵ In beginsel heeft de lokale politie de verantwoordelijkheid over de reactieve en proactieve opsporingsonderzoeken, tenzij deze complex van aard zijn.⁴⁶ De FGP's nemen de complexe opsporingsonder-

43 Voor 1 oktober 2011 waren dit er 196, maar op de genoemde datum zijn de PZ Lanaken en PZ Maasmechelen officieel gefuseerd.

44 Van Daele e.a., 2008a, p. 7.

45 Cachet e.a., 2009, p. 211.

46 Richtlijn van de minister van Justitie van 20 februari 2002 tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie.

zoeken over. De beslissing over de complexiteit voor wat betreft een strafrechtelijk onderzoek wordt overgelaten aan de Procureur des Konings (PdK), de onderzoeksrechter of aan de federale procureur.⁴⁷ De beginselen van subsidiariteit en specialiteit spelen bij de toedeling een grote rol.⁴⁸

De lokale politiekorpsen die binnen de Euregio actief zijn behoren tot de gerechtelijke arrondissementen Hasselt, Tongeren, Eupen, Huy, Liège en Verviers.⁴⁹ Binnen deze arrondissementen bestaan 38 lokale politiezones,⁵⁰ waarvan twintig in de provincie Liège en achttien in de provincie Limburg.⁵¹

Justitieel niveau

Op federaal niveau is in België het Federaal Parket bevoegd tot het faciliteren van de internationale rechtshulp en politieke samenwerking.⁵² Daarnaast bestaan in de grensregio's Centra voor Samenwerking van Politie en Douane.⁵³ Op regionaal niveau zetelen in de gerechtelijke arrondissementen de Procureurs des Konings. Zij gaan over de afhandeling van de rechtshulpverzoeken voor hun arrondissement. Er zijn 27 gerechtelijke arrondissementen die samenvallen met de 27 FGP's. In de Euregio zijn er vijf gerechtelijke arrondissementen, namelijk Liège, Verviers, Eupen, Hasselt en Tongeren.

47 Van Daele e.a., 2008, p. 6.

48 Van Daele & Vangeebergen, 2007, p. 6.

49 Ibid, p. 5-6.

50 Ibid, p. 6.

51 Zie www.lokalepolitie.be/sct/nl/politiezones-met-lijst/provincie-limburg.html.

52 Zie www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_approcheinter_nl.php.

53 Ibid.



Bijschrift: Geografische weergave van de gerechtelijke arrondissementen en FGP's in België
(bron: www.poldfedfedpol.be/org/pdf/Brochure_FGP_NL.pdf)

2.1.3 De politieke en justitiële organisatie van Duitsland

Duitsland bestaat uit zestien verschillende Bundesländer, elk met een eigen bestuur. Op federaal niveau opereert het Bundeskriminalamt (BKA).⁵⁴ Deze instantie heeft een centrale en coördinerende rol ten aanzien van de deelstaat-overstijgende criminaliteit. De BKA huisvest daarnaast het Nationaal Centraal Bureau van Interpol.⁵⁵

⁵⁴ Van Daele e.a., 2008a, p. 174.

⁵⁵ Ibid, p. 175.

Op het deelstatelijke niveau heeft ieder Bundesland in Duitsland zelf een algemene politiedienst die onder gezag staat van de minister van Binnenlandse Zaken van die deelstaat, het *Innenministerium*.⁵⁶ De regulering van de politieorganisatie verschilt per deelstaat.⁵⁷ De verhouding tussen het federale en deelstatelijke niveau bestaat eruit dat de deelstaten de bevoegdheden dragen met betrekking tot de internationale rechtshulp en samenwerking.⁵⁸ Voor de Euregio betekent dit dat er vooral zal moeten worden gekeken naar de deelstaat Nordrhein-Westfalen (NRW).

Het Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen (POG-NRW) reguleert de politieorganisatie van NRW. Het Landeskriminalamt (LKA), de dependance van het BKA in NRW en de Kriminalpolizei (KriPo) van de *Landespolizei* zijn de organisaties die zich bezighouden met de grensoverschrijdende samenwerking en criminaliteit. De rol en taakstelling van het LKA zijn centraal geregeld in art. 13 POG-NRW. Het LKA Nordrhein-Westfalen staat in verbinding met het BKA alsmede met de LKA's van de andere Bundesländer en is de hoofdinstantie in een deelstaat als het gaat om inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken. Tevens is het LKA het centrale aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten en Europol voor wat betreft de criminaliteit die Nordrhein-Westfalen aangaat.⁵⁹ De Landespolizei in NRW is opgedeeld in 47 *Kreispolizeibehörde*, waarvan zestien de KriPo integraal in zich hebben opgenomen.⁶⁰ Deze Behörde worden ook wel aangeduid als *Kriminalhauptstelle*.⁶¹ De KriPo in Aachen is de *Hauptstelle* die zich binnen de Euregio Maas-Rijn bevindt. Binnen de Landespolizei zijn tevens 130 *Polizeiinspektionen* van belang die zich bezighouden met alledaagse criminaliteit. Daarin bevinden zich tevens de meer gespecialiseerde politieambtenaren van de *Dienststellen zur Zentralen Kriminalitätsbekämpfung*.⁶²

De Duitse douane is ook bevoegd tot het voeren van zelfstandig opsporingsonderzoek, uitgevoerd door de *Zollfahndung*.⁶³ Deze dienst ressorteert onder het ministerie van Financiën, met acht *Zollfahndungsämter* verdeeld over heel

⁵⁶ Ibid, p. 176.

⁵⁷ Ibid, p. 177.

⁵⁸ Ibid, p. 180.

⁵⁹ Ibid, p. 178-179.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Spapens, 2008, p. 44-45.

Duitsland. Deze zijn weer opgedeeld in 24 Aussenstellen, waarbij de Aussenstelle in Aachen belangrijk is voor de Euregio Maas-Rijn. In het bestek van het onderzoek is verder niet gekeken naar de Zoll.

Op justitieel niveau heeft Duitsland op federaal niveau geen instantie die zich bezighoudt met rechtshulpverzoeken. Op deelstatelijk niveau zijn de (General)Staatsanwaltschaften (StA),⁶⁴ de aangewezen organisaties.⁶⁵ Bedacht dient te worden dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Duitse politie en het StA een andere is dan in Nederland en België. De Duitse politie neemt ten aanzien van de inrichting van het opsporingsonderzoek autonoom een aantal beslissingen. Een Staatsanwalt bemoeit zich, afgezien van de aspecten die raken aan justitiële rechtshulp, in de regel niet met de operationele kanten van het rechercheonderzoek. In België en Nederland is meer sprake van beleidssturing door het Openbaar Ministerie.⁶⁶ In Nederland is het zelfs niet ongebruikelijk dat in grotere onderzoeken dagelijks contact plaatsvindt tussen de teamleiding en de officier van justitie.

De politieregio in Duitsland die binnen de Euregio bevoegd is, is het Polizeipräsidium (PP) Aachen, met de bijbehorende omliggende regio's Düren, Heinsberg en Viersen. Het PP Aachen speelt de grootste rol in de grensoverschrijdende samenwerking en om deze reden is deze bespreking tot deze organisatie beperkt. Het PP Aachen is verdeeld in verschillende Kriminalinspektionen (KI's), onder deze KI's vallen de operationele Kriminalkommissariaten (KK's) die ingedeeld zijn op criminaliteitsthema's of ondersteunende diensten van de andere KK's.

Nationale regelgeving omtrent rechtshulp en politieke informatie-uitwisseling

Voor wat betreft de grensoverschrijdende politiesamenwerking in Nordrhein-Westfalen is een aantal verdere verordeningen (Erlasse) belangrijk. Allereerst geldt de Gem. RdErl.Von 01-07-2004 (JMBI. NRW.S. 171) in der Fassung vom 22-08-2007 über der Befugnisse im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten. In deze verordening wordt bepaald dat voor inkomende rechtshulpverzoeken die uitleveringen inhouden, krachtens het Internationale Verdrag inzake Rechtshulp in strafzaken (1982) het Generalstaatsanwaltschaft van NRW bevoegd is voor

64 Fijnaut & Ouwerkerk, 2010, p. 80.

65 Van Daele, Spapens & Fijnaut, 2008, p. 180.

66 Ibid, p. 90.

EU-lidstaten. Voor de overige inkomende verzoeken is het geografisch bevoegde en aangezochte StA bevoegd, tenzij het gaat om tenuitvoerlegging of het doorsturen van getuigen naar het buitenland. In die laatste gevallen is het Generalstaatsanwaltschaft bevoegd.

Al naar gelang de bevoegdheidsverdeling is het Generalstaatsanwaltschaft of de Staatsanwaltschaft tevens de instantie die *Bewilligungs- und Prüfbehörde* is voor de inkomende verzoeken. Voor verzoeken tot grensoverschrijdende observaties vanuit Nederland is het Generalstaatsanwaltschaft uit Düsseldorf bevoegd. Voor observatieverzoeken vanuit België is het Staatsanwaltschaft Aachen bevoegd. Wanneer er een uitgaand rechtshulpverzoek wordt genomen zijn de OberStA's bevoegd tot het nemen van die beslissing.

Politieke informatie-uitwisseling

In het kader van de Erlasse wordt het LKA in beginsel als *Bewilligungs- und Prüfbehörde* aangesteld. Echter, in de grensgebieden met België en Nederland zijn de Polizeibehörden ex art. 39 SUO zelfstandig bevoegd, in het bijzonder voor verzoeken voor de Belgisch-Duitse grens omtrent:

- vervoers- en eigenaarsbewijzen;
- rijbewijzen;
- woon- en verblijfplaatsen;
- openbaar gepubliceerde abonnementen op telecommunicatie;
- informatieverwerving en ondervraging van personen die daartoe toestemming geven;
- identiteitsbewijzen;
- voorbereiden en plannen van grensoverschrijdende achtervolgingen alsmede uitvoeren van spoedeisende opsporing;
- informatieverzoek over de herkomst van zaken, in het bijzonder wapens en voertuigen (verkooppunten);
- sporenonderzoek;
- uitwisselen van informatie uit strafdossiers en politieke informatiesystemen.

Voor de Nederlands-Duitse grens zijn ze bevoegd voor verzoeken omtrent:

- vervoers- en eigenaarsbewijzen van voertuigen te land, ter zee en in de lucht;
- inlichtingen over rijbewijzen, schippersbewijzen en vergelijkbare documenten;

- woon- en verblijfplaatsen;
- bepalen van verblijfsvergunning;
- vaststellen van telefoonabonnementen en andersoortige abonnementen m.b.t. telecommunicatie;
- vaststelling van identiteit;
- opsporing naar de herkomst van zaken, zoals wapens en (water)voertuigen;
- overhevelen van politieke kennis uit dataverzamelingen en politieke documenten voor zover die voor de politie vrij toegankelijk is;
- inlichtingen over aangiften van wapens en explosieven, alsmede aangiften van geld- en waardepapiervervalsingen;
- vaststellen van de verklaringsbereidwilligheid van personen;
- politieke ondervragingen en verhoren;
- overhevelen van sporen;
- afstemmen en inleiden van opsporingsmaatregelen.

Andere verzoeken dienen door de grensgebieden aan het LKA te worden gericht.

2.2 De organisatie van de samenwerkingsverbanden in de Euregio

2.2.1 Het politieke niveau

De Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizeien (NeBeDeAGPOL) is een samenwerkingsverband tussen de leidinggevenden van de politiekorpsen in de Euregio Maas-Rijn sinds 1969. De missie van dit samenwerkingsverband is 'de politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn te bevorderen door initiatieven te nemen en uit te voeren of te ondersteunen'.⁶⁷ De NeBeDeAGPOL heeft geen formele status, in de zin dat zij activiteiten of inspanningen dwingend aan de deelnemende korpsen kan voorschrijven. Het verband berust op de gemeenschappelijke wil van de politieleiding in de drie landen om de samenwerking in de Euregio Maas-Rijn verder handen en voeten te geven.

Binnen de NeBeDeAGPOL bestaan vijf vakwerkgroepen (*Facharbeitsgruppen*), namelijk criminaliteit, verkeer, interventie, communicatie en opleiding. De

67 Vanmullen & Wouters, 2007, p. 23.

werkgroep criminaliteit is verder onderverdeeld in subgroepen die zich richten op verschillende prioriteiten, namelijk mensenhandel, rondtrekkende dadergroepen en drugs.⁶⁸ Aan de werkgroep criminaliteit zijn ook strategische analisten uit de drie landen verbonden die verantwoordelijk zijn voor het maken van criminaliteitsbeeldanalyses in de Euregio Maas-Rijn.⁶⁹

De NeBeDeAGPOL is een pleitbezorger van het gebruik van een ‘alarmsysteem’ waarmee de trends in grensoverschrijdende criminaliteit kunnen worden opgespoord, die vervolgens geanalyseerd zouden moeten worden door de strategische analisten. Daarnaast staat zij aan de wieg van het softwareprogramma EUTRIS, waarmee elektronisch sporen kunnen worden uitgewisseld.⁷⁰ De NeBeDeAGPOL heeft banden met de parketten in de drie landen, waarmee jaarlijks een conferentie wordt georganiseerd om de gemeenschappelijke strategie en prioriteiten vast te leggen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.⁷¹ Dit samenwerkingsverband heeft tevens geleid tot een meer directe communicatie in de vorm van EMMI-PALMA (Euregionaal Multimediale Informatie-uitwisseling Politieverbindingen Aachen-Liège-Maastricht), inmiddels EMMI-ESLI (Euregionaal Multimediale Informatie-uitwisseling – Exchange System for Legal Information). Dit systeem stelt de meldkamers van de politie sinds de jaren negentig in staat tot directe communicatie met elkaar.⁷² Het is tevens het registratiesysteem waarmee EPICC de aanvragen tot informatie-uitwisseling behandelt. Hierover later meer.

De NeBeDeAGPOL heeft in 2005 het initiatief genomen het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC) op te richten in Heerlen. EPICC heeft als functie de politieke informatiestromen tussen de drie landen te beheren en te coördineren en functioneert als de spin in het informatieweb van de politie in de Euregio.⁷³ In haar huidige staat zijn er ongeveer dertig ambtenaren werkzaam vanuit de drie landen in de Euregio. Vanuit Nederland zijn de Koninklijke Marechaussee, de douane, het OM en de politie actief binnen EPICC. Vanuit Duitsland is het Polizeipräsidium Aachen, het LKA en de douane vertegenwoordigd en namens België zijn behalve representanten van (wederom) de douane ook vertegenwoordigers van de Belgische federale politie

68 Ibid.

69 Bron: Coördinator Internationale Betrekkingen Limburg-Zuid.

70 Vanmullen & Wouters, 2007, p. 23.

71 Ibid, p. 24.

72 Spapens & Fijnaut, 2005, p. 3.

73 Fijnaut & De Ruyver, 2008, p. 113-114.

in EPICC ondergebracht. Alle binnen EPICC werkzame beampten kunnen inloggen op de informatiesystemen van hun eigen diensten en kunnen in een mum van tijd gegevens die zich voor rechtstreekse uitwisseling met een andere dienst lenen, uit die systemen ophalen en verstrekken. De verwerking van de politie informatie stromen gebeurt aan de hand van het programma EMMI-ESLI. Via EPICC lopen zowel de ad-hocverzoeken tot assistentie als het verstrekken van inlichtingen omtrent opsporingsonderzoeken. Het gaat dan om informatie zoals het uitwisselen van kentekens, antecedenten, verblijfplaatsen, enzovoort. Indien het gaat om informatie waarvoor de nationale justitiële autoriteiten bevoegd zijn, wordt het verzoek doorgesluisd naar het aangrenzende IRC.⁷⁴ Het bereik van EPICC is breder dan enkel de opsporingsonderzoeken: het houdt ook de handhaving en de noodhulp in. De systemen van EPICC, EMMI-ESLI, en van het IRC-Limburg, LURIS, zijn, afhankelijk van bepaalde filters, aan elkaar gekoppeld.⁷⁵ Per jaar worden ongeveer 25.000 verzoeken vanuit het buitenland door EPICC afgehandeld.⁷⁶ Tachtig procent hiervan vindt zijn oorsprong in de Euregio.⁷⁷

Naast EPICC is operationeel gezien ook het Joint Hit Team (JHT) een belangrijke speler op het terrein van de Euregiole samenwerking. De JHT's zijn opgericht in 2004 met als achtergrond de Hazeldonk-overleggen in het kader van de SUO. In Nederland opereren twee subteams, namelijk JHT Zuid-West, actief in de regio Midden- en West-Brabant, en JHT Zuid-Oost, actief in de politieregio Limburg-Zuid. Binnen het JHT zijn (minimaal) twaalf Nederlandse ambtenaren, één Belgische, twee Duitse, één Luxemburgse en één Franse opsporingsambtenaar actief.⁷⁸ Vanuit Nederland participeren de politieregio's Limburg-Noord en Limburg-Zuid, de KLPD, de KMar en de douane in het JHT.⁷⁹ Het doel van het JHT is de bestrijding van het drugstoerisme tussen de betrokken landen. Dit gaat dan met name over acties tegen de 'kleine' handel in verdovende middelen en de sluiting van illegale en internationaal georiënteerde drugsverkooppunten.⁸⁰ In eerste instantie was samenwerking met Duitsland enkel op het gebied van drugscriminaliteit niet mogelijk omdat dit binnen de bevoegdheid van de douane (Zoll) viel. Sinds 2006 bestaat er echter tussen

74 Ibid.

75 Bron: Bureauchef EPICC Nederland.

76 Bron: Coördinator EPICC België.

77 Ibid.

78 Bron: Teamleider Joint Hit Team.

79 Ibid.

80 Ibid.

Nederland en Duitsland tevens een samenwerkingsverband bij het JHT. De basis hiervan ligt niet in de SUO, maar in een overleg tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van Nordrhein-Westfalen en de Nederlandse minister van Justitie.⁸¹ Er is overeengekomen dat de bevoegdheid van het JHT met betrekking tot Duitsland zich niet enkel op de drugscriminaliteit richt, maar een meer algemene strafrechtelijke bevoegdheid heeft. Volgens de teamleider van het JHT is hieraan niet moeilijk te voldoen, gezien de andere misdrijven waaraan drugsrunners zich veelal schuldig maken, zoals het houden van illegale wapens.

Vanaf augustus 2008 wordt er tussen EPICC, het EOT/GC en de JHT's maandelijks operationeel overleg gevoerd.⁸²

2.2.2 Het justitiële niveau

Het Bureau voor Euregionale Samenwerking (BES) is een samenwerkingsverband, geïnitieerd in 2004 vanuit het OM Maastricht. Het heeft als voornaamste doel het bevorderen van de vervolging van grensoverschrijdende daders en dadergroepen. Binnen het BES werken zowel Nederlandse officieren van justitie, als een Belgische verbindingsjurist en een Duitse (Ober)Staatsanwalt als liaisonofficieren.

Tot op heden heeft het BES op operationeel vlak een rol gespeeld in tal van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, zowel binnen als buiten de Euregio.⁸³ Hieraan lagen veelal 'klassieke' rechtshulpverzoeken ten grondslag. Ook zijn er onder regie van het BES verschillende spiegel-/parallelonderzoeken uitgevoerd met de partners in de Euregio, of zelfs daarbuiten. Daarnaast is een aantal aanzetten tot de oprichting van een JIT gedaan.⁸⁴ Op deze initiatieven en de uitkomst daarvan komen we later in dit rapport terug. Ook heeft het BES de Werkgroep Contactmagistraten opgericht. Deze werkgroep belegt periodiek strategische overleggen over de internationale samenwerking en opsporingsonderzoeken.⁸⁵

81 Fijnaut & De Ruyver, 2008, p. 114.

82 Ibid.

83 Bron: dossiers Duitse liaisonofficier.

84 Ibid.

85 Van Daele & Vangeebergen, 2007, p. 84. Naar verluidt, komt deze Werkgroep Contactmagistraten heden ten dage overigens nog maar zelden bijeen.

Volgens Fijnaut en De Ruyver is een samenvoeging van de samenwerking op justitieel en politieel niveau aanbevelenswaardig. Vanuit de Nederlandse politieële en justitiële organisatie is in 2007 een voorstel uitgegaan om een ‘Eurocrime’ op te richten waarin voornoemde samenwerkingsvormen geografisch en operationeel worden samengevoegd.⁸⁶ Dit voorstel werd in België en Duitsland evenwel met gemengde gevoelens ontvangen. Dat gold in het verleden evenzeer voor de voorstellen om een Euregionale Recherche (ER) met een meer permanent karakter op te richten.⁸⁷ De belangrijkste bezwaren hadden te maken met de onduidelijkheid over het doel dat met deze initiatieven werd nagestreefd, maar vloeiden ook voort uit de overtuiging dat de bestaande mogelijkheden en instrumenten tot samenwerking nog niet ten volle waren benut.⁸⁸ Daarnaast viel blijkens informatie uit de focusgroepen de wijze van presentatie bij het lanceren van het voorstel voor een permanente Euregionale Recherche niet in goede aarde bij de Duitse en Belgische autoriteiten: omdat deze autoriteiten op voorhand niet over het voorstel waren geïnformeerd, voelden zij zich hierdoor overvallen.

In november 2010 is besloten tot oprichting van een Euregionaal Beslisgremium Opsporing (EBO).⁸⁹ De belangrijkste onderdelen van het concept zijn de verbetering van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, de gezamenlijke Euregionale analyse daarvan, de gezamenlijke selectie van uit te voeren grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken en het waarborgen van voldoende capaciteit voor deze gezamenlijke onderzoeken. Doel is een pilot op te richten, waarin drie Euregionale zaken geselecteerd worden, die vervolgens in samenwerkingsverband worden gedraaid.⁹⁰ In hoofdstuk 4 zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de vraag hoe vanuit de rechediensten in de drie landen tegen deze initiatieven wordt aangekeken.

⁸⁶ Ibid, p. 123.

⁸⁷ Ibid, p. 121 en 123.

⁸⁸ Ibid, 122-123.

⁸⁹ In de wandelgangen Euregionale weegcommissie genoemd. Het idee van een Euregionaal Beslisgremium Opsporing is door het BES en de NeBeDeAGPOL gezamenlijk uitgewerkt. De invoering en inrichting ervan zijn tijdens de Strategische Conferentie eind 2010 door de verzamelde korpschefs en parkethoofden geaccordeerd.

⁹⁰ Bron: Duitse liaisonofficier BES.

Inventarisatie van de samenwerkingsverbanden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste subvraag van het onderzoek centraal.

Hoe ziet de grensoverschrijdende politiesamenwerking in rechercheonderzoeken eruit, gezien vanuit Nederland, België en Duitsland?

Voor de beantwoording van deze vraag is het accent gelegd op de initiatieven tot samenwerking van de Nederlandse, Duitse en Belgische actoren in de periode na de samenvoeging van het EOT en het BGC vanaf 1 oktober 2006 tot en met 30 september 2010. In hoofdstuk 1 is de methodische verantwoording van het gehele project al toegelicht, op deze plaats vatten we kort samen op welke wijze en op basis van welke bronnen het empirisch onderzoek rondom de eerste onderzoeksvraag is vormgegeven. Allereerst is gekeken naar de persberichten die de verschillende politiediensten in de genoemde periode hebben laten uitgaan. Vervolgens zijn de systemen bevestigd die bijgehouden worden door het EPICC en het IRC-Zuid, respectievelijk EMMI-ESLI en LURIS. Ook is er dossieronderzoek gedaan aan de hand van de dossiers die door de Duitse liaisonofficier van het BES zijn bijgehouden.⁹¹ Tot slot zijn er vragenlijsten uitgezet binnen de politieregio's in de Euregio waarin vragen waren opgenomen over de mate waarin en de wijze waarop met buitenlandse partners werd samengewerkt. In Duitsland zijn deze vragenlijsten verspreid binnen het Polizeipräsidium Aachen, in Nederland binnen het korps Limburg-Zuid en in België binnen alle lokale politiezones en FGP's in de Euregio. Ook is geput uit de gespreksverslagen van de focusgroepen in de drie landen.

Ondanks de verscheidenheid aan methoden en geraadpleegde bronnen heeft de weergave in dit hoofdstuk van de inventarisatie van de Euregionale samenwerking niet de pretentie van volledigheid. Daarvoor is de versnippering van

91 De Nederlandse aanvragen werden uit LURIS verkregen, de Belgische liaison hield geen dusdanig administratief systeem bij.

rechercheactiviteiten over de verschillende diensten die werkzaam zijn in de Euregio Maas-Rijn te groot – in het Belgisch deel alleen al bevinden zich 43 verschillende diensten die een rol vervullen in de opsporing –, was de respons op de vragenlijsten niet evenwichtig genoeg verdeeld en moest te vaak een beroep worden gedaan op het geheugen van politiefunctionarissen. Wat het laatste betreft is uit rechtspsychologisch onderzoek bekend dat het menselijk geheugen lang niet altijd feilloos werkt.⁹² Niettemin biedt de inventarisatie wel een algemeen beeld van de frequentie, intensiteit en diversiteit van de aangetroffen Euregionale samenwerkingsverbanden. Ook kan inzichtelijk worden gemaakt welke vormen deze samenwerkingsverbanden aannemen, op wat voor wijze zij tot stand komen en verlopen, en op welke niveaus er wordt samengewerkt.

3.2 Persberichten

Allereerst is gekeken naar de persberichten die door de verschillende politiediensten zijn uitgegeven en waarin melding wordt gemaakt van grensoverschrijdende recherchesamenwerking. Voor de Nederlandse politieregio Limburg-Zuid zijn de persberichten te vinden op de website van de politie. Het archief loopt echter niet volledig terug tot en met 2006. Vanaf 2007 worden de persberichten van de politie digitaal gearchiveerd. Afgaande op het feit dat in het beginjaar maar enkele persberichten over samenwerking met Belgische of Duitse partners zijn terug te vinden, heeft het er veel van weg dat het archiefsysteem aanvankelijk kampte met kinderziektes. Het op persberichten gebaseerde beeld is aan Nederlandse zijde dan ook zeker niet volledig.

In België is gebruikgemaakt van persberichten, jaarverslagen en activiteitenverslagen. De persberichten zijn te vinden via de website van de federale politie.⁹³ De berichten zijn per arrondissement te bekijken. Voor dit onderzoek is gekeken naar de persberichten van de gerechtelijke arrondissementen Liège en (Belgisch) Limburg. Voor de lokale politiezones verschilt het per zone of er een website is en zo ja, of er voor dit onderzoek relevante persberichten op staan.⁹⁴

⁹² Zie voor een mooi en toegankelijk gepresenteerd overzicht van het onderzoek naar de werking van het geheugen Merkelbach & Jellicic, 2007.

⁹³ Zie www.polfed-fedpol.be/presse/presse_nl.php (geraadpleegd 11 november 2011). Hierop zijn ook – althans tot en met eind 2009 – de jaarverslagen en activiteitenverslagen van de federale politie te vinden.

⁹⁴ Ibid.

Ook de Duitse politie houdt een website bij, www.polizeipresse.de, waaruit de grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken te filteren zijn. Hieruit waren echter enkel de persberichten uit 2010 te filteren voor de regio Aachen. Wel was hier op kernwoorden te zoeken. Binnen het onderzoek is gebruikgemaakt van de woorden 'Niederlande', 'Belgien' en 'Euregio'.

Nadeel aan de bekeken mediabronnen is dat er vaak melding wordt gemaakt van samenwerking met de Nederlandse, Duitse en/of Belgische politie. Hierbij wordt niet gespecificeerd om welke politie het precies gaat. Vooral met betrekking tot België is het vaak lastig om te achterhalen met wie precies is samengewerkt, gezien de vele actoren die in het Belgisch gebied van de Euregio aanwezig zijn. Ook is in deze gevallen niet vast te stellen of het daadwerkelijk om een Euregionale samenwerking gaat of dat de samenwerking zich buiten de Euregio afspeelt. Waar uit de context blijkt dat het om diensten uit de Euregio gaat, bijvoorbeeld wanneer in het persbericht melding wordt gemaakt van een actie in Heerlen, Aachen of Tongeren, is dit meegenomen.

Een ander nadeel betreft het feit dat uit de berichtgeving niet kan worden afgeleid van wie het initiatief tot samenwerking afkomstig is. Vaak staan enkel de acties die geleid hebben tot (positieve) resultaten in de persberichten. Pogingen tot samenwerking die om wat voor reden dan ook gestrand zijn of niet het beoogde resultaat hebben gehad, zullen de mediaberichtgeving vermoedelijk nooit halen.

Deze beperkingen in acht genomen, geven de persberichten al wel een eerste beeld van de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden in de Euregio Maas-Rijn.

Nederland

Afgaande op de Nederlandse persberichten werkt het korps Limburg-Zuid ongeveer even vaak samen met de Belgische als met de Duitse collega's. Opvallend is het grote aantal berichten dat is gewijd aan samenwerking met de collega's in Liège. Ook wordt in de media meermaals melding gemaakt van deelname vanuit de regio Limburg-Zuid aan het JHT en BorderlineS.⁹⁵ Tevens is uit de

95 BorderlineS was de naam van een Nederlands project dat in het leven was geroepen voor een gerichte aanpak van drugsproblemen in de Euregio. Het was de voorloper van het Joint Hit Team dat heden ten dage wordt ingezet bij de bestrijding van het probleem van de drugsrunners.

persberichten af te leiden dat het regiokorps Limburg-Zuid ook vele contacten onderhoudt met korpsen buiten de Euregio Maas-Rijn.

De criminaliteitsvormen die met behulp van de samenwerkingsverbanden moeten worden bestreden, zijn te vinden op het gebied van drugs, verkeer, voertuigencriminaliteit, zeden, vermogenscriminaliteit, mishandeling en onderzoeken naar (vermoedelijke) levensdelicten. Ook worden vormen van samenwerking beschreven in de strijd tegen illegaal vuurwerk, wapens en vernielingen. Het meest curieuze geval betreft de zaak van twee Duitsers die de Sint-Janskerk in Maastricht poogden te beklimmen.

België

In België is het, in tegenstelling tot het Nederlandse en Duitse deel van de Euregio Maas-Rijn, belangrijk om een uitsplitsing te maken naar de dienst waarvan het initiatief tot samenwerking uitgaat. In Nederland en Duitsland hebben we het tenslotte maar over één dienst, het regiokorps Limburg-Zuid en het Polizeipräsidium Aachen, terwijl in het Belgische deel van de Euregio 43 diensten opereren. Afgaande op de persberichten neemt, in vergelijking met andere FGP's en met de politiezones, de FGPTongeren betrekkelijk vaak het initiatief tot het opzetten van grensoverschrijdende politiesamenwerking (elf keer in de periode 2006-2010; andere FGP's en PZ's komen in dezelfde periode niet hoger uit dan drie keer). De persberichten suggereren verder dat het meest frequent met Nederland wordt samengewerkt en dat die samenwerking zich niet beperkt tot de Euregio Maas-Rijn. De criminaliteitsvormen en incidenten die met de samenwerkingsverbanden zijn aangepakt, betreffen drugs, inbraken, voertuigencriminaliteit, verkeersdelicten, een ontsnapte gevangene, mensenhandel en witwaspraktijken.

Het beeld dat uit de activiteitenverslagen van de federale politie naar voren komt, is slechts in beperkte mate voor het onderhavige onderzoek bruikbaar, omdat de gegevens betrekking hebben op alle FGP's in België en slechts enkele concrete voorbeelden worden aangehaald. In het jaarverslag van 2006 wordt geen melding gemaakt van concrete grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In het jaarverslag van 2007 wordt één concreet drugsonderzoek genoemd, Skanderberg, waarbij samenwerking plaatsvond tussen Nederland en een aantal Belgische FGP's, namelijk Liège, Verviers, Eupen, Huy en Namur. Dit onderzoek strekte zich ook uit naar drie andere EU-lidstaten en werd bovendien ondersteund door Europol en Eurojust. In het jaarverslag van 2008 wor-

den geen concrete onderzoeken genoemd. Een jaar later weer wel. Er wordt gewag gemaakt van een zaak over het witwassen van vermogen in pleziervaartuigen; hierbij werken het Arrondissementeel Informatieknooppunt (AIK) Genk, EPICC en de FGP Tongeren samen met grotere buiten-Euregionale actoren. Er wordt tevens melding gemaakt van een samenwerking tussen Eupen en Aachen bij een overval. Daarnaast werkte de politie in Hasselt in 2009 samen met Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in een zaak over georganiseerde drugscriminaliteit. Als laatste wordt nog melding gemaakt van een onderzoek naar internationale cocaïnehandel. Hierin is door een aantal Belgische diensten samengewerkt met de Nederlandse politiepartners. Het is niet duidelijk of dit onderzoek als Euregionaal te kwalificeren is.

Duitsland

Uit de Duitse persberichten vanuit Aachen rijst het beeld op dat er voornamelijk wordt samengewerkt met de Belgische opsporingsdiensten. Vooral de FGP Eupen wordt meermaals genoemd. De criminaliteitsfenomenen waartegen blijken de persberichten gezamenlijk wordt opgetrokken zijn verkeersdelicten, diefstallen, inbraken en voertuigencriminaliteit. Ook wordt samengewerkt op het gebied van zeden, in dit geval de bekende zaak van de ‘Mitleidstrick’.⁹⁶ Maar één keer wordt gerapporteerd over een samenwerkingsverband op het gebied van drugscriminaliteit. Bij deze zaak was het BES betrokken. Ook wordt een samenwerkingsverband genoemd op het gebied van de georganiseerde criminaliteit.

3.3 EMMI-ESLI, LURIS en de dossierstudie bij het BES

In deze paragraaf zullen de gegevens over Euregionale samenwerking die verkregen zijn via het EPICC, het IRC-Limburg en het BES worden weergegeven. De overzichten die worden gepresenteerd hebben volgens de in hoofdstuk 1 toegelichte werkdefinitie alle betrekking op *formele* vormen van samenwerking.

96 Zie www.express.de/panorama/sex-phantom-auf-flucht-polizei-jagt-vergewaltiger,2192,1191226.html (geraadpleegd 14 november 2011). In deze zaak was er tevens sprake van samenwerking met Limburg-Noord. Dit valt echter buiten onze inventarisatie.

In de dagelijkse politiepraktijk zal dat overigens soms anders worden beleefd. Naar het oordeel van menige politiefunctionaris is het bijvoorbeeld goed verdedigbaar om de informatie die wordt uitgewisseld door EPICC aan te merken als informele informatie-uitwisseling, omdat het hier om politie-politie-informatie-uitwisseling gaat.

Ook ten aanzien van de onderstaande overzichten hebben we niet de pretentie van volledigheid. Wel kunnen de gepresenteerde gegevens bijdragen aan het genereren van een beeld van de diversiteit die in de sfeer van Euregiole recherchesamenwerking is aangetroffen.

3.3.1 EMMI-ESLI

De gegevens uit de database van EPICC – die wordt aangeduid als EMMI-ESLI – zijn verkregen via de Nederlandse leidinggevende en enkele medewerkers van dit bureau. Deze gegevens laten een overzicht zien van de informatie-uitwisseling in het kader van politieke rechtshulp die bij het EPICC vanaf 1 juni 2007 is geregistreerd. In de database is uiteenlopende informatie opgeslagen, zoals over het uitwisselen van kentekens, antecedenten, verblijfplaats van verdachten, enzovoort.

Ten behoeve van de analyse van de data in EMMI-ESLI is in eerste instantie gevraagd om alle gegevens vanaf oktober 2006 betreffende aanvragen tot uitwisseling van politie-informatie vanuit de Euregio. Deze vraag bleek minder eenvoudig te beantwoorden dan aanvankelijk werd gedacht. De ondervonden problemen hadden te maken met het feit dat EMMI-ESLI een registratiesysteem is en niet is ontwikkeld voor wetenschappelijke doeleinden. De medewerkers van EPICC hebben getracht om alle informatie naar boven te halen, maar hierdoor liep het systeem enkele keren vast. Om die reden is het, ondanks alle inspanningen van de betrokken medewerkers, enkel gelukt om (bruikbare) informatie te verkrijgen vanaf 1 januari 2008.

Een tweede probleem met EMMI-ESLI is dat het systeem een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen bevat als gevolg van dubbele invoer, typefouten, spellingsfouten, enzovoort. De namen van een aantal diensten zijn daardoor onjuist gespeld of verbasterd. Daarnaast is uit een aantal registraties niet af te leiden of de genoemde dienst is aan te merken als een Euregiole dienst.⁹⁷ Door deze administratieve tekortkomingen en slordigheden is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een volledig en accuraat beeld van de uitwisseling van politie-informatie via EPICC te genereren.

Totaalbeeld

In 2008 zijn door tussenkomst van EPICC 56.254 aanvragen tot het verkrijgen van informatie tussen de drie vertegenwoordigde landen uitgewisseld. In 2009 zakte dit aantal naar 51.372 en in 2010 was weer een lichte stijging waarneembaar en kwam het aantal aanvragen uit op 52.526. De daling van 2008-2009 zou volgens de medewerkers van EPICC onder andere het gevolg zijn van een nieuwe regeling ten aanzien van Belgische en Duitse aanvragen over kentekens aan Nederland. Het Nederlandse gedeelte van EPICC zou in die jaargang overspoeld zijn met dit type aanvragen, waarna de afspraak werd gemaakt het aantal aanvragen uit Duitsland en vooral België te limiteren.⁹⁸ Opmerkingen hierover kwamen ook terug in de Belgische focusgroepen, waarvan de resultaten in het volgende hoofdstuk worden besproken.

Uitsplitsing naar Euregionale diensten

Allereerst valt in de lijsten van EMMI-ESLI op dat veel meer diensten aanvragen bij EPICC doen dan de diensten die werkzaam zijn binnen de Euregio Maas-Rijn. Hoewel EPICC primair is opgericht voor de informatie-uitwisseling in de Euregio, komen aanvragen binnen vanuit heel België, Duitsland en Nederland en (ver) daarbuiten.⁹⁹

De gegevens van EMMI-ESLI indiceren dat vrijwel elke politiedienst in de Euregio de weg naar EPICC wel weet te vinden. In Duitsland spreken bijna alle KK's EPICC aan. Ook vanuit het regiokorps Limburg-Zuid zijn vele aanvragen

97 Voorbeelden hiervan zijn invoeringen zoals: 'Fed Pol', 'fed pol', 'Lok Pol', 'loc pol', 'lok pol', 'politie', 'Justitie', 'PP', 'Polizei Präsidium', 'StA', enzovoort. Dit type aanduidingen is te vaag om te achterhalen welke dienst nu precies bedoeld wordt. Een enkele keer wordt in EMMI-ESLI zelfs volstaan met het vermelden van de voornaam van een specifieke opsporingsambtenaar, zoals 'Jannie, de enige vrouwelijke diender daar'.

98 Verkeersovertredingen als te hard rijden of rijden door rood licht worden in België strafrechtelijk afgedaan en niet, zoals in Duitsland en Nederland het geval is, administratiefrechtelijk. In België moeten personen die hun verkeersboete niet betalen dan ook worden verhoord. De vele aanvragen van België aan Nederland op verkeersgebied hingen dan ook samen met het grote aantal Nederlanders dat in het Belgische deel van de Euregio, of daarbuiten, een verkeersboete had gekregen. Fijnaut e.a. (2005) rekenen dit tot de administratieve justitiële rechtshulp. In Nederland krijgt men in geval van wanbetaling enkel een extra aanmaning van het CJIB.

99 Voorbeelden zijn Polen, Groot-Brittannië en Spanje.

afkomstig. Niet alleen zijn alle districten van dit regiokorps in de lijst van aanvragende partijen vertegenwoordigd, ook zijn verzoeken tot informatie-uitwisseling afkomstig uit een aantal specialistische eenheden, zoals het GC/EOT, diverse Teams Grootchalige Opsporing (TGO), de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), enzovoort. In België dienen alle Euregionale FGP's met enige regelmaat aanvragen tot informatie-uitwisseling bij EPICC in. Ook de meeste lokale politiezones hebben contact met EPICC. In 2009 en 2010 kwamen uit 33 van de 38 lokale zones aanvragen tot informatie-uitwisseling bij EPICC binnen.

Naast de contacten die de verschillende diensten in de Euregio met EPICC hebben, valt op dat ook binnen EPICC contact met elkaar wordt gezocht. Regelmatig wordt in de lijsten van EMMI-ESLI vermeld dat er contact is geweest met EPICC-Duitsland, -Nederland of -België. Hieruit is af te leiden dat binnen EPICC ook vragen aan elkaar worden gesteld en worden doorgeleid. Afgaande op deze gegevens heeft het er veel van weg dat de hoofddoelstelling van EPICC¹⁰⁰ – medewerkers van de betrokken partners direct met elkaar laten samenwerken en informatie laten uitwisselen, en daarnaast informatie doorgeleiden naar de operationele diensten van de betrokken partners – wordt gerealiseerd.

3.3.2 LURIS

Naast EMMI-ESLI is in het kader van het onderhavige onderzoek ook toestemming verkregen om de gegevens van LURIS te bekijken bij het IRC-Limburg. De reden om ook op justitieel niveau naar rechtshulpverzoeken te kijken – terwijl dit onderzoek primair gericht is op politieke samenwerking – is gelegen in het feit dat bij de inzet van dwangmiddelen toestemming is vereist van de justitiële autoriteiten. Vooral in de 'grotere' opsporingsonderzoeken is daarom vrijwel altijd een justitiële component aanwezig. Helaas kon vanuit het Parket-Generaal van het OM uitsluitend toestemming worden verkregen tot inzage in de uitgaande rechtshulpverzoeken van Nederland. Voor het inventariseren en analyseren van de rechtshulpverzoeken die vanuit Duitsland en België aan Nederland worden gedaan, was per rechtshulpverzoek de toestemming van de betrokken buitenlandse autoriteit vereist. Vanwege de te verwachten logistieke problemen bij het verkrijgen van die toestemming, is ervan afgezien om een overzicht te genereren van de inkomende rechtshulpverzoeken. De gegevens in deze sub-

100 Artikel 1 van de Bestuurlijke overeenkomst.

paragraaf hebben dan ook alleen betrekking op de rechtshulpverzoeken die vanuit Nederland in de richting van Duitsland en België zijn geïnitieerd.

De uitgaande verzoeken van LURIS zijn aan het onderzoeksteam verstrekt in de vorm van Excel-lijsten. Hoewel de cijfers voor 2006 en 2007 beschikbaar waren, is ervoor gekozen om deze buiten beschouwing te laten. Deze keuze is ingegeven door het feit dat vanaf 2008 het IRC-Limburg een afzonderlijk registratiesysteem in LURIS heeft en vanaf dat moment enkel de arrondissementsparketten Maastricht en Roermond in de overzichten worden meegenomen. Vóór 2008 hadden de gegevens tevens betrekking op de arrondissementen Middelburg, Breda en Den Bosch, maar kon niet worden vastgesteld welke zaken Euregio-naal-gerelateerd waren.

In tabel 3.1 is het aantal rechtshulpverzoeken dat vanuit de arrondissementen Maastricht en Roermond aan de Duitse en Belgische justitiële autoriteiten in de Euregio Maas-Rijn is gedaan, weergegeven.

Tabel 3.1: Het rechtshulpverkeer geregistreerd in LURIS in opsporingsonderzoeken in de Euregio vanuit de parketten Maastricht en Roermond in de periode 2008-2010 (bron: LURIS)

	2008	2009	2010 ¹⁰¹
België	136	215	210
Tongeren	31	76	70
Liège	3	16	22
Hasselt	5	7	24
Eupen	1	3	3
Verviers	1	10	6
Huy	1	-	-
Totaal Euregio	42	112	125
Andere parketten binnen België ¹⁰²	39	70	85
Niet-inge vulde velden	55	33	-
Duitsland	129	182	172
Aachen	13	40	47
Totaal Euregio	13	40	47
Niet-inge vulde velden	53	27	-
Andere parketten binnen Duitsland ¹⁰³	63	64	125
Totaal aantal RHV per jaar vanuit Nederland naar het buitenland	370	553	491

101 Voor 2010 is gekozen het hele jaar weer te geven in plaats van enkel tot en met september 2010 (wat de eigenlijke onderzoeksperiode is), omdat anders t.a.v. de voorgaande jaren in LURIS een vertekend beeld zou ontstaan.

De in tabel 3.1 weergegeven cijfers laten zien dat vanuit de Nederlandse politie-regio Limburg-Zuid beduidend meer rechtshulpverzoeken aan de Belgische autoriteiten in de Euregio Maas-Rijn worden gedaan dan aan de justitiële autoriteiten in het Duitse deel.¹⁰⁴ In België wordt het merendeel van de verzoeken gericht aan het parket Tongeren. Deze bevinding bevestigt de spilfunctie van dit parket in het rechtshulpverkeer tussen Nederland en België die ook al uit de analyse van de persberichten naar voren kwam. Tabel 3.1 maakt verder duidelijk dat de focus van de samenwerking niet uitsluitend gericht is op de Euregio Maas-Rijn maar dat vanuit de parketten Maastricht en Roermond ook een aanzienlijk aantal rechtshulpverzoeken wordt gedaan aan Belgische en Duitse justitiële autoriteiten buiten dit gebied.

De gegevens van LURIS bieden ook de mogelijkheid om – althans voor de jaren 2009 en 2010 – inzicht te verschaffen in de criminaliteitsvormen waarop de uitgaande rechtshulpverzoeken vanuit Nederlands Limburg(-Zuid) betrekking hadden. Niet verrassend springen drugs- en verkeersmisdrijven eruit.¹⁰⁵ Daarnaast hebben de rechtshulpverzoeken veelal betrekking op (gekwaliceerde) diefstallen, levensdelicten en – in toenemende mate – op witwassen.

Hoewel de analyse van het LURIS-bestand uitsluitend betrekking had op uitgaande rechtshulpverzoeken vanuit Nederland, zijn er andere bronnen beschikbaar die enig licht kunnen werpen op de rechtshulpverzoeken die vanuit België en Duitsland worden gedaan. Wat België betreft kan worden aangehaakt bij onderzoek dat door een onderzoeksgroep van de UGent is verricht.¹⁰⁶ Uit dat

102 Dit zijn de niet-Euregionale parketten. Voorbeelden zijn Antwerpen, Brussel, Dinant, het Federaal parket in Brussel, Arlon, Brugge, Dendermonde, Gent, Leuven, Mechelen, Namen, Veurne en Turnhout (zie pagina 57).

103 Dit zijn de niet-Euregionale parketten. Voorbeelden zijn Berlijn, Bonn, Braunschweig, Degendorf, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Ewangen, Essen, Hamburg, Hannover, Kleve, Krefeld, Moers, Mönchengladbach, Münster, Potsdam, Siegen, Stralsund en Wuppertal (zie pagina 57).

104 Het contrast met het regiokorps Limburg-Noord is wat dat betreft groot. Het onderzoek van Bruinsma e.a. (2010, p. 70) laat zien dat in het BPS van dit regiokorps het aandeel Duitse arrestanten en verdachten veel hoger is dan het aandeel arrestanten van Belgische origine. Het korps Limburg-Noord is, zo constateren de onderzoekers, ook veel sterker op Duitsland georiënteerd dan op België. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat het aantal Duitse korpsen waaraan de politieregio Limburg-Noord grenst groter is dan het aantal Belgische korpsen, en met het gegeven dat tussen deze Duitse korpsen onderling niet of in beperkte mate afstemming plaatsvindt over de grensoverschrijdende samenwerking met het politiekorps Limburg-Noord (Bruinsma e.a., 2010, p. 167).

105 Opvallend is wel de daling van het aantal rechtshulpverzoeken met betrekking tot drugsdelicten: van 44 in 2009 tot achttien in 2010.

106 Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 137.

onderzoek blijkt dat in 2009 105 rechtshulpverzoeken vanuit heel België bij het IRC-Limburg werden neergelegd. Dat aantal is nog niet de helft van het aantal rechtshulpverzoeken dat de parketten Roermond en Maastricht in hetzelfde jaar aan de Belgische autoriteiten deden (zie tabel 3.1). Zonder al te veel vooruit te willen lopen op de bevindingen die in het volgende hoofdstuk worden gepresenteerd, lijkt een aantal aspecten van belang bij de verklaring van de Belgische terughoudendheid. De belangrijkste verklaringsfactor is gelegen in het negatieve beeld dat bestaat over de Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken.¹⁰⁷ Dit beeld leidt ertoe dat men zich onthoudt van het sturen van meer rechtshulpverzoeken, dan wel dat wordt gekozen voor een meer informele weg van informatie-uitwisseling. Alleen als op informele wijze is afgetast dat het indienen van een rechtshulpverzoek zinvol is en kans van slagen heeft – in de zin dat de overtuiging bestaat dat de Nederlandse autoriteiten zullen meewerken –, zal de weg van de formele rechtshulp worden gekozen.

Om meer zicht te krijgen op de Duitse kant van het rechtshulpverkeer is een dossieronderzoek verricht bij de Duitse liaisonofficier van het BES. Hiervan wordt in de volgende subparagraaf verslag gedaan.

3.3.3 Inventarisatie bij het BES

Het dossieronderzoek bij de Duitse liaisonofficier van het BES bestond uit een inventarisatie van alle verzoeken tot samenwerking vanuit Duitsland die via hem werden gedaan aan Nederlandse en Belgische instanties en, vice versa, van de pogingen tot samenwerking die vanuit België of Nederland via de liaison richting Duitsland werden geïnitieerd. Omdat de Duitse liaison zijn werk aanving op 31 oktober 2008, besloeg zijn dossier alleen samenwerkingsverbanden die nadien tot stand zijn gekomen. Ook zijn enkel de dossiers van de Duitse liaison bekeken. De Belgische liaison hield geen dossiers bij en over de informatie van de Nederlandse liaison beschikte het onderzoeksteam al via het hierboven besproken materiaal van LURIS.

¹⁰⁷ Een beeld dat overigens ook naar voren komt uit het onderzoek van Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 117. Dat onderzoek maakt ook duidelijk dat de door België ervaren problemen zich niet concentreren in de grensstreek. In de top 3 van IRC's met de meeste niet-afgesloten verzoeken staan bijvoorbeeld het LIRC, Noordwest en Midden-Nederland en Amsterdam (Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 139). In de top 3 van 'laattijdig' afgeboekte verzoeken scoren IRC-Limburg (plaats 1) en IRC-Zuid (plaats 3) wel hoog (Vermeulen & Van Damme, 210, p. 140).

Uit de dossierstudie komt naar voren dat door de Duitse liaison vanaf 31 oktober 2008 tot en met 30 september 2010 in totaal 299 vragen behandeld zijn. Gedurende de twee maanden in 2008 ontving hij veertien vragen, in 2009 150 en in 2010 (tot en met 30 september) 135. De vragen hebben betrekking op zowel kleine rechtshulpverzoeken – waarin gevraagd werd om het verrichten van specifieke opsporingshandelingen – als grote parallelonderzoeken. In het kader van grote parallelonderzoeken zijn vaak meerdere vragen gesteld. Zoals de gegevens uit LURIS ook al lieten zien, beperkt de grensoverschrijdende politiesamenwerking die via het BES loopt zich niet enkel tot de Euregio Maas-Rijn, maar strekt deze zich ook tot andere gebieden in Europa uit.¹⁰⁸

Voor het genereren van een overzicht van de Euregionale zaken is een aantal criteria aangehouden. Het was van belang dat de zaken binnen de onderzoeksperiode vielen, dat er sprake was van een initiatief tot samenwerking van een Euregionale speler in de richting van een andere Euregionale speler en dat dit initiatief uitmondde in een samenwerkingsverband binnen de Euregio.¹⁰⁹

De dossiers van de Duitse liaison zijn aan de hand van de volgende aspecten doorgelicht.

- Welke partij nam het initiatief tot grensoverschrijdende samenwerking?
- Tot welke partij(en) was dit initiatief gericht?
- In hoeverre waren er buiten-Euregionale spelers betrokken bij de samenwerking?
- Welke vorm nam de samenwerking aan? (Enkelvoudig rechtshulpverzoek, parallelonderzoek, al dan niet met meerdere rechtshulpverzoeken of een JIT.)
- Op de bestrijding van welke criminaliteitsvorm was de samenwerking gericht?

In totaal zijn in de dossiers van de Duitse liaison over een periode van een kleine twee jaar – november 2008-september 2010 – 62 (gehonoreerde) aanvragen voor Euregionale samenwerking geïdentificeerd.¹¹⁰ In 24 van deze zaken

108 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Duitse liaison een voormalig Eurojust-medewerker was en ook soms nog in die hoedanigheid werd aangesproken door de mensen in het veld.

109 Hoewel samenwerking binnen de Euregio Maas-Rijn een vereiste was, betekende dit niet dat er uitsluitend Euregionale partners bij het onderzoek betrokken hoefden te zijn.

110 Let op, het betreft hier uitsluitend samenwerking binnen de Euregio Maas-Rijn. Aanvragen van buitenaf, bijvoorbeeld vanuit een noordelijk gelegen Nederlandse politieregio, zijn in dit overzicht niet meegenomen. Evenmin zijn zaken meegeteld die uitsluitend betrekking hadden op justitiële rechtshulp en waarbinnen geen link gelegd kon worden met opsporingsactiviteiten.

was er ook sprake van samenwerking met buiten-Euregiole partners, zoals de Duitse korpsen Siegen en Viersen, het Regiokorps Groningen, de Nationale Recherche en een politiedienst uit Marokko.

In de tabellen 3.2 en 3.3 is uiteengezet hoe de 62 aanvragen over de drie betrokken landen waren verdeeld en op welke typen opsporingsonderzoek deze aanvragen betrekking hadden.

Tabel 3.2: Gehonoreerde aanvragen tot samenwerking van de drie gebieden in de Euregio bij de Duitse liaison van het BES (bron: dossiers Duitse liaison BES)

Van/Naar	Nederland	België	Duitsland	Totaal
Nederland	0	1	17	18
België	7	0	4	11
Duitsland	29	4	0	33

Tabel 3.3: Vormen van opsporingsonderzoek binnen Euregiole onderzoeken (bron: dossiers Duitse liaison BES)

Parallel-/spiegelonderzoeken	20
Enkelvoudige rechtshulpverzoeken	40
Overname strafvervolgning	2

De gegevens in tabel 3.2 indiceren dat de Duitse liaison niet alleen een bemiddelende rol speelt in de politieke en justitiële samenwerking tussen Duitsland en Nederland, maar dat hij ook toegevoegde waarde kan hebben in de relaties tussen België en Nederland. Uit tabel 3.3 valt op dat de tussenkomst van de Duitse liaison vooral gevraagd wordt op het terrein van de enkelvoudige rechtshulpverzoeken en de parallelonderzoeken. Zijn tussenkomst was in de periode november 2008-september 2010 niet vereist bij de uitvoering van een onderzoek door een Joint Investigation Team (JIT). Uit de dossiers kan worden afgeleid dat er twee keer in vooroverleggen is aangestuurd op de start van een JIT, maar in beide gevallen lukte het niet om een dergelijk team te formeren en is gekozen voor samenwerking in de vorm van een enkelvoudig rechtshulpverzoek, dan wel een parallelonderzoek. In totaal werden gedurende de onderzoeksperiode twee JIT's geformeerd. Eén daarvan was het JIT motordiefstallen – waarin Belgische en Nederlandse politiefunctionarissen participeerden –, dat ook in het onderzoek van Fijnaut en De Ruyver beschreven wordt.¹¹¹ Het tweede JIT was ook een Belgisch-Nederlands initiatief en was gericht op de bestrijding van mensenhandel.

111 Fijnaut & De Ruyver, 2008, p. 116.

Ook uit de dossiers van de Duitse liaison van het BES komen drugsmisdrijven (26 keer genoemd) het meest prominent naar voren als het type delict waarvoor in de sfeer van bestrijding de samenwerking met de Euregionale partners wordt gezocht. Daarnaast vormen overvallen (11), voertuigencriminaliteit (6), levensdelicten (6) en mensenhandel (4) de opmaat tot Euregionale samenwerking.

3.4 Inzichten uit de questionnaires

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 (§1.3), is een gestandaardiseerde vragenlijst uitgezet binnen de opsporingsdiensten die de Euregio Maas-Rijn als werkgebied hebben, teneinde meer zicht te krijgen op de mate waarin en de wijze waarop met buitenlandse partners in de regio wordt samengewerkt. De nadruk lag in deze questionnaires op uitgaande verzoeken tot (enige vorm van) samenwerking. De vragenlijst bestond uit zeven vragen over samenwerking met de verschillende Euregionale instanties. Een onderscheid is aangebracht tussen het initiatief tot samenwerking en de wijze waarop de samenwerking zich voltrok. De vragen besloegen de volledige onderzoeksperiode vanaf 1 oktober 2006 tot en met 30 september 2010. Vanwege verschillen in de wijze waarop de questionnaire is verspreid en afgenomen en vanwege sterk uiteenlopende responsgegevens, is op basis van de questionnaires geen volledig en accuraat beeld te genereren. De hieronder gepresenteerde bevindingen moeten dan ook met enige voorzichtigheid worden benaderd.

3.4.1 Het Nederlandse deel van de Euregio

Divisie Regionale Recherche

Uit de door medewerkers van de DRR ingevulde vragenlijst kan worden afgeleid dat wat betreft België, zowel bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit als in het kader van TGO-onderzoeken, gedurende de gehele onderzoeksperiode redelijk frequent is samengewerkt met de FGP Hasselt en de FGP Tongeren. Ook zijn er in 2009 en 2010 contacten geweest met de FGP Liège en is in 2010, in een grootschalig onderzoek naar een levensdelict, een beroep gedaan op de medewerking van de FGP Eupen. Sporadisch is er door de jaren heen ook met een viertal lokale politiezones samengewerkt.

De contacten vanuit het bureau GC/EOT met het Polizeipräsidium Aachen spitsen zich toe op samenwerking met KK13 – in het kader van een onderzoek naar autodiefstallen in 2006 en 2007 stond men bijvoorbeeld in nauw contact met deze KK – en in het bijzonder met KK21 in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. In 2009 is ook samengewerkt met de KK24 op het terrein van drugsgerelateerde criminaliteit.

In het kader van TGO-onderzoek is in 2007 samengewerkt met het BKA en in 2009 met de KPB Heinsberg. In 2010 hebben TGO-teams informatie uitgewisseld met de KK11 en de KK21.

De reacties op de vragen over de wijze van totstandkoming van de samenwerking wijzen erop dat door medewerkers van de DRR in dit verband meestal een vast stramien wordt gevolgd. Eerst wordt informeel het opsporingsonderzoek bij de betrokken buitenlandse dienst voorgelegd en besproken. In deze vooroverleggen worden (informeel) afspraken gemaakt over de te nemen stappen. Vervolgens worden deze stappen door middel van rechtshulpverzoeken geformaliseerd en wordt de verdere samenwerking in gang gezet. Deze manier van werken zal verder besproken worden in hoofdstuk 4.

Districten van Limburg-Zuid

Kijkend naar de Euregionale samenwerking vanuit de vier districten van de regio Limburg-Zuid, valt een aantal gemeenschappelijkheden en verschillen op. Alle districten geven aan ruimschoots gebruik te maken van EPICC in de sfeer van de uitwisseling van politie-politie-informatie. Daarnaast wordt vanuit elk district in de richting van België samengewerkt met zowel FGP's als met lokale politiezones. De geografische ligging van de districten is uiteraard een belangrijke factor voor de frequentie en intensiteit van de wederzijdse contacten. Vooral in Maastricht wordt betrekkelijk veel samengewerkt met de FGP Hasselt en de FGP Tongeren en – in mindere mate – met de FGP Liège en de FGP Eupen. De contacten lijken vooral sterk ontwikkeld te zijn in de richting van de Nederlandstalige korpsen in België. Met Liège zijn er op ad-hocbasis wel contacten, maar over en weer worden nauwelijks initiatieven ontplooid om de banden tussen de districten en de FGP Liège op structurele basis aan te halen.

Meer nog dan met de FGP's wordt vanuit de districten samengewerkt met de lokale politiezones. Deze samenwerkingsverbanden worden als overwegend informeel gekwalificeerd. Met sommige politiezones wordt structureel infor-

matie uitgewisseld over specifieke criminaliteitsfenomenen (bijvoorbeeld tussen het district Maastricht en de PZ Hasselt over inbrekers).

Van de vier districten in de regio Limburg-Zuid lijkt Maastricht het meest gericht op samenwerking met politiediensten in het (Nederlandstalig) Belgisch deel van de Euregio Maas-Rijn en het minst op (intensivering van) de samenwerking met de Duitse collega's. In de andere districten vindt de samenwerking met Belgische collega's meer op ad-hocbasis plaats. In de vragenlijst die bijvoorbeeld door medewerkers van het district Heerlen is ingevuld, wordt weliswaar melding gemaakt van samenwerking met diverse Belgische instanties, maar ook wordt aangegeven dat er vanuit het district Heerlen geen noodzaak bestaat om zich sterker op België te oriënteren. Het district lijkt het kompas sterker op de Duitse burens te hebben afgestemd, zoals onder andere blijkt uit een aantal samenwerkingsverbanden met de KK21 van het PP in Aachen en met de lokale politie van die stad. Ook het district Sittard legt blijkens de vragenlijst nadruk op goede contacten met de oosterburens. Met het KPB Heinsberg zijn bijvoorbeeld dagelijks contacten vanuit Sittard. Deze contacten worden door de betrokken onderzoekers gekwalificeerd als een permanente uitwisseling van informatie. Ook wordt vanuit Sittard regelmatig samengewerkt met de KK15 op het terrein van woninginbraken. Deze samenwerking is overwegend informeel en wordt ingestoken via de Facharbeitsgruppe van de NeBeDeAGPOL waar de onderzoekers deel van uitmaken. Naast samenwerking met de KK15 wordt via de Facharbeitsgruppe contact met meerdere diensten in Duitsland onderhouden.

3.4.2 Het Belgische deel van de Euregio

In §1.3 is al toegelicht dat in België de respons op de online uitgezette vragenlijsten sterk fluctueerde. Over het Franstalige deel van de Euregio Maas-Rijn zijn op basis van de questionnaires geen uitspraken te doen. Het meest complete beeld bestaat over het Duitstalige deel. Het beeld van het Nederlandstalige deel is gefragmenteerd en onvolledig, doordat er geen informatie beschikbaar is van de vijf FGP's en een aantal lokale politiezones.

Duitstalige diensten

De gegevens uit de questionnaires bevestigen het beeld dat al is ontstaan op basis van de analyse van de secundaire bronnen, namelijk dat de FGP Eupen een spil-

functie vervult in de grensoverschrijdende rechersamenwerking tussen Duitsland en België en – in mindere mate – tussen Duitsland en Nederland. Niet alleen wordt vanuit Duitsland en Nederland met grote regelmaat een beroep op de collega's in Eupen gedaan – ook als het gaat om het leggen van contact met collega's in andere Belgische politiediensten –, maar ook – en daar gaat het in deze subparagraaf om – staan de medewerkers van de FGP Eupen zelf aan de basis van menig samenwerkingsinitiatief. Uit de questionnaires blijkt bijvoorbeeld dat de FGP intensieve contacten onderhoudt met diverse Kriminalinspektionen (KI's) en Kriminalkommissariaten (KK's) van het Polizeipräsidium Aachen. De daaruit voortvloeiende samenwerkingsverbanden hebben zowel een formeel als een informeel karakter. Ook zijn de lijnen met het BES vanuit de FGP Eupen kort. De samenwerking met de Nederlandse diensten lijkt zich vooral toe te spitsen op het district Maastricht.¹¹² Blijkens de vragenlijsten wordt op ad-hocbasis ook wel samengewerkt met de districten Heerlen en Kerkrade.

Op het niveau van de lokale politiezones – zoals Weser-Göhl en Basse Meuse – wordt hoofdzakelijk via EPICC informatie met de buitenlandse politiediensten in de omgeving uitgewisseld. Vanuit de laatstgenoemde politiezone is ook een aantal maal direct contact gezocht met het district Maastricht.¹¹³ Daarnaast is vanuit Basse Meuse tweemaal een aanzet tot directe samenwerking gedaan met het JHT Zuid-Oost en is sporadisch een beroep gedaan op de medewerking van een van de KI's van het Polizeipräsidium te Aachen.

Nederlandstalige lokale politiezones

Het beeld dat oprijst uit de informatie die is aangeleverd door de medewerkers van de Nederlandstalige politiezones die de vragenlijst hebben ingevuld, is dat elke dienst via EPICC veelvuldig politie-informatie uitwisselt met naburige politiediensten. In het oog springend zijn in dit verband de PZ Bilzen-Hoeselt-Riemst en de PZ West-Limburg, met tientallen – en in het geval van West-Limburg zelfs rond de honderd – initiatieven tot informatie-uitwisseling per jaar. Dat vanuit deze politiezones veel over de grens gewerkt wordt, blijkt ook uit het

112 In 2006 werd bijvoorbeeld in tien zaken door de FGP Eupen contact met het district Maastricht gezocht, hetgeen leidde tot twee samenwerkingsverbanden.

113 Ter illustratie: in de vragenlijst van de PZ Basse Meuse wordt over de periode 2006-2010 melding gemaakt van acht formele en zeventien informele verzoeken tot samenwerking met het district Maastricht. Deze verzoeken resulteerden in zeven formele en tien informele vormen van samenwerking.

feit dat regelmatig contact met Europol en Interpol wordt onderhouden. Diverse diensten verwijzen verder op basis van eigen ervaring naar het IRC-Zuid als een belangrijke speler in de sfeer van Euregionale samenwerking.

Afgezien van de lokale zone Bilzen-Hoeselt-Riemst zijn de Nederlandstalige zones in het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn nauwelijks op Duitsland, i.c. Aachen, georiënteerd. In het kader van directe relaties met Nederlandse politiediensten wordt het district Maastricht het meest frequent genoemd als partner en valt de naam van de districten Heerlen en Kerkrade een enkele keer. Ook wordt door een aantal diensten gerefereerd aan de JHT's en de Euregionale Task Force Drugs als samenwerkingspartners. Hierbij valt op dat een aantal keer een initiatief vanuit de lokale politiezones tot samenwerking met de Task Force Drugs is genomen, maar dat dit niet tot samenwerking heeft geleid.

3.4.3 *Het Duitse deel van de Euregio*

In het Duitse deel van de Euregio is door de leidinggevendenden van het Polizeipräsidium Aachen zelf een inschatting gemaakt welke KK's moesten worden benaderd om de vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk hebben rechercheurs van de KK15 (woninginbraken), de KK21 (georganiseerde criminaliteit en financiële delicten), de KK22 (ondersteuning georganiseerde criminaliteit) en de KK24 (drugsgelateerde criminaliteit) de vragenlijst ingevuld. Van KK13 (diefstal en voertuigdelicten) heeft de teamleider schriftelijk een reactie gegeven op de vragenlijst, in plaats van deze in te vullen. De reden hiervoor was dat men wilde voorkomen dat foutieve gegevens werden verstrekt doordat bepaalde zaken zich te lang geleden hadden voorgedaan. Hieronder zal beknopt per Kriminalkommissariat worden toegelicht welke initiatieven tot grensoverschrijdende recherchesamenwerking zijn genomen.

Kriminalkommissariat 13 (zwere diefstallen en voertuigcriminaliteit)

Op het gebied van de aanpak van zware diefstallen bestaan intensieve persoonlijke contacten met de FGP Eupen. Er vindt wekelijks en soms zelfs dagelijks contact tussen beide partijen plaats. De initiatieven daartoe komen zowel van Duitse als Belgische zijde. Ook zijn er regelmatige informele contacten met de collega's in Verviers, Liège, Hasselt en Tongeren. Daarnaast zijn er contacten met andere instanties in België buiten de Euregio.

De KK13 participeert ook in het informele *Arbeitskreis für Raubsachbearbeiter*,¹¹⁴ waarin behalve Aachen ook Heinsberg en Viersen, Eupen, Tongeren, Hasselt, Liège en de Nederlandse regiokorpsen van Noord- en Zuid-Limburg vertegenwoordigd zijn. De bijeenkomsten van dit Euregionale (informele) werkoverleg vinden vier keer per jaar plaats.

Expliciet is vermeld dat de samenwerking met de Belgische diensten bij de aanpak van zware diefstallen vanuit KK13 als ‘erfolgreich und effektiv’ wordt ervaren. De informele weg die met de Belgische collega’s kan worden bewandeld staat echter lang niet altijd open in de contacten met Nederlandse politiediensten. In de sfeer van voertuigencriminaliteit – in het bijzonder de diefstal van auto’s en motoren – stuit men regelmatig op verdachten van Nederlandse origine, maar de samenwerking tussen de KK13 en de Nederlandse diensten verloopt in dit type zaken allesbehalve vlekkeloos. Op de achtergrond van de problemen die de Duits-Nederlandse samenwerking bemoeilijken, wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan. Hier zij vast vermeld dat een van de problemen betrekking heeft op het gepercipieerde gebrek aan flexibiliteit aan Nederlandse zijde om auto’s die in Duitsland gestolen zijn en met behulp van het Schengen Informatie Systeem (SIS) in Nederland zijn getraceerd, snel weer terug naar Duitsland te krijgen.¹¹⁵

Met EPICC staat KK13 veelvuldig – bijna dagelijks – in contact.

Kriminalkommissariat 15 (woninginbraken)

Uit de antwoorden op de vragen in de questionnaire kan worden afgeleid dat de KK15 in de jaren 2006-2010 voornamelijk contacten onderhield in België. Vooral met de Waalse FGP’s Liège en Verviers is frequent en intensief samengewerkt. Met de collega’s in Verviers gebeurt dat veelal op informele basis. Ook de FGP Eupen komt een aantal malen als samenwerkingspartner bij onderzoek naar woninginbraken in beeld. Directe contacten met Nederlandse politiediensten zijn schaars. Gedurende de onderzoeksperiode is een keer samengewerkt met het district Kerkrade, maar afgezien van een aantal via EPICC weggezette

114 Deze term slaat terug op roofovervallen, maar breed opgevat, zodat hij ook betrekking heeft op ramkraken, inbraken en dergelijke. Er was behoefte aan het instellen van een informele groep waarin over de aanpak van deze vormen van criminaliteit kon worden overlegd, omdat dit type zaken aanvankelijk niet tot de prioriteiten van de NeBeDeAGPOL behoorde.

115 Ter illustratie: jaarlijks stuit de KK op ongeveer 100 tot 150 SIS-treffers, waarvan de meeste betrekking hebben op gestolen voertuigen die naar Nederland zijn gebracht.

verzoeken om informatie wordt verder geen melding gemaakt van pogingen om tot samenwerking te komen.

Kriminalkommissariat 21 (georganiseerde criminaliteit)

Het beeld dat uit de door rechercheurs van KK21 ingevulde vragenlijst naar voren komt, is dat er intensief wordt samengewerkt met zowel Belgische als Nederlandse collega's. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de criminaliteit die deze KK geacht wordt te bestrijden, is deze bevinding nauwelijks verrassend te noemen. Door de jaren heen wordt melding gemaakt van een aantal grote, langdurige projecten, waaraan respectievelijk vanuit de FGP Tongeren, de FGP Eupen, de Divisie Regionale Recherche (DRR) van het regiokorps Limburg-Zuid en de districten Kerkrade en Heerlen bijdragen zijn geleverd.

In België wordt met alle FGP's op informele en formele basis samengewerkt. De FGP Eupen komt ook uit de gegevens van KK21 naar voren als het draaipunt van de Duits-Belgische politiesamenwerking. Contacten met de lokale politiezones in België zijn er niet of nauwelijks. De samenwerking met Nederland daarentegen beweegt zich zowel op regionaal als op districtelijk niveau. Het betreft dan wel de districten die direct tegen de Duitse grens aanliggen. Er wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van een samenwerking met Maastricht.

De KK21 maakt veelvuldig gebruik van EPICC bij het wegzetten van verzoeken om politie-informatie en schakelt ook met grote regelmaat het IRC-Zuid in bij het doen van een formeel rechtshulpverzoek. Ook worden de andere communicatiekanalen die in het kader van de Euregionale samenwerking zijn gecreëerd, door KK21 volop benut, getuige het feit dat het BES soms wordt ingeschakeld en een beroep wordt gedaan op de netwerken en Arbeitskreisen van NeBeDeAGPOL.

Kriminalkommissariat 22 (ondersteuning georganiseerde criminaliteit)

Het overzicht dat door KK22 is gegenereerd over de initiatieven met betrekking tot Euregionale recherchesamenwerking lijkt in een aantal opzichten op het hierboven geschetste beeld van KK21. Ook voor dit Kriminalkommissariat geldt dat de belangrijkste partner in België de FGP Eupen is. Ook de FGP Tonge-

ren weet KK21 regelmatig te vinden, zij het dat hier een aanmerkelijk formelere insteek vereist is dan in Eupen. Sporadisch wordt contact gezocht met Verviers en Liège. Hasselt wordt in het geheel niet genoemd. De lokale politiezones evenmin.

De samenwerking met Nederland is gedurende de onderzoeksperiode niet in alle opzichten probleemloos verlopen. Met de DRR is een aantal maal, na een formeel verzoek daartoe via de officiële kanalen, naar tevredenheid samengewerkt. Daartegenover staat een aantal negatieve ervaringen met het district Kerkrade. Deze dateren weliswaar uit 2006 en 2007, maar uit het feit dat in de vragenlijst met klem is vermeld dat ondanks diverse formele verzoeken er 'Keine Reaktion der Niederlandische Strafverfolgungsbehörden' te bespeuren was, kan worden afgeleid dat de ergernis aan Duitse zijde destijds groot is geweest. In 2008 is het overigens in een andere zaak wel gelukt om een vorm van samenwerking met het district Kerkrade te creëren. In 2010 werd samengewerkt met het district Sittard.

Kriminalkommissariat 24 (drugs)

In de jaren 2006 tot en met 2010 heeft de KK24 samengewerkt met (vooral) de FGP Eupen en (in mindere mate) met de FGP Liège. Met Liège had de samenwerking vooral een informeel karakter, terwijl de contacten met Eupen resulteerden in een aantal formele initiatieven en daaruit voortvloeiende samenwerkingsverbanden.

In de richting van Nederland is een enkele keer informeel samengewerkt met de districten Maastricht, Heerlen en Kerkrade. Ook heeft een informeel samenwerkingsverband via NeBeDeAGPOL gelopen. Daarnaast is veelvuldig informatie uitgewisseld via EPICC en is een enkele keer informeel samengewerkt met het Joint Hit Team Zuid-Oost.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van diverse primaire en secundaire bronnen een beeld geschetst van de mate waarin en de wijze waarop vanuit Duitsland, België en Nederland initiatieven worden ontplooid om in de Euregio Maas-Rijn met elkaar samen te werken. De inventarisatie over de periode 2006-2010 laat zien dat er een grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden in de Euregio bestaat.

Deze diversiteit betreft niet alleen het niveau waarop wordt samengewerkt, maar ook de frequentie en de intensiteit waarmee partijen in opsporingsonderzoeken elkaars steun en medewerking zoeken, en de wijze waarop de samenwerking gestalte krijgt. Wat het laatste betreft, kan worden vastgesteld dat Euregionale recherchesamenwerking zich beweegt tussen twee uitersten: aan de ene kant de situatie waarin rechercheurs informeel onderling met elkaar overleggen en elkaar van informatie voorzien, en aan de andere kant de situatie waarin de afspraken juridisch moeten zijn verankerd en de samenwerking volledig is geformaliseerd.

Een conclusie die uit diverse bronnen kan worden afgeleid is dat de term 'Euregionale samenwerking' in zekere zin misleidend is. De samenwerking tussen politiediensten concentreert zich rond bepaalde knooppunten in het gebied, maar het is zeker niet zo dat alle diensten met elkaar samenwerken, laat staan dat partijen zich laten leiden door of zich gecommitteerd voelen aan een 'grote Euregionale gedachte'. De belangrijkste knooppunten zijn Eupen, Aachen, Tongeren en Maastricht. De samenwerkingsverbanden rondom deze knooppunten hangen samen met een gedeelde criminaliteitsproblematiek, maar zijn voor een belangrijk deel ook cultureel-historisch bepaald.

De spil- en brugfunctie van Eupen komt uit vrijwel alle bronnen sterk naar voren. Ze manifesteert zich in het bijzonder in de samenwerking tussen deze Duitstalige FGP, de Franstalige FGP's Liège en Verviers en de KI's en KK's van het Polizeipräsidium Aachen. Afgaande op de reacties uit de vragenlijsten, weten de Belgische en Duitse collega's elkaar gemakkelijk te vinden, mede als gevolg van de sleutelrol die Eupen vervult. Op het hierboven geschetste continuüm komt de in dit deelgebied aangetroffen samenwerking het dichtst in de buurt van informele overlegstructuren, al moeten uiteraard in geval van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden of de overdracht van strafvorderlijk relevante informatie ook de geëigende juridische wegen worden bewandeld.

Afgezien van de sterke banden die bestaan tussen Aachen, Eupen en de Franstalige FGP's, is het Polizeipräsidium Aachen ook georiënteerd op de Divisie Regionale Recherche van het korps Limburg-Zuid. Mede als gevolg van een paar grote parallelonderzoeken die de afgelopen jaren in Nederland en Duitsland zijn uitgevoerd, zijn vooral de KK's 21 en 22 en de DRR sterk op elkaar aangewezen. Ook wordt samengewerkt met de districten in de regio Limburg-Zuid die tegen de Duitse grens aanliggen. De samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse politiediensten wordt gekenmerkt door een formeler karakter dan die tussen de Duitse en Belgische eenheden. Hoewel de samenwerking in

een aantal onderzoeken bevredigend is verlopen, bestaan over en weer ook wel enig onbegrip en wrevel over elkaars opstelling. In hoofdstuk 4 zal de achtergrond van de soms precaire relatie tussen Duitse en Nederlandse politiemensen nader worden geduid.

Vanuit het Polizeipräsidium Aachen lijkt nauwelijks te worden samengewerkt met de lokale politiezones in België (met uitzondering van de Duitstalige) en ook de samenwerking met de Nederlandstalige FGP's Hasselt en Tongeren staat op een laag pitje. In de relatie tussen Nederland en België daarentegen valt de prominente positie van de FGP Tongeren en – voor de afhandeling van rechtshulpverzoeken – het parket Tongeren juist bijzonder op. Rondom dit derde knooppunt worden vele tijdelijke coalities tussen Belgische en Nederlandse politiediensten gesloten. Ook met collega's van de FGP Hasselt wordt vanuit de Divisie Regionale Recherche van het korps Limburg-Zuid regelmatig overleg gevoerd, maar de gegevens uit LURIS laten zien dat op rechtshulpniveau de samenwerking met deze FGP beduidend minder intens is dan met Tongeren of Liège. De DRR heeft daarnaast enkel contact met de Belgische lokale zones vlak over de grens.

Voor menige Belgische lokale politiezone is het district Maastricht een belangrijke partner. In beduidend mindere mate wordt contact gezocht met de collega's in de districten Heerlen, Kerkrade, Roermond en Sittard. Andersom gebeurt dat frequenter. Vanuit de districten in de regio Limburg-Zuid wordt niet alleen samenwerking geïnitieerd met de lokale politiezones in België, maar ook met de Nederlandstalige FGP's aldaar. Initiatieven tot samenwerking vanuit de Zuid-Limburgse districten met de Duitse diensten zijn er nauwelijks, behalve vanuit Sittard, waarbij veel informeel wordt ingestoken via de NeBeDeAG-POL. Daarnaast wordt veel samengewerkt met Heinsberg.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat een zekere geografische nabijheid, een cultureel-historische verwantschap en het spreken van dezelfde taal van invloed zijn op de mate en intensiteit waarmee over de grens met elkaar wordt samengewerkt. Toch vormt taal ook weer niet een onoverkomelijke barrière. Zo wordt zowel vanuit Nederland als vanuit Duitsland met enige regelmaat samengewerkt met de Franstalige FGP Liège. Over het belang van taal komen we in het komende hoofdstuk nader te spreken.

De weg naar EPICC wordt door vrijwel alle Euregionale diensten goed gevonden, voor zowel de grote als de kleinere onderzoeken. Het feit dat het IRC-Limburg in hetzelfde gebouw als het EPICC gevestigd is, maakt het gemakkelijker om, wanneer de justitiële autoriteiten bij de samenwerking betrokken dienen te worden, een zaak naar een hoger niveau van de rechtshulp te tillen.

De conclusie van Spapens en Fijnaut in 2005 dat de IRC's voor een buitenstaander niet altijd eenvoudig te vinden zijn, is inmiddels dus achterhaald.¹¹⁶ In het grootste deel van de gevallen heeft de samenwerking betrekking op vormen van enkelvoudige rechtshulp, maar de bestudeerde bronnen laten zien dat er genoeg voorbeelden zijn van parallelonderzoeken in twee of meer landen. Dit type onderzoek is vooral aangetroffen in de relatie tussen de FGP Eupen en het PP Aachen en tussen Duitse en Nederlandse researchediensten. De parallelonderzoeken in de onderzoeksperiode spitsten zich toe op de opsporing en bestrijding van drugsgelateerde misdrijven, voertuigendiefstal en inbraken. Een JIT is, hoewel deze constructie speciaal gemaakt is voor het voeren van (grootschalige) grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken, in de onderzoeksperiode slechts tweemaal geformeerd. Ook op de achterliggende oorzaken van de beperkte inzet van deze samenwerkingsvorm wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

¹¹⁶ Spapens & Fijnaut, 2005, p. 32.

Ervaringen met en visies op de samenwerking

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen vanuit een bottom-upperspectief de ervaringen met en visies op de Euregionale samenwerking worden beschreven en geduid. Voordat de diverse aspecten die van invloed zijn op deze samenwerking worden geïntroduceerd, zal eerst de kern worden beschreven van de twee gevalstudies die naast de individuele en focusgroepinterviews de belangrijkste bronnen van de data-verzameling hebben gevormd. Naar deze twee zaken zal, bij wijze van illustratie, lopende het hoofdstuk met enige regelmaat worden verwezen.

Casus A

In Aachen en omgeving worden begin 2010 in relatief korte tijd vele luxe en dure auto's gestolen. In Duitsland zorgt dat voor veel media-aandacht en onrust onder de bevolking. De druk op de politie om wat te doen aan deze golf van diefstallen neemt toe. De personen die bij de Duitse autoriteiten als verdachten in beeld komen, blijken de Nederlandse nationaliteit te hebben. De Duitse politie vermoedt bovendien dat de autodiefstallen niet alleen op Duits grondgebied maar ook in België plaatsvinden.

Via het JHT wordt politie-informatie uitgewisseld over de verdachten. Langs deze weg raakt in Duitsland bekend dat er al een onderzoek in Nederland gelopen heeft naar deze personen, al ging het toen om andere strafbare feiten. Op verzoek van het Polizeipräsidium Aachen wordt een bijeenkomst met de collega's van de DRR van het regiokorps Limburg-Zuid belegd waarin de DRR verzocht wordt om in Nederland een parallel opsporingsonderzoek te starten. Bij dit overleg zijn ook Duitse en Nederlandse officieren van justitie aanwezig. Van Nederlandse zijde wordt aangegeven dat de verdenkingsgrondslag van de Duitse collega's onvoldoende is om (zwarte) opsporingsmiddelen in te zetten en dat het twijfelachtig is of deze zaak in het weegproces voldoende prioriteit krijgt om capaciteit vrij te maken. Aan de Duitse collega's wordt de suggestie gedaan om rondom

dit thema een JIT op te starten – daarmee zou aan Nederlandse zijde de gewenste prioriteit wel worden bereikt –, maar aan dit voorstel wordt door de Duitse autoriteiten geen gevolg gegeven. Ook het betrekken van de Belgische opsporingsdiensten in een samenwerkingsverband wordt in dit stadium door de Duitse politiefunctionarissen en magistraten nog niet opportuun geacht.

Na deze vergadering wordt vanuit het regiokorps Limburg-Zuid een informatierechercheur aangewezen die geacht wordt als aanspreekpunt voor de Duitse collega's tijdens het verloop van hun onderzoek te fungeren. Deze informatierechercheur maakt tevens deel uit van de Facharbeitsgruppe van de NeBeDeAGPOL. Vanuit het Polizeipräsidium Aachen worden vele rechtshulpverzoeken naar Nederland gestuurd, die – op een enkel na – onbeantwoord blijven. Dit leidt tot grote ergernis aan Duitse zijde en de betrokken rechercheurs maken de politieleiding deelgenoot van hun frustraties. Vanuit de korpsleiding te Aachen en via de Staatsanwalt wordt de druk op het korps Limburg-Zuid en het Maastrichtse OM vervolgens opgevoerd. Dit leidt tot hernieuwd overleg op hoog niveau, onder andere resulterend in het besluit tot het voeren van een gemeenschappelijke actiedag.

Tijdens een vergadering van het Euregio-overleg hoort een vertegenwoordiger van de Belgische politiedienst, die de betrokken personen ook als verdachten ziet in een aantal ramkraken, dat de Nederlandse en Duitse collega's bezig zijn met de organisatie van een actiedag. De Belgische politiedienst had zelf voordien het Polizeipräsidium Aachen al een aantal keer benaderd, maar hier geen reactie op gekregen.

De Belgische rechercheurs nemen informeel contact op met hun Nederlandse collega's en leggen hun de vraag voor of zij onofficieel bij de actiedag aanwezig mogen zijn om te controleren of bij de in beslag genomen voorwerpen eventueel goederen zitten die in België zijn buitgemaakt. De toestemming daartoe wordt verleend.

Casus B

Bij het Polizeipräsidium Aachen bestaat de indruk, mede op basis van eerder in Nederland en België uitgevoerd opsporingsonderzoek waarvan de resultaten ook aan Aachen zijn verstrekt, dat in de Euregio door een crimineel samenwerkingsverband op grote schaal synthetische drugs worden geproduceerd en verhandeld. Het onderzoek van het Duitse rechteamteam wijst onder andere in de richting van een in België woonachtige Duitser. Via een rechtshulpverzoek wordt bij een Belgische opsporingsdienst de vraag neergelegd om een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden aan te wenden, zoals tappen en observeren. De Belgen reageren welwillend op het verzoek en voeren de gevraagde activiteiten gedurende een bepaalde periode uit. Wanneer de inzet van deze middelen niet leidt tot de gewenste resultaten wordt de samenwerking tijdelijk beëindigd.

Het accent van het onderzoek wordt verlegd naar Nederland. Bij de betrokken KK van het Polizeipräsidium bestaat het sterke vermoeden dat ook een aantal in het Nederlands deel van de Euregio wonende personen behoort tot de criminele groepering die verdacht wordt van productie van en handel in synthetische drugs. De Nederlandse rechercheurs van de DRR van het korps Limburg-Zuid waren via Euregionale overlegkanalen al op de hoogte gebracht van het bestaan van het Duitse opsporingsonderzoek, maar waren nog niet bij het onderzoek betrokken. Dat verandert wanneer de leidinggevende van de Duitse teamleider van het onderzoek informeel contact zoekt met de DRR. De verkennende gesprekken met de Nederlanders verlopen soepel, niet in de laatste plaats omdat de Duitse leidinggevende de Nederlandse taal goed spreekt en hij de Nederlanders via zijn grote informele netwerk al jaren kent. Er worden diverse vergaderingen belegd, die leiden tot een aantal rechtshulpverzoeken tot observatie van de Nederlandse verdachten. De uitvoering van de rechtshulpverzoeken komt voor rekening van GC/EOT van het korps Limburg-Zuid. In de afweging of de zaak voldoende prioriteit heeft wordt de Euregionale dimensie beklemd.

De observaties leveren in de sfeer van de synthetische drugs niet onmiddellijk het gewenste resultaat op. Wel komt in de loop van het onderzoek een andere verdenking bovendrijven, namelijk dat via de haven van Rotterdam een cocaïnecontainer wordt aangevoerd die de Euregio Maas-Rijn als bestemming heeft. Bij het doorzoeken van de con-

tainer wordt de verwachte cocaïne echter niet aangetroffen. De samenwerking wordt vervolgens gestaakt.

Ondertussen loopt het opsporingsonderzoek in Duitsland door. Er worden 'Verdeckte Ermittler' (VE) – Duitse politie-infiltranten – ingezet voor een pseudokoop. Nadat deze transactie is geslaagd, wordt op een grotere aankoop aangestuurd. Omdat de verdachten de levering hiervan vermoedelijk op Nederlands grondgebied willen laten plaatsvinden – en de Duitse recherche ook de mogelijkheid niet uitsluit dat te elfder ure nog naar België wordt uitgeweken –, worden de contacten met de Nederlandse en Belgische collega's weer opgefrist.

Deze twee korte casusbeschrijvingen geven al een indicatie dat de vraag of en hoe er met elkaar wordt samengewerkt, afhankelijk is van diverse factoren. Zoals al is toegelicht in §1.4, zijn deze in drie categorieën ondergebracht: *kennen, kunnen en willen*.

4.2 Kennen

4.2.1 Kennis over het criminaliteitsbeeld

Euregionale criminaliteit

Het behoeft geen betoog dat veel criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn een grensoverschrijdend karakter heeft. Eerder onderzoek laat dat ook goed zien,¹¹⁷ evenals de twee gevalstudies die aan het begin van dit hoofdstuk zijn gepresenteerd. Gevalstudie B illustreert echter ook dat de onderzochte criminaliteit zich veelal niet beperkt tot de Euregio Maas-Rijn, maar zich uitstrekt over een veel groter deel van Europa. Volgens de uit de focusgroepen afkomstige informatie is het type criminaliteit waarmee men wordt geconfronteerd te plaatsen op een breed spectrum. Aan het ene uiterste bevinden zich kleine, niet-georganiseerde vergrijpen die toevallig over de grens plaatsvinden, waardoor men genoodzaakt is om binnen de Euregio samen te werken. Een respondent karakteriseerde dit als 'een lokaal probleem met een internationaal tintje'. Aan de andere kant zijn

117 Zie onder andere Spapens & Fijnaut, 2005.

er de internationale criminele samenwerkingsverbanden, die niet alleen binnen de Euregio maar ook daarbuiten opereren. In de Belgische focusgroep werd bijvoorbeeld opgemerkt dat diverse FGP's – vooral met betrekking tot het onderwerp drugs – frequent en intensief contact onderhouden met de regiokorpsen Amsterdam en Rotterdam en soms ook met de Nationale Recherche in Nederland. Ook de gegevens uit de Duitse focusgroep bevestigen het beeld dat de grotere zaken vaak betrekking hebben op onderzoek dat de Euregio Maas-Rijn overstijgt. Gevalstudie B is hiervan een goed voorbeeld. In deze zaak waren meer diensten betrokken dan enkel de politieke en justitiële organisaties uit de Euregio Maas-Rijn, namelijk diensten uit Rotterdam en Antwerpen. Toch spitste het onderzoek zich toe op een hoofdgroepering die zich binnen de Euregio Maas-Rijn bevond, maar die bij de uitvoering van de criminele activiteiten gebruikmaakte van de buiten-Euregiole logistieke infrastructuur, in het bijzonder de havens van Rotterdam en Antwerpen. Wanneer dit gebeurde, riepen de opsporingsambtenaren de hulp in van de buiten-Euregiole diensten. Het hoofdonderzoek en de leiding bleef echter Euregioaal georiënteerd.

In het bijzonder in de Duitse focusgroep werd benadrukt dat men zich niet aan de indruk kon onttrekken dat bepaalde – vooral uit Nederland afkomstige – delictplegers bewust gebruikmaken van grenzen en exact weten waar wat wordt aangepakt en wat niet. Volgens deze respondenten gebruiken calculerende criminelen één land in de regio als 'toevluchtsoord' en een ander land als het 'werkterrein voor het plegen van criminele activiteiten'. De verdachte in gevalstudie B beantwoordt aan dit profiel. Deze persoon was van Duitse origine, woonde in België en gebruikte Duitsland als afzetland en Nederland als land waar de grondstoffen vandaan werden gehaald.

Zijn er criminaliteitsfenomenen te benoemen die zich specifiek in de Euregio Maas-Rijn manifesteren? Uit de literatuur,¹¹⁸ documentstudie en focusgroepen komen drugscriminaliteit, mensenhandel en prostitutie, inbraken en voertuigencriminaliteit als prominente verschijningsvormen naar voren. Al deze fenomenen zijn ook prioriteiten van de NeBeDeAGPOL. De vraag is echter of deze fenomenen in de focusgroepen naar boven zijn gekomen omdat ze als prioriteit zijn aangemerkt, of dat ze prioriteit hebben gekregen omdat het de meest voorkomende criminaliteitsfenomenen zijn. Om deze vraag te beantwoorden werpen we een blik op de criminaliteitsbeeldanalyses die in de Eure-

118 Voor een uitgebreide beschrijving zie onder andere Spapens & Fijnaut, 2005. Deze auteurs stellen overigens ook vast – in lijn met de in de vorige alinea beschreven perceptie van de geïnterviewde Duitse rechercheurs – dat daders een fijne neus hebben voor de kansen die grenzen tussen jurisdicties bieden.

gio Maas-Rijn beschikbaar zijn, en op de mate waarin en de wijze waarop de verschillende opsporingsdiensten van deze analyses gebruikmaken.

Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's)

Binnen de Euregio worden strategische CBA's gemaakt in opdracht van de NeBeDeAGPOL. Deze rapportages worden ter voorbereiding op de jaarlijkse strategische conferentie opgesteld door drie analisten, afkomstig uit respectievelijk de FGP Eupen, het Polizeipräsidium Aachen en de DRR van de regio Limburg-Zuid. De interviews in de drie landen maken duidelijk dat op de werkvloer onduidelijkheid bestaat over het doel van deze CBA's, over voor wie ze precies bestemd zijn en over de eventueel te nemen vervolgstappen. De volgende gedachtewisseling, afkomstig uit een van de in België gehouden focusgroep-interviews, onderstreept dat de toegevoegde waarde van de CBA's door het executieve politiepersoneel in lang niet alle gevallen wordt onderkend.

Rechercheur 1: 'Om een voorbeeld te geven: we hebben gisteren een e-mail gekregen van de NeBeDeAGPOL met allemaal cijfergegevens, inbraken, weet ik het allemaal wat. Diefstal, over allemaal verschillende gedragingen in Nederland en [naam lokale politiezone] zit daar ook tussen. Maar om heel eerlijk te zeggen, ik heb die e-mail dan gekregen, maar eigenlijk kan ik daar niets mee. Wat moet ik met die cijfers doen, verspreid ik die e-mail via het paraplusysteem naar de diensthoofden? Dan gebeurt daar niets mee.'

Onderzoeker: 'Bedoel je nu te zeggen dat die kennis wel ter beschikking wordt gesteld, maar dat je niet goed weet wat je eraan hebt?'

Rechercheur 1: 'Ja, want het is zo dat je een mailtje krijgt en dat je je afvraagt: hoe ga ik hier nu mee om? Dat er eigenlijk niets bij zit bij de e-mail van, die gaat wekelijks komen, die gaat maandelijks komen. Soms vraag ik me zelfs af: hebben ze me die mail misschien per vergissing gestuurd? Ik weet dat eigenlijk niet.'

Rechercheur 2: 'Er zit geen toelichting bij. Je krijgt een heleboel informatie over een situatie in de Euregio over je uitgestort, maar er zit geen enkele aanwijzing bij wat je met die kennis zou kunnen doen.'

Voorals in de lokale politiezones in België worden de CBA's voor kennisgeving aangenomen en weet men niet goed wat men met deze rapportages aan moet. Bij gebrek aan een handreiking c.q. vertaalslag wordt de noodzaak om de criminaliteitscijfers van de andere zones, FGP's of buitenlandse opsporingsdiensten te bekijken, nauwelijks ingezien. De bijdrage van de analyses aan het werkproces op lokaal niveau is dan ook gering. Deels vloeit het gebrek aan interesse voort uit het feit dat de focus in de lokale zones ligt op de criminaliteit waarmee men in het eigen gebied wordt geconfronteerd. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de districten in de regio Limburg-Zuid en de Duitse districten. Maar de bevinding dat ook binnen de FGP's, de Duitse KK's en de DRR van de regio Limburg-Zuid met gemengde gevoelens wordt gekeken naar de CBA's van de NeBeDeAGPOL, geeft aan dat er meer aan de hand is. De kritiek die op dit niveau op de CBA's valt te beluisteren spitst zich toe op het strategische karakter van de analyses. Daarmee zijn ze te abstract en bieden ze voor het dagelijkse researchewerk te weinig aanknopingspunten. In het bijzonder in de Nederlandse focusgroep werd de wens geuit om het accent te verleggen naar operationele analyses, zodat de rechercheurs daar bij voorgenomen of lopend onderzoek meteen gebruik van kunnen maken. Echter, operationele analyses zoals die in Nederland worden gemaakt zijn niet direct verplaatsbaar over de grens en vice versa. In Duitsland wordt het researcheproces weliswaar ondersteund door *Lagebilder*, maar het format waarin deze worden gegoten verschilt op een aantal punten wezenlijk van de Nederlandse analyses.¹¹⁹ Het laatste punt legt een belangrijk verschil in de werkwijze tussen Duitse, Belgische en Nederlandse researchediensten bloot, waarover later meer.

In het verlengde van de conclusie in het vorige hoofdstuk dat de samenwerking in de Euregio Maas-Rijn niet geïnspireerd wordt door een grote Euregionale gedachte, maar veeleer bepaald wordt door specifieke geografische belangen, komt het allesbehalve als een verrassing dat de behoefte aan een allesomvattend Euregionaal criminaliteitsbeeld gering is. Hoewel de informatie wel beschikbaar is, wordt er in België bijvoorbeeld geen geheim van gemaakt dat men niet altijd op de hoogte is van de prioriteiten en de aard en de omvang van criminaliteitsproblemen over de grens. De aandacht gaat primair uit naar de criminaliteit binnen het eigen territoire en zolang de informatie uit Duitsland en Nederland daarop niet van toepassing is, zal die informatie ongebruikt blijven

119 Zie hiervoor ook het rapport van Bruinsma e.a. (2010, p. 65), waarin wordt vastgesteld dat de wensen die aan Duitse zijde bestaan voor het maken van een *Lagebild* niet altijd corresponderen met de mogelijkheden van – en visie op – operationele misdaadanalyse die bestaan in de Nederlandse politieregio Limburg-Noord.

liggen. Maar in de andere twee landen is het niet veel anders. Sterker nog, vanwege het in Nederland geïncorporeerde model van projectmatig werken wordt juist het regiokorps Limburg-Zuid verweten dat het bij het stellen van prioriteiten de eigen regionale belangen vooropstelt en te weinig oog heeft voor hetgeen aan de overzijde van de grens speelt en belangrijk wordt gevonden. Gevalstudie A laat zien dat ook de Duitse KK's dat doen bij de aanpak van criminaliteit die zich in verschillende delen van de Euregio Maas-Rijn voordoet. Het feit dat er al in een vroeg stadium aanwijzingen waren dat de criminaliteit in kwestie ('ramkraken') ook in België werd gepleegd, maar dat geen contact met de Belgen werd gezocht om bijvoorbeeld tot een gemeenschappelijke criminaliteitsanalyse te komen, spreekt wat dat betreft boekdelen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat een gedeelde visie op de aard, ernst en omvang van de in de Euregio Maas-Rijn ervaren criminaliteitsproblemen ontbreekt. Wat in het ene deel van de Euregio wordt ervaren als bijzonder ernstig, kan in het andere deel een beduidend andere lading hebben. Gevalstudie A laat wat dat betreft ook de betekenis zien van het gebruikte jargon, c.q. de definitie die aan bepaalde fenomenen wordt meegegeven. Het feit dat de Duitse recherche – in navolging van de media – in deze casus de beladen term 'homejackings' gebruikte, onderstreept de ernst die aan Duitse zijde aan de reeks diefstallen werd gehecht. Met de term werd bedoeld op diefstal (zonder geweld) van een auto in de buurt van de woning – veelal vanaf de oprit – van de eigenaar. In Nederland heeft het begrip 'homejacking' echter een andere connotatie, namelijk een woninginbraak waarbij per definitie een gewelddadige confrontatie met de bewoner plaatsvindt. Toen in Nederland duidelijk werd dat de Duitse 'homejackings' betrekking hadden op 'gewone' inbraken, dan wel diefstallen van auto's, werd aan deze zaak niet de prioriteit toegekend die de Duitsers wenselijk achtten.

De verschillende betekenissen die aan een bepaalde term worden toegekend, kunnen ook hun weerslag hebben op de wijze waarop de jaarlijkse CBA's tot stand komen en op de interpretatie van de resultaten. Een homejacking in Duitse zin zal beduidend vaker voorkomen dan een homejacking in de Nederlandse betekenis, maar uit de cijfers zal dit niet altijd kunnen worden afgeleid.¹²⁰

120 In een van de focusgroepen werd ook het voorbeeld genoemd van een 'ramkraak'. In België wordt dat predikaat al toegekend aan een inbraak waarbij een raam wordt ingegooid, terwijl in Nederland de term wordt gereserveerd voor een diefstal of inbraak waarbij met een verzaamd voertuig de pui of voorgevel van een huis of bedrijf wordt vernield.

Gevalstudie A illustreert ook dat problemen rondom het gezamenlijk oppakken van criminaliteit in de Euregio zich vooral manifesteren bij de zogeheten ‘mid-dencriminaliteit’. Uit de literatuur is bekend dat dit type criminaliteit ook binnen de politieregio’s in Nederland nog wel eens tussen wal en schip valt.¹²¹ Waar vermoedens van zware, georganiseerde criminaliteit vaak al snel naar het hoogste rechnerniveau kunnen worden getild – en weinig moeite hoeft te worden gedaan om buitenlandse partners te overtuigen om samen op te trekken – en de lokale criminaliteit en overlast binnen districten en lokale politiezones kunnen worden afgedaan, zijn er vormen van lokaal ernstige criminaliteit die nationaal onvoldoende prioriteit krijgen om serieus in onderzoek te nemen. Vooral de Nederlandse opstelling en werkwijze leiden bij dit type zaken tot wrevel en onbegrip bij de buitenlandse partners, omdat het prioriteren aan de hand van stuur- en weegploegen met zich meebrengt dat in Nederland zaken op de plank blijven liggen waaraan de Duitse en Belgische collega’s veel waarde hechten. Maar ook de geografische verkaveling van de rechercheorganisatie in België brengt met zich mee dat een goed zicht op de mobiliteit van daders, goederen-, geld- en informatiestromen in de Euregio ontbreekt. De organisatie van de recherche op regionaal niveau bemoeilijkt, met andere woorden, de realisatie van het uitgangspunt van *nodal policing* om rechartechnisch in te zoomen op de knooppunten van genoemde stromen.

Terugkerend naar de vraag die aan het begin van deze subparagraaf werd opgeworpen, namelijk in hoeverre de CBA’s van NeBeDeAGPOL sturend zijn bij het bepalen van prioriteiten in de Euregio, was tot voor kort het antwoord ontkennend. De CBA’s zijn in het verleden vooral voor kennisgeving aangenomen en zijn in de verschillende deelgebieden nauwelijks vertaald in concrete operationele vervolgstappen. Recentelijk zijn echter wel pogingen in het werk gesteld om hierin verandering te brengen. Euregionale CBA’s moeten leiden tot prioritering en het in gang zetten van drie projecten waarin door diverse diensten wordt samengewerkt. Daartoe is, zoals ook al is toegelicht in §2.2.2, in december 2010 een Euregionaal Beslisgremium Opsporing – in de wandelgangen aangeduid als Euregionale ‘weegploeg’ – in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van de politiediensten en de magistratuur uit de drie landen zijn vertegenwoordigd. De bedoeling is dat uit elk land een voorstel voor een onderzoek wordt ingediend, waaraan door diensten uit andere landen ondersteuning zal worden geboden. Ten tijde van het veldwerk van het onderhavige

121 Zie onder andere Nelen, 2010.

onderzoek – dat, zoals toegelicht in hoofdstuk 1, in de zomer van 2011 werd afgesloten – waren de specifieke projecten nog niet benoemd.¹²² In het vervolg van dit hoofdstuk zal op verschillende plaatsen worden teruggekomen op de kijk vanuit de opsporing op dit nieuwe Euregionale initiatief.

4.2.2 Kennis over elkaars werkwijzen en deskundigheid

In alle focusgroepen is uitgebreid stilgestaan bij de vraag of de rechercheurs en leidinggevenden weten hoe hun collega's over de grens werken en hoe zij aankijken tegen de daar aanwezige expertise. In dat verband zijn onder andere de meningen geïnventariseerd over de verschillende gespecialiseerde diensten die per land bestaan, zoals observatieteams, arrestatieteams en de diensten die zich bezighouden met infiltratie en informanten. Daarnaast is gepeild hoe wordt aangekeken tegen de knowhow en de technische faciliteiten die bij de korpsen waarmee wordt samengewerkt aanwezig zijn.

Specialistische diensten

Tussen de gespecialiseerde diensten in de drie landen bestaan structurele samenwerkingsverbanden. Zo wordt de inzet van undercoveragenten ten behoeve van pseudokoop of andere bijzondere opsporingsmiddelen in kleine kring voorbesproken en gecoördineerd. De meeste specialisten uit de drie landen die bij dit type overleg betrokken zijn, kennen elkaar lang en goed en weten in de regel wat ze van elkaar kunnen verwachten. Vanuit Duitsland, België en Nederland wordt dan ook vooral in positieve termen over deze vorm van samenwerking gesproken.

Dat laatste geldt evenzeer voor de samenwerking in de sfeer van sporenonderzoek en arrestatie- en observatieteams. In verschillende focusgroepen werd opgemerkt dat juist in deze specialistische eenheden mensen werkzaam zijn die de bereidheid hebben om over de grens van hun eigen territorium heen te kijken. Om elkaar en elkaars werkwijzen beter te leren kennen worden met enige regelmaat gezamenlijke oefendagen georganiseerd. Deze gemeenschappelijke oefensessies

122 In april 2012 werd aan het onderzoeksteam meegedeeld dat uit het Euregionaal Beslisgremium Opsporing (EBO) inmiddels één concreet opsporingsonderzoek is voortgekomen.

leggen ook verschillen tussen de verschillende nationale politiediensten bloot qua gezagsstructuur, cultuur en hiërarchische aansturing. Juist om die reden worden de sessies positief gewaardeerd. Het executieve personeel wordt met de neus op het feit gedrukt dat de techniek van een specifieke rechercheopdracht, bijvoorbeeld observeren, in de drie landen hetzelfde is, maar dat als gevolg van de genoemde verschillen de uitwerking toch verschillend kan zijn.

Knowhow

Over de hele linie zijn de recherchevertegenwoordigers uit de drie landen goed te spreken over de rekerchetechnische en -tactische kennis en expertise die zij binnen andere korpsen aantreffen. Op sommige punten ontwaren zij zelfs een voor-sprong in kennis en expertise bij de buitenlandse collega's. Zo wordt in Nederland met zeer veel waardering gesproken over de telecomanalyses van de Belgische rekerchediensten. Ook het geavanceerde gebruik van camera's bij observaties door sommige Belgische diensten is expliciet als een positief punt aangehaald.

Uiteraard heeft men in sommige opsporingsonderzoeken wel eens specifieke wensen en verwachtingen waaraan – tot teleurstelling van de betrokkenen – niet kan worden voldaan. De gang van zaken in casus B laat evenwel zien dat dit niet per se het gevolg hoeft te zijn van een gebrek aan kennis en expertise bij de partners, maar ook gebaseerd kan zijn op overspannen verwachtingen die men zelf koestert.

In casus B rijst in de loop van het onderzoek de verdenking dat via de haven van Rotterdam een container waarin cocaïne is verstopt, wordt aangevoerd die de Euregio Maas-Rijn als bestemming heeft. Op verzoek van de Duitse collega's wordt de container gecontroleerd door een gespecialiseerd Nederlands team. De Nederlandse betrokkenen merken hierover op dat ze deze dienst vertrouwen, omdat die dit type controles al jaren naar tevredenheid uitvoert. De Duitse rekercheurs zijn er echter van overtuigd dat er iets in de container zit of gezeten moet hebben en laten de container nog drie keer binnenstebuiten keren. De Duitse respondenten geven aan dat hun vasthoudendheid niet zozeer te maken had met een gebrek aan vertrouwen in de kundigheid van het Nederlandse team, maar meer met het feit dat ze al veel hadden geïnvesteerd in de container en gebrand waren op succes.

Sommige knowhow, waaraan men in het eigen land erg hecht, wordt in het buitenland gemist. Een voorbeeld daarvan is de deskundigheid die nodig is voor het maken van de al in §4.2.1 aangestipte criminaliteitsbeeldanalyses. In de Nederlandse rechtepraktijk wordt niet alleen gebruikgemaakt van – veelal door hoogopgeleide analisten vervaardigde – strategische misdaadanalyses, waarin trends worden beschreven en geduid en dreigingsbeelden worden geschetst. Ook wordt voorafgaand aan, tijdens en soms ook na opsporingsonderzoeken geleund op inzichten afkomstig uit tactische analyses (bijvoorbeeld over hotspots), daderprofielen en operationele criminaliteitsbeeldanalyses. Het toegenomen belang van deze CBA's hangt samen met de ontwikkeling dat binnen de Nederlandse researchewereld het afgelopen decennium het concept 'informatiegestuurde opsporing' breed ingang heeft gevonden. In dat kader wordt ook in toenemende mate belang gehecht aan informatie die buiten de geëigende politiekkanalen beschikbaar is, zoals financiële en bestuurlijke informatie. Niet voor niets participeert de DRR van de regio Limburg-Zuid volop in het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Limburg. Dit is een samenwerkingsverband waarin, naast de politie en het OM, de Belastingdienst, de FIOD en de SIOD¹²³ vertegenwoordigd zijn, en waarin via projectmanagers ook een brug geslagen kan worden naar een groot aantal Limburgse gemeenten. In het RIEC worden op basis van een convenant diverse soorten informatie bijeengebracht en wordt bekeken of bepaalde criminaliteitsproblemen door middel van een geïntegreerde aanpak (strafrechtelijk, fiscaal en/of bestuurlijk) kunnen worden ingedamd. Afgezien van het feit dat in Duitsland en België de juridische mogelijkheden ontbreken om op vergelijkbare schaal informatie te delen met niet-politiële instanties, heeft in de beleving van Nederlandse rechercheurs de basisgedachte van informatiegestuurde opsporing daar ook nog nauwelijks wortel geschoten. Volgens de Nederlandse respondenten zou dat ook verklaren dat in deze landen strategische analyses de boventoon voeren en operationele analyses nauwelijks worden aangetroffen. In §4.3.3 komen we in relatie tot researchmanagement en aansturing uitgebreider over deze verschillen te spreken.

Samenwerking met andere diensten biedt in de regel ook kansen om van elkaar te leren en om bepaalde tactieken, werkwijzen of middelen van elkaar over te nemen. Hoewel over het Nederlandse drugsbeleid in zijn algemeenheid binnen de buitenlandse politiekorpsen allesbehalve enthousiast wordt gespro-

123 Tegenwoordig aangeduid als Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

ken, zijn er elementen van de aanpak van de drugsgelateerde criminaliteit die – vooral in België – met interesse worden gevolgd, zoals het gebruik van lok-auto's, warmtebeeldcamera's en de wijze waarop de Nederlandse recherche in een geïntegreerde aanpak met andere publieke en private partners (fiscus, bestuur, elektriciteitsmaatschappijen, verzekeringsmaatschappijen) dammen tegen bepaalde vormen van criminaliteit probeert op te werpen.¹²⁴

In de focusgroepen is ook gewezen op een aantal specifieke gelegenheden en mogelijkheden om van elkaar te leren. In het bijzonder zijn daarbij suggesties gedaan om op opleidingsniveau Euregionaal bruggen naar elkaar te slaan. In dat verband is niet alleen geopperd om deel te nemen aan elkaars opleidingen of gemeenschappelijk opleidingen te ontwikkelen, maar is ook gerefereerd aan het lopen van stages bij korpsen over de grens en aan het bijwonen van seminars en congressen. Afgaande op de geluiden uit de praktijk wordt nog maar op bescheiden schaal van deze mogelijkheden om bij elkaar in de keuken te kijken gebruikgemaakt. Wel is inmiddels informatie uit casus B omgewerkt tot studiemateriaal voor een cursus grensoverschrijdende opsporing die door het Bundeskriminalamt (BKA) aan Duitse rechercheurs wordt aangeboden. Enkele bij casus B betrokken rechercheurs hebben uit het opsporingsdossier een lespakket gedestilleerd waarin de sterke en zwakke punten van het onderzoek worden belicht. Tot dusverre wordt dit lespakket uitsluitend in Duitsland gebruikt, maar zowel in de Duitse, Belgische als Nederlandse focusgroep werd de wens uitgesproken om in de toekomst dit type evaluaties meer met elkaar te delen en zodoende meer van elkaars leerervaringen te profiteren.

Technologie

Het digitale tijdperk heeft niet alleen gevolgen gehad voor de aard en de ernst van de criminaliteit en de door daders aan de dag gelegde modus operandi, maar heeft ook het rechercheproces aanzienlijk veranderd. Het gebruik van nieuwe communicatiefaciliteiten – internet, mobiele telefonie, enzovoort –, betere technische hulpmiddelen (camera's, GPS en dergelijke), de vooruitgang in de biomedische wetenschap (onder andere DNA-onderzoek en biometrie)

124 Het feit dat in het voorjaar van 2012 de Belgische stad Genk heeft besloten om de mogelijkheden te verkennen van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – en daarbij ondersteund wordt door het Nederlands-Limburgse Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) – onderstreept deze belangstelling.

en de mogelijkheid om informatie op te slaan en te raadplegen in grote databases – en die aan elkaar te koppelen –, heeft de rechermogelijkheden, zowel nationaal als internationaal, aanmerkelijk vergroot. Ook voor de grensoverschrijdende rechermogelijkheden bieden die mogelijkheden perspectieven. Het gemak om via EPICC informatie uit te wisselen of bij een IRC na te gaan of er wellicht elders in het land nog een opsporingsonderzoek naar dezelfde subjecten loopt, is hiervoor al belicht. Ook is al gewezen op de voordelen van technische ondersteuning door een buitenlandse dienst die is uitgerust met de meest geavanceerde hulpmiddelen. Bedacht moet echter worden dat recherche primair mensenwerk is en blijft, en dat het gebruik van technische middelen vaak ook gepaard gaat met logistieke problemen. In het kader van Euregiole samenwerking is een van de grootste problemen dat de bedrijfsprocessen- en registratiesystemen van de drie landen onvoldoende op elkaar aansluiten.¹²⁵ Gegeven het feit dat het alleen al in Nederland een hels karwei is gebleken om een architectuur te ontwerpen waarin regiokorpsen onbekommerd informatie met elkaar kunnen uitwisselen, is deze constatering allesbehalve verwonderlijk.¹²⁶

Een ander tijdens de focusgroepen aangedragen voorbeeld van logistieke ondersteuning die verbetering behoeft, betreft de communicatiesystemen die worden gebruikt bij grensoverschrijdende acties. Hoewel hiervoor in sommige delen van de Euregio de technische faciliteiten zijn gecreëerd en er dus ook over de grens via een afgeschermd radiokanaal zou kunnen worden gecommuniceerd, zijn vooral in de Duitse focusgroep signalen opgevangen die indiceren dat dit systeem nog niet naar behoren functioneert. Rechercheurs maken dan ook bij grensoverschrijdende activiteiten meestal nog gewoon gebruik van hun gsm om met een collega te communiceren.

125 Een interessante poging om de onderlinge communicatie te verbeteren wordt beschreven in het rapport van Bruinsma e.a. (2010, p. 67) over grensoverschrijdende dimensies van het politiewerk in de regio Limburg-Noord. Het betreft een (door het ministerie van BZK gesubsidieerd) pilotproject om het Nederlandse politieel bedrijfsprocessensysteem te laten communiceren met het Duitse systeem. Het geautomatiseerde systeem werkt op een 'google'-achtige wijze. Het mobiele datacentrum leest alle informatie in die de buurgelieden met elkaar willen delen (bijvoorbeeld alle mutaties van de afgelopen maand), waarna tekstvelden doorzocht kunnen worden op zoektermen in verschillende talen. Dit betekent dat het niet nodig is om de structuur van het desbetreffende datasysteem te kennen om ermee te kunnen werken en erin te kunnen zoeken. Door een vertaalprogramma te gebruiken en gegevens uit een buitenlands datasysteem te laden, zouden korpsen in het grensgebied elkaars datasystemen op zeer eenvoudige wijze kunnen raadplegen.

126 Zie voor de problemen rondom ICT-voorzieningen binnen de Nederlandse politie onder andere het rapport van de Algemene Rekenkamer (2011) dat op 23 juni 2011 werd gepubliceerd.

Een punt dat in alle focusgroepen aan de orde is geweest, betreft de gemakzucht die door het gebruik van technische hulpmiddelen kan ontstaan. In dat verband is niet alleen gerefereerd aan de fouten die worden gemaakt bij de invoer van gegevens in de bedrijfsprocessen- en registratiesystemen, maar ook aan het gebruik van e-mail. Volgens diverse respondenten heeft e-mailverkeer geleid tot afschuifmechanismen, in die zin dat het doorzetten van verzoeken tot ondersteuning of samenwerking aan een collega al wordt gezien als een inwilliging van die verzoeken, terwijl vervolgens niemand zich meer bekommert om de vraag hoe daarop uiteindelijk concreet is gereageerd.

Technologische vooruitgang heeft er, met andere woorden, voor gezorgd dat er meer mogelijkheden bestaan om te kunnen samenwerken, maar de mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden, worden niet altijd optimaal benut en maken de samenwerking niet per se gemakkelijker. Vooral het feit dat de registratiesystemen en databanken van de drie landen niet op elkaar aangesloten zijn, zorgt voor frustraties. Een aspect waaraan in dat verband in de focusgroepen wel erg gemakkelijk voorbij werd gegaan, betreft de juridische complicaties die het koppelen van databanken met zich meebrengt. Op de kennis over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van samenwerking gaan we in de volgende subparagraaf nader in.

4.2.3 *Kennis over juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van samenwerking*

In deze subparagraaf staat de vraag centraal hoe de kennis met betrekking tot de nationale en internationale regelgeving door de bevroegde onderzoekers wordt ingeschat. Afgezien van deze vraag is met hen besproken welke instrumenten beschikbaar zijn en wenselijk worden geacht op Euregio-niveau om deze kennis te vergroten.

Door alle geïnterviewde onderzoekers wordt het belang ingezien van goede kennis over elkaars nationale rechtssystemen en de internationale regelgeving. De overtuiging is dat met deze kennis begrip kan worden gecreëerd voor elkaars situatie en voor de mogelijkheden tot grensoverschrijdende research-samenwerking die het eigen systeem en het internationale juridische kader bieden. De interviews en focusgroepen indiceren echter ook dat binnen alle deelgebieden van de Euregio de kennis over andere rechtssystemen vaak niet of nauwelijks aanwezig is. Veel respondenten zijn hierover ook enigszins ambivalent. Aan de ene kant vindt men het erg belangrijk dat de juridische kennis op afroep beschikbaar is, aan de andere kant vindt men het een brug te ver om van

rechercheurs te verlangen dat men over kennis beschikt van drie nationale rechtssystemen, alsmede van het internationale recht, en dat men de ontwikkelingen op deze terreinen ook bijhoudt. De respondenten zien meer heil in het beleggen van ad-hocbijeenkomsten met binnenlandse en buitenlandse collega's – en met vertegenwoordigers van het OM – zodra zich een specifiek juridisch probleem aandient, dan in het sturen van leidinggevendenden naar cursussen nationaal of internationaal recht. Het merendeel geeft ook aan niet of nauwelijks gebruik te maken van de speciaal voor grensoverschrijdende politiesamenwerking ontwikkelde juridische tools, zoals het handboek van Van Daele en Van-geebergen uit 2007 en het digitaal Vademecum van de Universiteit Gent. Wanneer er vragen zijn over specifieke juridische kwesties bestaat veeleer de neging om contact te zoeken met collega's, officieren van justitie of parketsecretarissen. Hoewel fysiek nabij, wordt door de Nederlandse rechercheurs ook slechts zelden een beroep gedaan op de kenniscentra die zijn ondergebracht bij BES en het IRC. Een enkeling betreurt dit en spreekt van gemiste kansen: 'We moeten het allemaal weer op onze eigen eigenwijze manier doen en zijn pas bereid te leren als iets grondig mis is gegaan.'

Resumerend kan worden gesteld dat wanneer in de sfeer van de grensoverschrijdende samenwerking juridische problemen worden ervaren, meestal de informele weg wordt bewandeld richting collega's of leden van het OM die helderheid kunnen verschaffen over de knelpunten en verder kunnen helpen met de oplossing daarvan. Kennis over juridische aangelegenheden wordt binnen de diverse politieorganisaties dan ook vaak ad hoc vergaard. Van een structurele borging van dit type kennis over de gehele Euregio is geenszins sprake. In §4.3.1 wordt kort stilgestaan bij de belangrijkste juridische hobbels die – althans in de ogen van de bevroegde politiemensen – bij de grensoverschrijdende recherchesamenwerking moeten worden genomen.

4.3 Kunnen

4.3.1 Regelgeving

In deze subparagraaf wordt besproken hoe nationale en internationale regelgeving van invloed is op de Euregionale samenwerking in opsporingsonderzoeken. Ingegaan zal worden op (nationale) rechtsbeginselen, nationale regelgeving van de drie landen en de invloed van verdragen, waarbij specifiek aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheden tot het oprichten van een Joint Investigation team (JIT).

Rechtsbeginselen

Door verschillende deelnemers aan de focusgroepen is aandacht gevraagd voor een aantal rechtsbeginselen dat van invloed is op de samenwerking met buitenlandse partners in de Euregio Maas-Rijn.

Allereerst werd een aantal keren expliciet verwezen naar het soevereiniteitsbeginsel. Vooral in Duitsland en België leeft de overtuiging dat op cruciale momenten het soevereiniteitsbeginsel door de betrokken instanties dusdanig wordt benadrukt dat het een rem zet op de samenwerking. In de Duitse focusgroep werd bijvoorbeeld gesteld dat in alle drie de landen de (nationale en regionale) gezagsdragers te sterk hameren op de eigen soevereiniteit. Naar het oordeel van de betrokkenen belemmert deze opstelling nieuwe ontwikkelingen, zoals de oprichting van een JIT en het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsstructuren. In de Belgische focusgroepen kwam het soevereiniteitsbeginsel onder meer ter sprake in het kader van een discussie over de oorzaken van het gebrek aan uniformiteit bij de implementatie van de Salduz-wetgeving in Europa.¹²⁷

Uiteraard kwamen ook het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel in de focusgroepen uitvoerig aan bod. Alle onderzoekers in de betrokken landen in de Euregio zijn zich ervan bewust dat deze beginselen consequenties hebben voor de te voeren criminele politiek in een land, de uitvoering daarvan en voor de samenwerking met andere partners.

Het feit dat in Nederland met een beroep op het algemene belang kan worden afgezien van strafrechtelijke vervolging¹²⁸ – en dus ook opsporingsonderzoek achterwege kan blijven – is weliswaar algemeen bekend, maar van de gevolgen daarvan zijn de Duitse en Belgische onderzoekers zich niet altijd bewust. Het Nederlandse gedoogbeleid op drugsgebied, bijvoorbeeld, bestaat bij de gratie van het opportuniteitsbeginsel, maar in het buitenland worden deze twee zaken niet onmiddellijk met elkaar in verband gebracht. Het Nederlandse drugsbeleid is menige Duitse en Belgische onderzoeker een doorn in het oog, waarbij opvalt dat het onbegrip toeneemt naarmate de afstand tot de Nederlandse grens groter wordt.

127 Het recht om een advocaat bij het politieverhoor te mogen consulteren. Dit recht is in de uitspraken Salduz en Panovits van het EHRM geëxpliciteerd: EHRM 27 november 2008, NJ 2009, 214 nt. Reijntjes (Salduz v Turkey) en EHRM 11 december 2008, NJ 2008, 215 (Panovits v Cyprus). Deze uitspraken dienen in verscheidene lidstaten van het EVRM nog geïmplementeerd te worden.

128 Het opportuniteitsbeginsel is neergelegd in art. 167, lid 2 WvSv.

Het opportunititeitsbeginsel heeft in Nederland ook het voor buitenstaanders soms moeilijk te doorgronden proces van sturen, wegen en prioriteren van rechercheonderzoek mogelijk gemaakt. Over de gevolgen van het in Nederland ontwikkelde projectmanagement en de daarmee samenhangende rechestijl komen we later nog uitgebreid te spreken, maar hier kan al worden vermeld dat de tegenstelling met de in Duitsland gangbare procedures – die gebaseerd zijn op het legaliteitsbeginsel – bijzonder groot is.

Opvallend is dat niet enkel tussen landen waarin de rechtsstelsels zijn gebaseerd op uiteenlopende rechtsbeginselen belemmeringen kunnen ontstaan voor grensoverschrijdende samenwerking. Ook tussen landen die beide hetzelfde beginsel aanhangen kunnen zich fricties openbaren, zeker wanneer dat beginsel in elk land op een eigen wijze wordt vormgegeven. Zo kent ook België het opportunititeitsbeginsel, maar zorgen verschillen in de gezagsverhouding tussen het Openbaar Ministerie en de politie voor een andere toepassing. In §4.3.4 worden deze verschillen nader besproken. Op deze plaats beperken we ons tot de constatering dat de politie in België over minder discretionaire ruimte beschikt om zaken naast zich neer te leggen. In hun beleving pakken Belgische opsporingsambtenaren – om een citaat van een Belgische respondent weer te geven – ‘alles op en voeren wij alles uit wat ons door Justitie wordt opgedragen’. Dat impliceert ook dat zij het vanzelfsprekend vinden om gevolg te geven aan verzoeken van buitenlandse collega’s om informatie of andersoortige vormen van samenwerking. Die vanzelfsprekendheid ervaren zij niet bij hun Nederlandse collega’s, die, al dan niet na overleg met het OM, naar hun oordeel te vaak ‘nee’ verkopen tegen buitenlandse verzoeken om ondersteuning vanwege gebrek aan prioriteit of capaciteit. Dit leidt tot irritatie bij de Belgische politiefunctionarissen, die het gevoel hebben dat de Nederlandse collega’s zich soms wel erg gemakkelijk verschuilen achter capaciteits- en prioriteitsproblemen om geen gevolg te hoeven geven aan het wederkerigheidsbeginsel dat het verlenen van (rechts)hulp aan het buitenland postuleert. Een Belgische respondent bracht dit als volgt onder woorden.

‘Als een vraag vanuit Nederland komt naar ons, dan schermen wij niet meteen met capaciteit. Maar zodra wij er een stellen aan Nederland, dan horen we niet anders. Laatst kregen wij een vraag over een in Nederland gestolen truck die hier bij ons was teruggevonden. Of er sporenonderzoek gedaan kon worden. Nou, dat is door de lokale politie gewoon opgepakt. Daar zal nooit een “nee” op komen. Maar een vrachtwagen die

hier gestolen wordt en die in Nederland wordt teruggevonden... Als wij dan vragen om een sporenonderzoek kun je het antwoord wel voorspellen: “Wij hebben geen capaciteit.” En misschien is dat dan nog waar ook. Maar wij horen dat verhaal zo vaak dat je wel eens begint te twijfelen.

Ik zal u nog een voorbeeld geven. Op een bepaald moment krijgen wij een vraag om een huiszoeking te doen in het kader van een onderzoek naar internationale wapensmokkel. Of dat in twee dagen geregeld kon worden. Ik heb toen gezorgd dat er vijftien mensen aanwezig waren, alle specialisten erbij, ijzerkes, camera's, drugshonden en zo. De Nederlanders hadden hun officier van justitie meegenomen en die zegt: “Eigenlijk voelen wij ons een beetje verlegen met de situatie.” Ik zeg: “Hoezo?” Hij zegt: “Als jullie dat aan ons moesten vragen, dan zouden wij zeggen: tja, we hebben hier twee man. En die twee man zouden dan waarschijnlijk zeggen: jammer, geen capaciteit. En bij jullie is dat in twee dagen geregeld.”

Verschillen in nationale regelgeving

De speelruimte om in de Euregio Maas-Rijn in de sfeer van rechercheactiviteiten samenwerking tussen politiediensten te creëren, wordt deels bepaald en afgebakend door de nationale wetgeving van de betreffende lidstaten. In diverse rapportages zijn de verschillen in regelgeving en bevoegdheden goed gedocumenteerd.¹²⁹ In het kader van de onderhavige studie is het accent gelegd op de wijze waarop in de dagelijkse recherchepraktijk met die verschillen wordt omgegaan. In §4.2 is al vastgesteld dat in geval van juridische obstakels gezamenlijk – met collega's in binnen- en buitenland en magistraten – naar oplossingen voor de problemen wordt gezocht. Gevalstudie B laat zien waar dergelijk overleg toe kan leiden.

¹²⁹ Het meest uitgebreid in Van Daele & Vangeebergen, 2007.

In gevalstudie B werd door de Duitse rekerchedienst aan de Nederlandse collega's de vraag voorgelegd of de Duitse technische recherche een in ons land doorzochte container – waarin cocaïne werd vermoed maar niet aangetroffen – van een peilbaken mocht voorzien. Over dit verzoek is overleg gepleegd met het Nederlandse OM. Cruciaal daarbij was de vraag of de Nederlandse regelgeving de voorgenomen handelwijze toeliet en zo ja, of er nog aanvullende rechtshulpverzoeken moesten worden ingediend.

Naar aanleiding van deze casus werd door een Duitse respondent overigens nog de nuancering geplaatst dat zelfs als verzoeken om ondersteuning juridisch gezien volledig zijn afgedicht, zich nog (soms banale) problemen kunnen voordoen die de samenwerking in de weg staan. Hij noemde het voorbeeld van een verzoek aan België om het plaatsen van een peilbaken, waar de Belgen op zichzelf welwillend tegenover stonden, maar dat uiteindelijk niet kon worden ingewilligd omdat er geen peilbakens beschikbaar waren.

Het in casus B gevoerde ad-hocoverleg vereist wel dat op zeer korte termijn de juiste mensen van politie en magistratuur om de tafel gebracht kunnen worden. In §4.4, bij de bespreking van de informele netwerken, zal verder worden toegelicht hoe belangrijk het hebben van korte lijnen richting rekerchemanagement en magistratuur in dit verband is.

Zelfs als die korte lijnen er zijn, kunnen sommige problemen niet worden opgelost omdat ze raken aan een fundamenteel verschil in juridische grondslag. Neem bijvoorbeeld de volgende situatie die stamt uit gevalstudie A.

Bij de eerste overleggen die werden gevoerd naar aanleiding van de auto-diefstallen in Duitsland, werd door de Duitsers gevraagd om de inzet van een aantal opsporingsmiddelen in Nederland, zoals observatie. Van Nederlandse zijde werd dit verzoek afgehouden. Een van de redenen daarvoor was dat naar het oordeel van de betrokken Nederlandse rekercheurs en magistraten de informatie die de Duitsers hadden over de zich in Nederland bevindende verdachten, niet voldoende was voor een verdenking ex art. 27 Sv. De informatie die de Duitsers hadden was volgens de Nederlandse betrokkenen te weinig specifiek en verifieerbaar. De

Nederlandse opstelling riep veel frustratie bij de Duitsers op, omdat zij ervan overtuigd waren dat de in Nederland woonachtige verdachten strafbare feiten aan het plegen waren op Duits grondgebied. Aan Nederlandse zijde werd juist gesteld dat de informatie waarmee de Duitse collega's waren gekomen, 'geen genade zou vinden bij het OM en dat toestemming om BOB-bevoegdheden in te zetten niet zou worden gegeven'.

Uit dit voorbeeld blijkt dat zich verschillen kunnen openbaren tussen de verdenkingsgrondslag in Nederland en in Duitsland. Zonder uitputtend op de juridische details in te gaan kan gesteld worden dat de drempel die in Nederland bestaat om iemand als verdachte aan te merken – en in het verlengde daarvan om BOB-bevoegdheden aan te wenden – voor een aantal delicten hoger ligt dan in Duitsland. Dit verschil is van invloed op de bereidheid in een bepaald land om in een zaak te investeren.

In gevalstudie B ontstond een ander probleem dat betrekking had op verschillen in het strafprocesrecht. In dit geval dwong de geldigheidsduur van een gerechtelijk bevel tot het opnemen van telecommunicatie tot oplettendheid en improvisatie.

Duitse opsporingsambtenaren hadden de Belgische collega's gevraagd de verdachte in België te tappen en te observeren. In Duitsland moet een bevel tot het opnemen van telecommunicatie wel elke drie maanden verlengd worden, maar het tappen kan, mits er goede gronden aanwezig zijn, in principe doorgaan zolang het onderzoek loopt. In België dient het bevel elke maand verlengd te worden. Hiervoor moest vanuit Duitsland telkens een rechtshulpverzoek worden ingediend. Om te voorkomen dat het tappen stil kwam te liggen als het bevel afliep, attendeerden de Belgische opsporingsambtenaren de Duitse collega's telkens bijtijds op het verstrijken van de termijn.

Juridisch gezien, bestaan er ook aanmerkelijke verschillen tussen de drie landen voor wat betreft het gebruik van informanten en de inzet van infiltratie. Voor een uitgebreid overzicht van de juridische mogelijkheden om deze bijzondere opsporingsmiddelen in Nederland, Duitsland en België in te zetten zij weder-

om verwezen naar het boek van Van Daele en Vangeebergen (2007). De verschillen in bevoegdheden worden in Duitsland overigens niet als een onoverkomelijk knelpunt ervaren. Problemen die zich voordoen in de sfeer van informanten en infiltratie worden naar het oordeel van de deelnemers aan de Duitse focusgroep vrij eenvoudig opgelost, vooral omdat er een goed werkend samenwerkingsverband bestaat tussen de gespecialiseerde inlichtingeneenheden in Europa en de vertegenwoordigers van deze eenheden in de drie landen van de Euregio Maas-Rijn elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Dat er regelmatig tussen deze eenheden wordt overlegd, wordt bevestigd in de Nederlandse en Belgische focusgroepen. Door de Nederlandse respondenten zijn echter wel enkele voorbeelden gegeven van de omgang met informanten door Duitse collega's die de vertrouwensrelatie geen goed hebben gedaan. Een van die voorbeelden wordt hieronder vermeld.

In een opsporingsonderzoek waarbij Duitse en Nederlandse opsporingsdiensten betrokken waren, was in het voortraject gebruikgemaakt van informatie die verstrekt was door Nederlandse informanten (die gerund werden door Nederlandse politiefunctionarissen). De CIE van het regiekorps Limburg-Zuid bemerkte op enig moment dat Duitse collega's, zonder daarvan melding te maken, deze informanten ook zelfstandig hadden benaderd. Dit voorval leidde tot verontwaardiging aan Nederlandse zijde en een kleine vertrouwensbreuk. Het herstel hiervan heeft enige tijd in beslag genomen.

In Nederland en België moeten opsporingsambtenaren bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de regel daartoe zijn gemachtigd door een officier van justitie of een rechter. Onder de Nederlandse en Belgische respondenten bestaat de indruk dat de Duitse politie meer zelfstandige bevoegdheden heeft. In Duitsland zelf is dit beeld in die zin genuanceerd, dat tijdens de focusgroepen en interviews werd beklemtoond dat ook hier de tendens waarneembaar is dat het StA steeds meer het gezag over het verlenen van bevoegdheden naar zich toe trekt. Een voorbeeld werd aangehaald op het gebied van verkeersongevallen en bloedproeven. Vroeger konden opsporingsambtenaren hiertoe zelfstandig bevelen, nu is een bevel van het StA noodzakelijk.

Verdragen

Met betrekking tot de werking van de voor Euregionale samenwerking relevante verdragen is in alle drie de landen opgemerkt dat vooral de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) zeer bruikbaar is. De respondenten waarderen het positief dat door de verdragen de mogelijkheden zijn gecreëerd dan wel uitgebreid tot grensoverschrijdende observaties, het horen van verdachten of getuigen, de overdracht van in beslag genomen stukken, gemeenschappelijke patrouilles, DNA-onderzoek, de inzet van infiltranten en informanten over de grens en de instelling van een JIT. De juridische problemen die men tegenkomt hebben vooral te maken met de hiervoor besproken verschillen in de nationale wetgeving.

Ook in geval van spoed bieden de verdragen voldoende instrumenten om over de grens snel de gewenste recherchehandelingen in gang te kunnen zetten, zo is de algemene beleving. In Duitsland werd dienaangaande opgemerkt dat de mate van slagvaardigheid die bij spoedverzoeken aan de dag kan worden gelegd niet zozeer afhangt van de juridische arrangementen, maar veeleer van de bezetting van de magistratuur en van het moment waarop zo'n spoedzaak speelt. Wanneer dit in het weekend of 's avonds is, is het in de regel problematischer om snel en adequaat op een spoedverzoek uit het buitenland in te spelen.

Een belangrijke vertragende factor bij de afhandeling van rechtshulpverzoeken is gelegen in het feit dat alle verzoeken vertaald dienen te worden. In gevalstudie B, bijvoorbeeld, moest op enig moment bij een spoedoperatie een aantal rechtshulpverzoeken 's nachts door een vertaalbureau worden vertaald naar het Nederlands. Naast het feit dat dit vertraging opleverde, was het ook behoorlijk kostbaar.

Een punt dat vooral in België en Duitsland tot enige frustratie leidt, is de noodzaak om bepaalde informatie, waarover men via de politiekkanalen al beschikt, in een later stadium via een rechtshulpverzoek nog eens officieel aan te vragen. Aangegeven wordt dat deze procedures veel tijd kosten en de snelheid uit onderzoeken halen.

Soms wordt ter oplossing van deze problematiek wel enige creativiteit aan de dag gelegd. Zo werd in een Belgisch-Duitse zaak melding gemaakt van een constructie waarin de Duitse collega's alle informatie die in België was verzameld door middel van taps, observaties en huiszoekingen 'in afwachting van een formeel rechtshulpverzoek vast meekregen zodat ze geen vertraging zouden oplopen met hun onderzoek'. De respondenten die melding maakten van deze zaak erkenden dat aan dit noodverband enige haken en ogen zitten en pleitten voor een structurele Europese oplossing.

4.3.2 Geografische bevoegdheden/rechtsmacht

Voor de totstandkoming van samenwerking in de Euregio Maas-Rijn is het belangrijk dat op voorhand duidelijk is welke instantie in een specifieke deelregio de bevoegdheid bezit om rechtsmacht uit te oefenen en derhalve bij een verzoek om ondersteuning kan worden aangesproken. Al een paar keer is erop gewezen dat vooral in België het beeld wat dit betreft erg versnipperd is. Het landschap van federale en lokale politiezones wordt in Nederland en Duitsland als belemmerend ervaren, omdat men niet exact weet welke diensten betrokken moeten worden bij een grensoverschrijdend onderzoek. Bij een groot rechercheonderzoek wordt vanuit het buitenland in de regel direct contact gezocht met een FGP en bij een kleiner, lokaal criminaliteitsprobleem vinden lokale politiezones en soortgelijke eenheden in Duitsland en Nederland elkaar, maar bij criminaliteitsvraagstukken die zich tussen deze twee uitersten bewegen, is niet altijd duidelijk op welk niveau moet worden ingestoken. Via de eigen informele netwerken komt men hier in de regel wel uit.

Ook in België zelf wordt blijkens de informatie uit de focusgroep de versnippering van diensten om een aantal andere redenen als hinderlijk ervaren. In de eerste plaats levert een onderzoek dat arrondissement- of zoneoverstijgend is problemen op met betrekking tot de verantwoordelijkheidsvraag. Sommige magistraten en rechercheurs bouwen liever niet een groot dossier op. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde zaken versnipperd worden behandeld. In een Belgische focusgroep werd het voorbeeld gegeven van een groep verdachten die verantwoordelijk werd gehouden voor vier diefstallen in arrondissement A en zes in arrondissement B. De lokale politiezone van arrondissement A werd

door de Procureur des Konings verteld dat de zes diefstallen in B niet bij dezelfde zaak werden gevoegd, aangezien dat het probleem van arrondissement B was. Ten tweede valt uit de informatie van de Belgische rechercheurs af te leiden dat zij zelf ook niet altijd weten welke diensten intern bevoegd zijn, vooral wanneer het om bovenregionale aangelegenheden gaat. Belgische politiemensen weten wel dat de federale politie een aantal specialistische diensten herbergt die zich bezighouden met bepaalde vormen van (grensoverschrijdende) criminaliteit, maar het is voor politiemensen uit de lokale politiezones lang niet altijd duidelijk of er voor bepaalde criminaliteitsthema's een gespecialiseerde dienst bestaat en zo ja, wie binnen die dienst dan benaderd dient te worden. De volgende interviewpassage maakt dit probleem zonneklaar.

'Ik weet toevallig dat de federale politie een afdeling voertuigencriminaliteit heeft omdat ik daar een paar keer mee heb samengewerkt. Maar buiten die dienst heb ik geen idee wat voor andere specialistische opsporingsdiensten nog aanwezig zijn binnen de federale politie en met welke criminaliteitsthema's die zich bezighouden. We kunnen wel met z'n allen proberen om in kaart te brengen wie van de collega's in Duitsland of Nederland mij kan ondersteunen, maar vooraleerst zit ik met een probleem in eigen land. Voordat ik een onderzoek begin, moet ik eerst de eigen opsporingsdiensten bekijken om te weten wie me eventueel kan helpen.'

De versnippering van diensten in België levert ook problemen op voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe initiatieven binnen de Euregio. Zoals al is aangestipt in §2.2.2 en §4.2.1 is tijdens de Strategische Conferentie van eind 2010 door de verzamelde Euregionale korpschefs en parkethoofden het voorstel aangenomen voor de instelling van een Euregionaal Beslisgremium Opsporing, ook wel aangeduid als Euregionale weegploeg, teneinde gezamenlijke rechercheprojecten van de grond te tillen. In deze weegploeg dienen uiteraard vertegenwoordigers van politie en justitie van elk land aanwezig te zijn. Deze vertegenwoordigers waren voor Nederland en Duitsland snel aangewezen. In België ontstond hierover echter discussie omdat niet duidelijk was welke personen het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn zouden kunnen vertegenwoordigen. In het verlengde van deze discussie speelde de vraag of de kandidaten een mandaat hadden om te spreken namens lokale en federale zones en parketten waarbinnen zij zelf geen zeggenschap en bevoegdheden hadden.

België is in het EBO nu vertegenwoordigd door het Hoofd van het parket Hasselt en de directeur van de FGP Eupen. Zij zijn gemandateerd om in de Euregio-nale weegploeg voorstellen te doen namens alle diensten en parketten in het Belgische deel van de Euregio, al melden direct betrokkenen dat het niet ongebruikelijk is dat bij sommige besluiten die een specifieke zone of een specifiek arrondissement aangaan, een vertegenwoordiger vanuit die zone of dat parket de Belgische delegatie vergezelt.

Bevoegdheden bij het verlenen van rechtshulp

In de drie Euregio-nale landen wordt de rechtshulp via de parketten geregeld. Volgens nationaal recht en de betreffende verdragen zijn het Nederlandse OM, de Belgische Procureur des Konings en het Duitse Staatsanwaltschaft de bevoegde organen voor het nemen van beslissingen over rechtshulp en het inzetten van opsporingsmiddelen op verzoek van de autoriteiten in de andere landen. Zoals eerder in hoofdstuk 2 is uiteengezet, spelen bij de afhandeling van rechtshulpverzoeken in Nederland de Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) een belangrijke rol. Daarin zijn zowel de politie als het OM vertegenwoordigd. De meningen van de rechercheurs uit België en Duitsland over het bestaan en de werkwijze van de IRC's zijn overwegend positief. Zij zijn tevreden dat zij binnen individuele parketten niet op zoek hoeven naar een aanspreekpunt, maar hun verzoek neer kunnen leggen bij het IRC. Ook het feit dat er vanuit het IRC terugkoppeling plaatsvindt over de status van het verzoek om rechtshulp wordt positief gewaardeerd. Wanneer iets niet gaat, of men wil de voortgang van een rechtshulpverzoek weten, kan dit altijd worden achterhaald. De enige klacht over het IRC, vooral vanuit Belgisch perspectief, is dat de afhandeling soms te veel tijd in beslag neemt.¹³⁰ Dat laatste vormde voor een aantal Belgische rechercheurs echter geen beletsel om zich in de focusgroep onomwonden uit te spreken voor introductie van een soortgelijke structuur in België. Nu hebben zij de indruk dat rechtshulpverzoeken bij de parketten wel eens 'op de grote stapel' belanden. Hierdoor blijven in sommige onderzoeken geplande rechtshulpverzoeken in België steken. Een rechercheur omschreef de gang van zaken in België als volgt.

130 Zie ook Vermeulen & Van Damme, 2010.

‘Het is hier vaak bij ons ook behelpen. Het is heel belangrijk dat de onderzoeksrechter het belang van de zaak inziet. Ik heb het al vaker meegemaakt dat een onderzoeksrechter van ons een verzoek krijgt en dat hij dan zegt: “Ik ben nou met een andere zaak bezig.” En dan blijft het liggen. En morgen ligt er dit bovenop en overmorgen dat, en zolang dat er niet af is, ziet hij dat niet meer liggen. En als hij het dan een keer ziet, moet het ook nog naar het Parket Generaal voor een uitvoering. [...] Nou, jullie hebben het IRC hè, en dat werkt toch iets gemakkelijker. Wij hebben dat niet in België, het IRC. In Brussel hebben we wel een centrale dienst die dat uiteindelijk regelt, maar bij de lokale parketten hebben we geen tegenhanger van een IRC. [...] Eigenlijk zou er hier ook een soort bureautje moeten zijn waarvan je weet dat je er met een gerust hart je verzoek neer kunt leggen.’

4.3.3 Strategie en organisatie

In de voorgaande beschouwingen is al op een aantal plaatsen aangestipt dat de Euregionale recherchesamenwerking in sterke mate wordt beïnvloed door verschillen tussen de drie landen in de wijze waarop rechercheonderzoeken van start gaan en worden uitgevoerd. Die verschillen hebben te maken met uiteenlopende visies en strategieën die op managementniveau bestaan over de meest geëigende aanpak van criminaliteit. De Duitse en Belgische aanpak ligt wat dat betreft dicht bij elkaar dan bij de Nederlandse.

Het Nederlandse keuzeproces

In Nederland hebben zich op het gebied van *intelligence* en informatie de afgelopen jaren enkele noemenswaardige veranderingen voltrokken, waarbij de ontwikkeling naar één centraal informatieloket binnen de regio's en een regionale Dienst Recherche Informatie (DRI) – waaronder bijvoorbeeld ook de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) ressorteert – de meest in het oog springende is. Dit is in lijn met het concept ‘informatiegestuurde opsporing’ dat een sterke koppeling veronderstelt tussen het opsporings- en het informatieproces. Gegevens en informatie leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten

aanzien van concrete keuzes in onderzoeken. Laatstgenoemde keuzes vinden veelal plaats in weegploegen of soortgelijke selectiecommissies en worden afgestemd met het bevoegd gezag.

Het beeld dat uit de Nederlandse focusgroep naar boven komt over het eigen keuzemodel, is dat hierop op landelijk, regionaal en subregionaal niveau sterk wordt geleund. Op het laagste districtelijk niveau bestaat er meer speelruimte. Hier beslissen de districtchefs meestal zelf welke zaken zij wel of niet oppakken. Vanuit het district Heerlen werd bijvoorbeeld aangegeven dat in beginsel alle aanvragen om ondersteuning uit het buitenland worden opgepakt, mits het verzoek aansluit op het taakveld en -niveau van het district. Wanneer de verzoeken – en de opsporingsonderzoeken waarmee ze samenhangen – als te groot worden ingeschat, komen ze bij de Divisie Regionale Recherche (DRR) terecht, waar het keuzeproces wel weer een rol speelt.

Binnen de DRR wordt geprobeerd om waar mogelijk de ‘schaduwruimte’ te benutten. Deze schaduwruimte is volgens een rechercheur de ruimte die bestaat om (kleine) rechtshulpverzoeken op te pakken, zonder dat deze door de weegploeg heen moeten en aan de prioriteiten getoetst moeten worden. De schaduwruimte is vooral gecreëerd om het buitenland ter wille te zijn en een meer flexibele opstelling aan de dag te kunnen leggen. Een voorbeeld hiervan is geval B. Dit hoefde in eerste instantie niet door de weegploeg. Daarnaast wordt, mits dit juridisch kan worden verantwoord, bij verzoeken tot het onderschepen en uitluisteren van telefoonverkeer door het IRC-Limburg soms geopteerd voor een doorgeleide tap naar het buitenland. Dit betekent dat een Belgische of Duitse politiedienst zelf de tap voert en uitwerkt in plaats van de Nederlandse diensten. In de Nederlandse focusgroep werd ook aangegeven dat aan het buitenland wordt geadviseerd om vragen aan te brengen via rechtshulpverzoeken. Op die manier worden de verzoeken opgenomen in het keuzeproces.

De Nederlandse rechercheurs zijn gewend geraakt aan deze op informatiegestuurde opsporing geënte werkwijze. Als groot voordeel wijzen zij op de mogelijkheid om een selectie van zaken uit te kunnen Rechercheren in plaats van oppervlakkig naar een groter aantal zaken te kijken. Daarnaast is tijdens de focusgroep beklemtoond dat informatiegestuurde politie goed aansluit bij het streven om in het kader van een geïntegreerde aanpak ook andere participanten – het bestuur, de Belastingdienst, private partijen, enzovoort – bij de bestrijding en preventie van criminaliteit te betrekken. De rechercheurs hebben echter ook oog voor de keerzijde van het eigen keuzeproces. Zij vinden dat, meer dan nu het geval is, ook wensen en informatie uit België en Duitsland moeten worden meegenomen in het proces van informatiegestuurde opsporing, zodat er ook in

de richting van de buitenlandse partners beter gestuurd kan worden. In de focusgroep werd specifiek aangegeven dat in het kader van het keuzeproces meer gewicht moet worden toegekend aan internationale samenwerking. Op die manier kan het buitenland beter tegemoetgekomen worden, want op dit moment hebben sommige rechercheurs de indruk dat ‘we het buitenland te vaak in de kou laten staan’. Ook hebben deze rechercheurs het gevoel dat de keuzes die gemaakt worden soms halfslachtig zijn. Sommige zaken worden bijvoorbeeld vanwege capaciteitsproblemen op een bepaald niveau ten onrechte op een hoger niveau ingestoken. Dat type zaken belandt dan vaak tussen wal en schip.

Dat de Nederlandse visie op recherchemanagement en de uitwerking daarvan in de recherchepraktijk een weerslag hebben op de internationale samenwerking, is af te leiden uit de kritische kanttekeningen die hierover geplaatst zijn in de Belgische en Duitse focusgroepen. Afgezien van het feit dat in België werd opgemerkt dat ‘de Nederlandse politie tegenwoordig meer uit managers dan uit rechercheurs bestaat’, spitst de kritiek zich toe op een aantal met elkaar samenhangende aspecten: het keuzeproces is onvoldoende transparant, de keuzes worden onvoldoende gecommuniceerd en uitgelegd, en het eigenbelang van Nederland staat in het keuzemodel voorop. Hieronder worden deze punten per land nagelopen.

Vooraf binnen de Belgische lokale politiezones bestaat irritatie over de manier waarop Nederland naar het buitenland toe omgaat met zijn keuzeproces. Rechercheurs uit de lokale politiezones geven aan dat zij geen enkel zicht hebben op de afwegingen die in Nederland worden gemaakt en dat zij meestal niet weten waarom bepaalde onderzoeken niet worden gedraaid. Verder bestaat de indruk dat Belgische opsporingsonderzoeken aan de Nederlandse prioriteiten worden getoetst. Dit wordt als problematisch en oneigenlijk ervaren omdat ‘Nederland eigenlijk beslist of de Belgische investering in de zaak wel de moeite waard was’. Volgens Belgische rechercheurs anticiperen zij inmiddels op het Nederlandse keuzemodel en sturen ze alleen nog een verzoek om ondersteuning aan de Nederlandse collega’s wanneer hun zaak anders echt vastloopt. De respondenten vinden dat ze zichzelf daarmee eigenlijk tekortdoen, maar stellen zich noodgedwongen selectiever op in de richting van Nederland. Bovendien doen ze naar eigen zeggen meer hun best om hun zaken aan de bovenburen te ‘verkopen’. Soms merken ze dat ze door veranderingen in prioriteitstelling in Nederland daarvoor minder hun best hoeven te doen dan ze aanvankelijk hadden ingeschat. Een rechercheur gaf daarvan het volgende voorbeeld.

‘Cannabisplantages zijn een groot probleem in Belgisch Limburg. En veel van die zaken lopen naar Nederland. Tot een paar jaar geleden hoefde je hiervoor niet bij de Nederlanders aan te kloppen want dat vonden ze niet belangrijk genoeg. Maar nu is cannabis ook bij hen een topprioriteit en hoef je minder te leuren met je zaak.’

In België wordt vooral de gebrekkige communicatie rondom de Nederlandse prioritering van zaken als hinderlijk ervaren. In de Belgische focusgroepen werd gesteld dat Nederland open en oprecht moet communiceren waarom zaken niet (meteen) worden opgepakt. De buitenlandse percepties op dit punt staan overigens haaks op de beleving in Nederland. Rechercheurs en leidinggevenden uit Nederland beklemtonen dat zij wel degelijk open over het keuzeproces communiceren richting de collega's over de grens, maar dat zij de indruk hebben dat men in het buitenland niet (meer) openstaat voor deze uitleg en het rechemodel niet wil begrijpen. In de onderstaande passage uit de Nederlandse focusgroep wordt dit punt uiteengezet.

‘We kennen die klachten uit België wel. Niet om ons straatje schoon te vegen, maar ik heb de indruk dat het om een vastgeroest beeld gaat dat Nederland niets doet en niets uitlegt. We hebben intern zelf eens een onderzoek gedaan en daaruit bleek dat bijna alle rechtshulpverzoeken worden behandeld. En dan heb ik het even niet over de termijn waarbinnen dat gebeurt, want dat is soms wel een probleem. Maar wanneer er problemen ontstaan bij de uitvoering van een aangevraagd rechtshulpverzoek, bijvoorbeeld omdat er te weinig capaciteit is, dan wordt dit altijd gecommuniceerd richting het buitenland. We anticiperen hier ook op, door afspraken te maken met de buitenlandse rechercheurs over de inhoud van een rechtshulpverzoek. Pas daarna wordt dit richting het IRC gestuurd voor uitvoering. Dit versoepelt en versnelt de uiteindelijke uitvoering.’

Nederlandse rechercheurs beschouwen het als een voordeel dat door de samenwerking binnen bepaalde formele kaders, zoals het Joint Hit Team, buitenlandse collega's beter begrijpen hoe het Nederlandse systeem in elkaar zit en hun indrukken ook kunnen overbrengen aan de collega's thuis. De auteurs van het

onderhavige rapport hebben dit ook zelf ervaren in de Duitse focusgroep, waar een Duitse onderzoeker die voorheen werkzaam was bij het JHT aan de andere aanwezige onderzoekers begon uit te leggen hoe het Nederlandse weegstelsel werkte.

Zoals gezegd, hebben de Nederlandse inspanningen om hun keuzemodel beter over het voetlicht te brengen niet kunnen verhinderen dat daarover aan de andere kant van de grens nog regelmatig frustraties de kop opsteken. In het volgende citaat, afkomstig uit een van de Belgische focusgroepen, wordt die frustratie goed tot uitdrukking gebracht.

‘Wij hebben vorig jaar een vraag van Nederland gehad, in verband met een diefstal met geweld in Maastricht. In het verlengde daarvan gebeurden hier ook nog een paar dingen. Die verdachte woonde hier en wij hebben huiszoekingen gedaan, de man opgepakt en meer. Toen wij na een aantal dagen het onderzoek wilden afronden, kwamen we erachter dat ze in Nederland helemaal niet meer verder waren gegaan, omdat het geen prioriteit was. En dan zeg je: allez, je zit er hier echt capaciteit in te steken en er hard aan te werken en dan hoor je doodleuk uit Nederland dat ze het onderzoek al hebben afgesloten. En niemand daar komt dan ook op het idee om ons even te bellen dat het dossier is gesloten en dat wij kunnen stoppen.’

Sommige geïnterviewde onderzoekers in België hebben zelfs geopperd dat Nederland het keuzemodel bewust misbruikt om de zaken van België niet te hoeven oppakken. Omdat zij de indruk hebben dat vooral de hogere echelons binnen politie en justitie beslissen over de prioritering van zaken, hebben zij de strategie ontwikkeld om eerst de onderzoekers in het veld aan te spreken en te polsen of hun verzoek buiten de weegploeg om kan worden afgewikkeld.

Overigens valt er niet alleen maar kritiek uit de Belgische politiewereld te beluisteren over het Nederlandse onderzoekmodel, maar is er ook wel begrip getoond voor de context waarbinnen de Nederlandse collega's moeten werken. Verschillende Belgische politiemensen zijn zich er naar eigen zeggen van bewust dat hun Nederlandse collega's meer resultaatgericht werken en meer afgerekend worden op hun prestaties dan zichzelf. Ook zijn de Belgen kritisch over hun eigen optreden. Een aantal onderzoekers geeft aan dat de Nederlanders in het verleden wel een punt hadden met de klacht dat zij overladen werden

met verzoeken die niet zo heel veel om het lijf hadden, zoals de vele aanvragen met betrekking tot Nederlandse kentekens.

In Duitsland wordt vooral het gebrek aan flexibiliteit van het Nederlandse rechemodel gehekeld. Daarnaast is door een aantal respondenten gewezen op de problemen die kunnen ontstaan als gevolg van het feit dat het gezag en het beheer over de politie niet in dezelfde handen zijn. Waar het OM in de sfeer van prioriteitstelling en sturing van het opsporingsonderzoek ogenschijnlijk een zware stempel op het rechemproces drukt, kan de politie met een beroep op een tekort aan capaciteit toch zaken afhouden. Dit wekt bij Duitse rechemeurs verwarring en, zoals in gevalstudie A, soms ook wel irritatie en frustratie.

In gevalstudie A worden in Aachen en omgeving vele dure auto's gestolen. Het vermoeden bestaat dat de daders zich in Zuid-Limburg bevinden, vandaar het verzoek in de richting van de Nederlandse autoriteiten om rechtshulp in de vorm van een parallelonderzoek. Van Nederlandse zijde wordt aangegeven dat de verdenkingsgrondslag van de Duitse collega's onvoldoende is om (zware) opsporingsmiddelen in te zetten en dat het twijfelachtig is of deze zaak in het weegproces voldoende prioriteit krijgt om capaciteit vrij te maken. Aan de Duitse collega's wordt de suggestie gedaan om rondom dit thema een JIT op te starten – daarmee zou aan Nederlandse zijde de gewenste prioriteit wel worden bereikt –, maar aan dit voorstel wordt door de Duitse autoriteiten geen gevolg gegeven.

Vanuit het regiokorps Limburg-Zuid wordt een informatierechercheur aangewezen die geacht wordt als aanspreekpunt voor de Duitse collega's tijdens het verloop van hun onderzoek te fungeren. Deze informatierechercheur maakt tevens deel uit van de Facharbeitsgruppe van de NeBeDeAGPOL. Vanuit het Polizeipräsidium Aachen worden vele rechtshulpverzoeken naar Nederland gestuurd, die – op een enkel na – onbeantwoord blijven. Dit leidt tot grote ergernis aan Duitse zijde en de betrokken rechemeurs maken de politieleiding deelgenoot van hun frustraties. Vanuit de korpsleiding te Aachen en via de Staatsanwalt wordt de druk op het korps Limburg-Zuid en het Maastrichts OM vervolgens opgevoerd. Dit leidt tot hernieuwd overleg op hoog niveau, onder andere resulterend in het besluit tot het voeren van een gemeenschappelijke actiedag.

In de Duitse focusgroep werd echter ook opgemerkt dat in zaken die door Nederland wel als prioriteit zijn aangemerkt, zoals bijvoorbeeld gevalstudie B, de samenwerking in de regel zeer voorspoedig verloopt. Volgens de Duitse rechercheurs staan dan ook niet zozeer juridische problemen de totstandkoming van politiesamenwerking soms in de weg, maar is de grootste hobbel die moet worden genomen van organisatorische aard. De organisaties en managementstrategieën sluiten eenvoudigweg niet goed op elkaar aan en dat leidt soms tot veel onbegrip en irritatie, zoals blijkt uit de onderstaande woordenwisseling tussen een aantal Duitse respondenten.

Befragter 1: 'Wir haben zum Beispiel eine laufende Untersuchung mit Holländischen Tätern die alle, und das ist unsere Pech, in Holland im Prinzip keine Straftaten begangen haben. Das bedeutet für die Holländische Polizei, daß sie die Sache nicht als Problem ansehen. Das bedeutet, daß für sie die Sache keine Priorität hat. Und man findet dann keine freien Kapazität für dieses Rechtshilfeersuchen.'

Befragter 2: 'Das hat beispielsweise zur Folge das wir in Rechtshilfeersuchen betreffend Fingerabdrucken nach sieben Monaten noch keine Antwort erhalten haben. Nur nachdem wir uns irgendwann bei den Behördenleitern beschwert haben kam Bewegung in die Sache. Es wurden auch viele neue Straftaten durch die Verdächtigen begangen und wir hatten das "Glück" daß einer der Täter auf eine andere Person in Kerkrade geschossen hat. Schießereien und Waffengebrauch hat in den Niederlanden nämlich eine ganz andere Priorität. Und dann wollten die Holländischen Kollegen plötzlich Informationen von uns, weil wir in der Sache die Telefonüberwachung der Verdächtigen angeordnet hatten. Verstehen Sie mich nicht falsch: die Kollegen sind sehr wohl hilfsbereit; aber die Organisationsstrukturen der niederländischen Polizei sind nicht deckungsgleich mit unseren und die Kollegen können dann wenig bis gar nichts machen.'

Gesprächsleiter: 'Können sie das nicht oder wollen sie das nicht?'

Befragter 1: 'Sie können nicht.'

Befragter 2: 'Aber das ist eine Frage der internen Organisation.'

Befragter 1: 'Theoretisch könnten sie, aber sie setzten andere Schwerpunkte.'

Het Belgische recherchemanagement

In België bestaat geen recherchemanagementsysteem zoals in Nederland, met weegploegen, prioriteitstellingen, enzovoort. De zaken worden meer ad hoc geregeld. Er zijn wel prioriteiten in de vorm van een veiligheidsplan, maar het beeld dat uit de focusgroepen naar boven komt, is dat daaraan minder strak wordt vastgehouden dan de Nederlandse collega's dat doen aan hun prioriteiten. Of zoals een Belgische respondent het uitdrukte: 'Er is wel een veiligheidsplan, maar... bon.' De rechercheurs hebben dan ook meer beslissingsvrijheid bij het oppakken van zaken. Binnen de lokale zones worden alle opsporingsonderzoeken in beginsel opgepakt, zij het dat ook hier door individuele rechercheurs of opsporingsteams de afweging wordt gemaakt welke onderzoeken voorrang van behandeling krijgen. Verzoeken van buitenlandse collega's behoren in de regel tot die laatste categorie. Het Belgische systeem is in dit opzicht flexibeler dan het Nederlandse. Aan de andere kant beschikken Belgische politiefunctionarissen niet over volledige beslissingsmacht over de inzet van eigen middelen. In geval van een formeel rechtshulpverzoek kan een Belgische politiefunctionaris zich ook niet beroepen op overwegingen van capaciteit om een magistraatlijk bevel tot medewerking naast zich neer te leggen. Dat geldt overigens evenzeer voor Nederlandse politiefunctionarissen. Het verschil is wel dat in de beleving van de betrokkenen rechtshulpverzoeken in België voortvarender worden opgepakt.

Afgaande op signalen uit de focusgroepen wordt in België inmiddels wel nagedacht over de introductie van een managementmodel dat de leidinggeven in staat moet stellen verantwoorde keuzes te maken. Gesproken wordt bijvoorbeeld over een 'rangeerstation'. Met deze term wordt bedoeld op een overlegplatform tussen magistraten en politie over de instroom van gerechtelijke en complexe onderzoeken. De bedoeling is dat in het 'rangeerstation' afspraken worden gemaakt over onder andere de dossiers en zaken die moeten worden aangepakt, en over de tijd waarbinnen en de capaciteit waarmee dat moet gebeuren. Het 'rangeerstation' is een initiatief van het College van procureurs-generaal in Brussel dat in 2010 is geïntroduceerd. Ten tijde van de dataverzameling van het onderhavig project was nog niet duidelijk in hoeverre het nieuwe instituut daadwerkelijk was geïmplementeerd in de parketten en politiezones en op welke wijze het rangeerstation het werkproces van magistraten en politie heeft weten te beïnvloeden.

Het Duitse *recherche*management

In Duitsland bestaat als gevolg van de werking van het legaliteitsbeginsel geen officieel keuzeproces. Toch dienen ook in het Duitse *recherche*proces keuzes gemaakt te worden. De capaciteit is ook hier immers niet oneindig, zij het dat uit onderzoek blijkt dat in vergelijking met Nederland en België de Duitse politieorganisatie over meer mensen en middelen beschikt.¹³¹ Duitse opsporingsambtenaren geven zelf aan dat zij in beginsel alle zaken oppakken die hun ter kennis komen,¹³² maar dat de opsporingsambtenaar of de KK beslist hoe intensief deze zaken worden uitgerechercheerd. Veel zaken worden door één *rechercheur* afgedaan. Er worden echter altijd wel basismaatregelen genomen, zoals (basaal) sporenonderzoek en het afnemen van verklaringen, maar het merendeel van de politiewerkzaamheden vindt achter het bureau plaats. Wanneer het vermoeden rijst dat er sprake is van een 'grotere' zaak en er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek, kan een *Ermittlungskommission* worden opgericht. De keuzes met betrekking tot de intensiteit van een zaak worden hoofdzakelijk op het niveau van de individuele *rechercheur* gemaakt. Deze heeft als gevolg hiervan een grote mate van beslissingsvrijheid hoe de zaak moet worden afgedaan (al zal hij daarover in voorkomende gevallen ook binnen de KK overleg voeren met zijn of haar leidinggevende). In de beleving van Nederlandse *rechercheurs*, zo blijkt uit de focusgroep, worden de Duitse collega's door dit systeem meer gestuurd door de waan van de dag.

De Duitse capaciteitsverdeling is ook niet geheel van kritiek onttrokken. De belangrijkste kritiek daarop komt uit België. De *rechercheurs* aldaar ervaren dat de Duitse collega's niet altijd bereid zijn om te investeren bij problemen die in het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn als serieus worden ervaren. Of het gebrek aan medewerking daadwerkelijk te maken heeft met een gebrek aan capaciteit wordt soms betwijfeld. In een van de focusgroepen werd het voorbeeld gegeven van een rechtshulpverzoek betreffende voertuigzwendel, dat om redenen van capaciteit door de Duitse collega's op de lange baan werd geschoven, maar waarbij de Belgische betrokkenen sterk de indruk hadden dat de Duitsers het belang van medewerking onvoldoende onderkenden.

131 Zie Van Daele & Vangeebergen, 2007, p. 79 e.v.

132 Zoals in de interviews en focusgroepen werd beklemtoond, is dit een belangrijk aspect. Het legaliteitsbeginsel postuleert weliswaar dat bij kennisname van strafbare feiten een opsporingsonderzoek gestart moet worden, maar de crux zit in het element 'kennisname'. Want wanneer is daarvan precies sprake?

Een ander punt van kritiek van Belgische zijde richting de Duitse collega's is dat de interne communicatie tussen het PP Aachen en de andere Duitse PP's niet altijd vlot verloopt. Daardoor zouden buitenlandse collega's soms verstoken blijven van informatie die wel in Duitsland aanwezig is, maar die men niet op de goede plaats weet te krijgen. Volgens de Belgische respondenten die dit kritiekpunt ventileerden, ligt er op dit terrein een mooie taak weggelegd voor het LKA in NRW.

Projectmatig werken ten opzichte van thematisch werken

De structuren van de organisaties zijn, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, per land verschillend. Waar de Nederlandse diensten veelal projectmatig werken naar aanleiding van een geprioriteerd onderzoek, hebben de Belgische en Duitse diensten hun organisatie dusdanig ingericht dat aan een specifiek criminaliteitsthema een bevoegde rechercheur of groep van rechercheurs wordt gekoppeld. In België bestaan binnen de FGP's en soms ook in de lokale zones verschillende eenheden die zich bezighouden met een bepaalde vorm van criminaliteit, denk aan drugs, voertuigendiefstal en dergelijke. In Duitsland zijn de thema's verdeeld over de verschillende KK's. Wanneer een onderzoek erg groot wordt, kan besloten worden om een speciale Ermittlungskommission op te richten voor dat specifieke onderzoek. Er worden dan middelen en mensen vrijgemaakt uit de verschillende KK's.

Het feit dat de Duitse en Belgische recherche beide thematisch werken, wordt in beide landen gezien als een belangrijke reden waarom de grensoverschrijdende samenwerking op recherchegebied tussen beide landen relatief soepel verloopt. Aan beide kanten van de Belgisch-Duitse grens weten de betrokkenen in de regel bij wie ze terechtkunnen voor informatie over een bepaald criminaliteitsthema. De onderstaande passage van een Duitse rechercheur onderstreept het gemak van een vast aanspreekpunt.

'Die Organisationsstrukturen sind eigentlich doch recht ähnlich. Die Polizei in Belgien hat Dienststellen und Fachdienststellenleiter die z.b. beschließen können daß man jetzt mal zwei Tage etwas gemeinsam macht. Das ist deckungsgleich mit unserem System, und so kann man auch leichter einer Allianz bilden und gemeinsame Sache machen.'

Een dergelijk aanspreekpunt wordt aan Nederlandse zijde vaak node gemist. Verschillende Duitse en Belgische respondenten refereerden in dit verband (soms zelfs met enige weemoed) aan de tijd dat de regio Limburg-Zuid nog beschikte over een dienst verdovende middelen. Zie bijvoorbeeld de volgende interviewpassage, ook afkomstig uit de Duitse focusgroep.

‘In den 90er Jahren hat die Niederländische Polizei Ihre Organisationsstruktur verändert. Damals waren die Grenzen noch geschlossen. Aber die Holländer hatten ihre eigene Drogendienststelle. Wenn ein Deutscher verhaftet wurde, dann riefen die Kollegen dieser Dienststelle uns an. Wir konnten uns mit diesen Kollegen und dem Staatsanwalt darüber beraten ob sie oder wir etwas machen sollten und dann wussten alle Bescheid. Wir standen mit den Kollegen direkt in Verbindung. Aber heute hören wir gar nicht dass die Holländischen Kollegen einen Deutschen verhaftet haben, oder vielleicht erst einige Tagen später. Es gibt keine Dienststelle mehr die uns diese Informationen beschaffen könnte. Wenn wir so etwas erfahren ist das reiner Zufall.’

Aan Nederlandse zijde worden deze klachten deels herkend en erkend. Enerzijds wordt ingezien dat de projectmatige aanpak het opbouwen van vaste aanspreekpunten voor bepaalde criminaliteitsthema's bemoeilijkt, anderzijds wordt erop gewezen dat de lijnen met de Duitse en Belgische collega's kort genoeg zijn om hun van dienst te kunnen zijn (of door te kunnen verwijzen). Daarnaast werd in de focusgroep opgemerkt dat er ook in de Nederlandse regiokorpsen in toenemende mate specialistische teams worden ingezet op diverse criminaliteitsterreinen, zoals roofovervallen, woninginbraken en auto-diefstallen.¹³³ De specialismen zouden dus weer langzamerhand terugkeren, zij het nog niet op het terrein waarop de behoefte van de Duitse en Belgische recherche het grootst is, namelijk drugscriminaliteit. De meerderheid van de geïnterviewde Nederlandse rechercheurs en leidinggevendenden is wel geporteerd voor de revival van een specialistische drugsunit in de regio Limburg-Zuid. Een dergelijke eenheid zou naar hun oordeel de aansluiting met de buitenlandse organisaties vergemakkelijken en er tevens garant voor staan dat er

133 Waarbij moet worden aangetekend dat het hier veelal ad-hoc teams betreft die na enige tijd weer worden ontbonden.

expertise wordt opgebouwd ten aanzien van drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de visie op recherche, de daaruit voortvloeiende strategische afwegingen en het managementmodel in Duitsland en België redelijk dicht bij elkaar liggen en voor de grensoverschrijdende samenwerking nauwelijks blokkades opleveren. In beide landen wordt thematisch gewerkt. Anders ligt de situatie in Nederland. De structuur die in Nederland door middel van prioriteiten, weegploegen en projectmatig werken is aangebracht, beïnvloedt de Euregionale samenwerking in meer dan één opzicht. In Duitsland en België wekt het systeem vooral irritaties en frustraties op, zij het dat vanuit het buitenland ook wel met enige bewondering naar de Nederlandse werkwijze wordt gekeken (al wordt dit meestal niet van de daken geschreeuwd). Niet alleen vertoont het Belgische initiatief van het 'rangeerstation' trekken van het Nederlandse model, maar ook is het veelbetekenend dat ondanks alle kritiek ook in Euregionaal verband inmiddels een weegploeg is gecreëerd. De Duitse en Belgische rechercheurs zien niet enkel negatieve kanten aan de projectmatige aanpak die in Nederland wordt gevolgd, maar kijken er soms ook met enige jaloezie naar. In zekere zin is naar hun oordeel de Nederlandse recherche hun vooruit. Om de ambivalente houding die in Duitse en Belgische politiekringen bestaat jegens het Nederlandse model te verduidelijken wordt uit beide landen een respondent aangehaald die deze tweeslachtigheid goed onder woorden brengt. Het derde citaat is van een Nederlandse respondent die vertelt over een bezoek van een Duitse recherchechef aan een vergadering van de regionale stuurgroep.

Duitse focusgroep: 'Wir üben viel Kritik an den Holländern, aber ich muss zugeben, daß sie auch sehr innovativ sind. Unsere Organisationsstruktur ist altmodisch. Wir liegen 10 Jahre hinter der Holländischen Polizei zurück. Wenn wir etwas Neues einführen wollen, haben die Holländer das schon wieder aufgehoben. Zum Beispiel, bei uns wird jeder Einbruch von der KK15 erledigt. Aber es gibt eine Menge Einbrüche. Das bedeutet, daß es etwa ein oder zwei Beamten gibt die für eine Anzeige zuständig sind aber diese haben natürlich nicht genug Zeit um jeden Fall gründlich zu bearbeiten. In Limburg bleiben die meiste Einbrüche unerledigt. Aber wenn die Holländer solch eine Sache aufnehmen, untersuchen sie die auch gründlicher als wir das machen können.'

Belgische focusgroep: ‘Wij kunnen het werk eigenlijk niet aan. Er is een ongelooflijke druk naar de recherche toe, die nood aan capaciteit stijgt maar en stijgt maar. Dan kun je wel weer extra mensen bij de recherche zetten, maar dat gaat weer ten koste van andere overlastfenomenen, ten koste van het wijkgebeuren. Terwijl de Nederlanders in alle eerlijkheid zeggen: kijk, dit is onze researchcapaciteit, kunnen we het daarbinnen niet doen, ja, dan moeten we onderzoeken afstoten. Terwijl wij al het mogelijke aan het doen zijn om die onderzoeken toch maar te doen en dan andere zaken buiten de recherche afstoten. Dan kunnen we het beter doen zoals Nederland en zeggen: kijk die onderzoeken, dat gaan we niet of wel doen.’

Nederlandse focusgroep: ‘We hebben bijvoorbeeld een recherchechef van Aachen een keer in de regionale stuurgroep gehad; die snapte niet wat wij aan het doen waren en wij zeiden: ja, kom maar eens kijken. En aan het einde van de vergadering vroeg ik ’m: “Wat vond je daar nu van? Ik kan me voorstellen dat het voor jou met het Duitse rechtssysteem in het achterhoofd wel even wennen was.” “Nou,” zegt-ie, “los van het rechtssysteem, wou ik dat ik het zo kon doen. Ik moet nu alles doen en ik kan het gewoon niet. En als ik dit systeem zo zie en ik zou hiermee kunnen dealen, dan zou ik veel meer mogelijkheden hebben. Ik mag het nu niet, maar ik zou het wel willen.”’

4.3.4 Gezagsverhoudingen

In hoofdstuk 2 is al vastgesteld dat het gezag over rechercheonderzoek in alle drie de landen berust bij het Openbaar Ministerie. Hoe de gezagsverhouding in de diverse landen eruitziet en hoe deze vanuit politieperspectief wordt ervaren, varieert echter sterk. De Duitse politie opereert losser van het StA dan in Nederland en België het geval is. Een Duitse Staatsanwalt bemoeit zich in de regel nauwelijks met de operationele kanten van het opsporingsonderzoek. StA’s komen eigenlijk alleen in beeld als er internationaal moet worden overlegd en bij rechtshulpverzoeken. In België en Nederland is er als gevolg van het opportunititeitsbeginsel meer sprake van beleidssturing door het Openbaar Ministerie. In Nederland gaat de sturing zelfs verder dan dat en is het – zeker in grotere

onderzoeken – niet ongebruikelijk dat de officier van justitie dagelijks contact heeft met de leidinggevendenden van het onderzoek. In België moet de invloed van de onderzoeksrechter op het werk van de politie niet worden veronachtzaamd.

De ontwikkeling dat het Nederlandse OM zich sinds medio jaren negentig indringender met het gezag over de opsporing bezighoudt, is ook recherchefunctionarissen in Duitsland en België niet ontgaan. In de focusgroepen in beide landen werd gerefereerd aan het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (de Commissie-Van Traa) uit 1996.¹³⁴ Dat rapport wordt gezien als een belangrijke ommekeer, in die zin dat in de beleving van de Duitse en Belgische recherchefunctionarissen hun Nederlandse collega's sindsdien kortere lijnen hebben ontwikkeld richting het Openbaar Ministerie en minder geneigd zijn bepaalde zaken informeel rechtstreeks met hun buitenlandse collega's af te wikkelen. Uit het oogpunt van politiesamenwerking wordt die ontwikkeling niet altijd positief geïdentificeerd. Zie bijvoorbeeld de volgende verzuchting van een deelnemer aan de Duitse focusgroep.

'Ja, und Mitte der 90er Jahre wurde auf einmal die Zusammenarbeit mit den Holländern schwierig. Die persönlichen Auskünfte die wir vorher inoffiziell erhalten hatten, gab es nicht mehr. Im Fall, daß eine Auskunft benötigt wurde lief nun alles über den Staatsanwalt. Das war vor die Geschichte mit dieser parlamentarischen Kommission nicht so extrem. Vorher lief das etwas besser; wie man in Deutschland sagt, alles lief durch den kleinen Dienstweg. Aber die Situation hat sich nicht nur in den Niederlanden geändert. Heute ist auch bei uns, unter Führungszeichen, der StA der Herr des Ermittlungsverfahrens.

Wir haben deutlich mehr Möglichkeiten als die Niederländischen Kollegen. Wir können viel mehr Entscheidungen selbständig treffen und das ist in den Niederlanden anders. Da wird vieles auf den StA abgeschoben und wahrscheinlich hängt das noch mit dieser parlamentarischen Kommission zusammen. Darum wird oftmals gesagt: wir können keine Auskunft erteilen, wir müssen das zuerst mit dem StA besprechen. Und das verlangsamt natürlich manchmal die Zusammenarbeit.'

¹³⁴ Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996.

De strekking van het hierboven weergegeven citaat is duidelijk: waar tot vijftien jaar geleden de Nederlandse politie ruimhartig op informele basis informatie zou hebben verstrekt aan de buitenlandse collega's, zou sedert het moment dat de politiek zich uitsprak voor herstel van het gezag over de opsporing, vaker voor een formelere opstelling richting het buitenland worden gekozen. Dat betekent niet dat er niet af en toe creatief wordt gezocht naar een oplossing wanneer buitenlandse collega's verlegen zitten om informatie. Zie bijvoorbeeld de volgende woordenwisseling in de Duitse focusgroep.

Befragter 1: 'Zum Beispiel, nehmen wir an, ich benötige eine Auskunft über eine Telefonnummer. Ich kenne den Holländischen Kollegen und der sagt: "Offiziell darf ich Ihnen diese Auskunft nicht geben. Aber ich habe noch eine andere Untersuchung laufen, wo der StA schon seine Zustimmung gegeben hat, ich setze deine Telefonnummer doch mal mit auf diese Liste.'

Befragter 2: 'Ja, aber das ist doch nicht ganz legal.'

Befragter 1: 'Ja aber [...], so läuft das. Das wissen wir doch alle.'

De gegevens die in het kader van dit onderzoek in Nederland zijn verzameld bevestigen het beeld dat de Nederlandse rechercheurs zich zeer bewust zijn van de gezagsverhouding tussen de politie en het OM en die relatie in beginsel niet willen vertroebelen. Erkend wordt dat er 'soms om het buitenland te helpen een stukje wordt afgesneden', maar in de regel wordt naar eigen zeggen gehecht aan een open relatie met het Openbaar Ministerie. De Nederlandse rechercheurs hebben wel de indruk dat in België en Duitsland de verhouding tussen de politie en het OM aanmerkelijk formeler en hiërarchischer is en dat er als gevolg daarvan wel eens zaken door de politie voor de parketten worden achtergehouden.

Het onderzoeksmateriaal dat afkomstig is uit de interviews en focusgroepen maakt duidelijk dat het Openbaar Ministerie in Nederland als internationaal georiënteerd te boek staat. Volgens respondenten uit alle landen is het dan ook allesbehalve toeval dat het BES bij het Maastrichtse parket is ondergebracht. In de beleving van de geïnterviewde Duitse en Belgische recherchefunctionarissen camoufleert de aanwezigheid van een Belgische en Duitse magistraat bij het BES een gebrek aan commitment voor verdergaande vormen van internationale samenwerking bij de centrale leiding van het Openbaar Ministerie in Duitsland en België. Noch bij het College van procureurs-generaal in Brussel, noch bij het

(General)Staatsanwaltschaft Nordrhein-Westfalen zou met een voldoende open en internationale blik naar de rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn worden gekeken. Het Nederlandse OM moet op zijn beurt waken niet ‘al te ver voor de troepen uit te lopen’. Als gevolg van een iets te voortvarende opstelling in het verleden – waarbij vooral is verwezen naar een presentatie door een vertegenwoordiger van het parket Maastricht tijdens een Euregiocrime-conferentie waarover zijn Belgische en Duitse collega’s niet op voorhand waren geïnformeerd – worden volgens diverse respondenten de initiatieven van Nederlandse zijde extra kritisch bekeken.

De geïnterviewde Belgische politiefunctionarissen beklagen zich erover dat een aantal van de magistraten van wie zij afhankelijk zijn – zowel behorende tot de staande als de zittende magistratuur – te veel naar binnen gekeerd is en te weinig ambitie en interesse aan de dag legt om over de grenzen van het eigen arrondissement heen te kijken. Daardoor zou een aantal zaken gefragmenteerd worden aangepakt en wordt een rem gezet op de mogelijkheid om door middel van informatie-uitwisseling meer inzicht te verwerven in bepaalde vormen van criminaliteit. Zoals al eerder is vastgesteld in §4.3.2 speelt dit probleem niet alleen de samenwerking in internationaal verband parten, maar raakt het ook aan de verhoudingen tussen zones en parketten in België zelf. In een enkel geval blijkt de invloed van individuele magistraten zo groot te zijn dat samenwerking in het geheel niet mogelijk is. Zo werd in de Duitse, Nederlandse en Belgische focusgroepen onafhankelijk van elkaar melding gemaakt van enkele magistraten uit Belgische parketten die om uiteenlopende redenen zouden hebben geweigerd om op wat voor manier dan ook met de burensamen te werken.¹³⁵ Soms is het gebrek aan medewerking subtieler verpakt, bijvoorbeeld in de sfeer van de termijn die voor afhandeling van het verzoek in acht wordt genomen. Zo wordt blijkens de interviews bij een rechtshulpverzoek uit Nederland nadrukkelijk gekeken naar de herkomst van dat verzoek. Wanneer het een Nederlands parket betreft dat zelf ook altijd uitgebreid de tijd neemt om op een verzoek in te gaan – of daaraan met een beroep op capaciteitsproblemen bij de politie halfslachtig uitvoering geeft –, dan is de kans groot dat de Belgische justitiële autoriteiten ook zelf weinig haast zullen maken.

135 In de richting van Nederland werden het ‘vermaledijde Nederlandse drugsbeleid’ en de ‘gebrekkige medewerking’ bij rechtshulpverzoeken als redenen genoemd voor individuele magistraten om contacten met Nederlandse politieke en justitiële diensten zo veel mogelijk te mijden. Vanuit de Duitse focusgroep kwam het voorbeeld van een Belgische Procureur des Konings die de lokale politie verboden zou hebben om in het Duits met de Duitse collega’s te communiceren.

De sterke hiërarchische verhouding tussen de parketten en de politiediensten in België heeft voor de internationale samenwerking dus twee belangrijke consequenties. Enerzijds kunnen rechercheurs het zich niet permitteren om een opdracht van de Procureur des Konings vanwege capaciteitsgebrek terzijde te schuiven. Anderzijds kunnen de parketten de bewegingsruimte van de recherche ook aanmerkelijk inperken en een onderzoek kleiner houden dan gegeven de omstandigheden is aangewezen. Zoals eerder opgemerkt, is de operationele bemoeienis van het Staatsanwaltschaft met rechercheonderzoek in Duitsland doorgaans gering, maar zodra de Duitse recherche via een rechtshulpverzoek de hulp zou willen inroepen van de buurlanden, is ook hier de tussenkomst van het Duitse OM aangewezen. En net als in België is de relatie tussen de magistratuur en de politie aanzienlijk hiërarchischer, formeler en afstandelijker dan in Nederland. Daar komt bij dat in Duitsland de omgangsvormen tussen magistraten en politiefunctionarissen minder los zijn dan in Nederland. Bij internationale overlegsituaties waarbij zowel politie- als justitiefunctionarissen aanwezig zijn, kan dat tot ongemakkelijke situaties leiden, zeker wanneer politiefunctionarissen in de beleving van magistraten in hun doen en laten onvoldoende laten blijken zich bewust te zijn van de gezagsverhoudingen. In gevalstudie A dreigde het onderzoek mede door deze omstandigheden even uit de bocht te vliegen, maar door overleg op hoog niveau werd een escalatie voorkomen. Een Nederlandse betrokkene herinnert zich de situatie als volgt:

‘Kijk, we hadden overal al eindeloos over gepraat. Je wilt niet weten hoe vaak de korpschefs elkaar onderling al gesproken hadden. Er is heel wat druk geweest, maar uiteindelijk zeiden we als regionale stuurgroep: we doen die zaak niet. Want het ging in de eerste plaats niet om overvallen, maar om diefstallen van auto’s. In onze prioriteitenlijst kom je daar niet ver mee. En we hadden misschien wel een dader die hier woonde, maar verder speelde er in Nederland niets. Begrijp me niet verkeerd, we wilden de Duitse collega’s zeker niet in de kou laten staan. Maar het moest wel duidelijk zijn dat zij leiding waren en dat het hun probleem was. Wij kregen de indruk dat ze het probleem op ons bord probeerden te schuiven – dat doen de Duitsers wel vaker als ze denken dat de daders in Nederland zitten – en daar hebben we, politie en justitie Nederland hand in hand, voor gepast. En ook onze suggestie om voor deze zaak een JIT in het leven te roepen, zodat het ook echt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid was, werd door het Duitse Staatsanwaltschaft afgewezen. Want

een JIT was volgens hen alleen bedoeld voor zware, georganiseerde misdaad en terrorisme en ze zagen zelf ook wel in dat dat niet aan de hand was. Toen dreigde de zaak vast te lopen. De Duitse politietop ging even vol op het orgel en toen kwam ook nog de Oberstaatsanwalt erbij en was het huis echt te klein. Maar gelukkig vond er snel een overleg plaats tussen alle leidinggevendenden van politie en justitie en is de zaak gesust. En de gemeenschappelijke actiedag die we later gehouden hebben, was ook een succes. Dat heeft de kou wel weer uit de lucht gehaald.’

4.3.5 Infrastructuur voor informatiedeling en samenwerking

Binnen de Euregio Maas-Rijn is, zoals beschreven in hoofdstuk 2, een aantal institutionele voorzieningen getroffen voor grensoverschrijdende samenwerking. In de focusgroepen kwam naar voren dat een aantal van deze voorzieningen van groot belang wordt geacht voor een goed verloop van de Euregionale opsporing. Hieronder wordt aandacht besteed aan de ervaringen met en percepties over het EPICC en aan de wijze waarop vanuit de politiediensten uit de drie landen naar de NeBeDeAGPOL (en in het bijzonder naar de daarbinnen opererende Facharbeitsgruppen) wordt gekeken. Het derde punt van aandacht heeft betrekking op de vraag in hoeverre er op de werkvloer enthousiasme bestaat voor de gedachte om, conform de ideeën van een aantal jaren geleden, een gezamenlijk Euregionaal researcheteam in het leven te roepen. In dat verband staan we ook even kort stil bij de visie op het Joint Hit Team (JHT) en op een voorziening die op basis van art. 13 van het EU-rechtshulpverdrag al een decennium kan worden gebruikt, maar in de sfeer van Euregionale researchesamenwerking nauwelijks wordt aangewend, het JIT.

EPICC

Het beeld dat uit het vorige hoofdstuk oprees over het gemak waarmee de researchediensten uit Duitsland, België en Nederland het EPICC weten te vinden, is in de focusgroepen bevestigd. In alle drie de landen bestaat overeenstemming dat de oprichting van dit centrum in 2005 de politieke samenwerking in positieve zin heeft beïnvloed. Het wordt als een pluspunt ervaren dat

opsporingsambtenaren uit de drie landen hier samenwerken, als gevolg waarvan de politieke informatie-uitwisseling beter is gestroomlijnd dan voorheen het geval was. De keerzijde van deze stroomlijning is wel, zo werd vooral duidelijk uit de Duitse en Belgische focusgroepen, dat de contacten tussen opsporingsambtenaren over de grens in toenemende mate zijn geformaliseerd. Vroeger zou veel van de informatie-uitwisseling die nu via het EPICC plaatsvindt via de informele netwerken met collega's uit de buurlanden zijn verlopen. Sommigen betreuren deze ontwikkeling omdat daarmee informatie-uitwisseling onpersoonlijker is geworden, anderen benadrukken de vooruitgang die op het gebied van efficiency is geboekt en voegen daaraan toe dat door de aanwezigheid van het EPICC informele netwerken niet aan importantie hebben ingeboet. Vooral in de grotere onderzoeken is men nog sterk op de persoonlijke contacten aangewezen.

Hoewel EPICC dus een belangrijke schakel is in de uitwisseling van politie-politie-informatie in de Euregio Maas-Rijn, kan er volgens een aantal Duitse respondenten nog meer uit dit centrum worden gehaald dan momenteel het geval is. Voorwaarde is dan wel dat er door de goede bril naar het beschikbare materiaal gekeken wordt. De respondenten in kwestie bedoelen daarmee dat EPICC niet uitsluitend wordt bemenst door mensen met een rechercheachtergrond. Daardoor stellen ze bij hun zoekslagen in de beschikbare databanken niet altijd de goede vragen en wordt naar hun oordeel relevante informatie soms over het hoofd gezien.

Ook werd in de Duitse focusgroep opgemerkt dat de signaleringen met betrekking tot gevonden gestolen auto's via het Schengen Informatie Systeem (SIS) niet altijd optimaal werken. Dit punt kan niet los worden gezien van het ongenoegen dat binnen het PP Aachen bestaat over de trage handelwijze van de Nederlandse autoriteiten wanneer een in Duitsland gestolen auto in Nederland wordt aangetroffen. De onderstaande passage uit de Duitse focusgroep maakt duidelijk waar wat dit betreft de schoen wringt.

Befragter 1: 'Zum Beispiel, zu Weihnachten wurde hier ein oldtimer Porsche gestohlen. Der Besitzer hatte sein Auto zur Inspektion zu einer Autowerkstatt in Aachen gebracht. Dort ist das Auto dann verschwunden. Der Wagen wurde anschließend im Januar in den Niederlanden gefunden. Aber erst in August – das heisst sieben Monate später – wurde die Deutsche Polizei davon unterrichtet. Der Besitzer bekommt nur die Hälfte des Versicherungsgeldes und muß seinen Porsche der Versicherungsgesell-

schaft übertragen. Wenn er in Januar Bescheid gewusst hätte, hätte er sich diese Mühe sparen können.'

Befragter 2: 'Normalerweise werden diese Autos in das SIS aufgenommen. Wenn man einen solchen Wagen in den Niederlanden auffindet, soll diese Nachricht in das SIS eingegeben werden. Normalerweise wird dann automatisch die Polizeidienststelle Aachen benachrichtigt. Aber das geschieht nicht, weil die Daten leider nicht sofort in den Computer eingegeben werden.'

Befragter 3: 'Manchmal erhalten wir einen SIS-Treffer erst einige Monate später. Zum Beispiel, in Aachen wurden zwei Motorräder gestohlen. Eines wurde in X gefunden, das andere in Y. Der Kollege aus X ruft sofort an und sagt: "Wir haben das Motorrad gefunden und in das SIS eingegeben und wir haben auch schon das Deutsche Autohaus verständigt." Das ist toll, denn das Problem ist sofort gelöst. Aber der Kollege aus Y sagt: "Ich schicke das zuerst zu unserem Staatsanwalt und melde es erst später." Das dauert eine Ewigkeit. Der Besitzer ist irritiert. Es kommt also völlig auf die Personen an die Daten in das SIS eingeben sollen.'

Befragter 1: 'Und die Kosten? Das Motorrad steht 8 Monaten in einer Garage. Man zahlt dafür pro Tag.'

Befragter 2: 'Wenn hier in Deutschland ein Holländischer Wagen gefunden wird und einer meiner Dienstnehmer meldet mir das erst nach 8 Monaten dann würde ich ihm den Kopf abreißen. Auch wegen der hohen Kosten vermelden wir das sofort im SIS. Die Holländer haben dann 3 oder 4 Tage um die Sache zu regeln. Danach gehen die Kosten auf Ihre Rechnung.'

Een voorstel van de Duitse opsporingsambtenaren is dat EPICC de betreffende dienst in Duitsland zou moeten informeren zodra er een gestolen auto wordt gevonden. Bij het Binnenministerie is de vraag neergelegd of het mogelijk is om in EPICC een databank aan te leggen met behulp waarvan een opsporingsambtenaar alle informatie van opsporingsonderzoeken over de drie landen kan overzien.

De NeBeDeAGPOL

In alle focusgroepen is de NeBeDeAGPOL in meer of mindere mate onderwerp van gesprek geweest. Het oordeel over de Facharbeitsgruppen die onder deze koepelorganisatie ressorteren, is over het algemeen positief. Volgens diverse respondenten bevorderen de contacten die in deze werkgroepen worden opgedaan en onderhouden de samenwerking tussen de Euregionale diensten. Als voorbeeld daarvan werd vanuit de Belgische focusgroep gerefereerd aan Rotlicht. Deze Facharbeitsgruppe zou de persoonlijke contacten tussen rechters hebben bevorderd en de samenwerking tussen de betrokken diensten goede zijn gekomen. Via de Facharbeitsgruppen en andere formele structuren wordt informatie over concrete zaken uitgewisseld door de betrokkenen. Dit kan ertoe leiden dat er gezamenlijke databanken worden gecreëerd, bijvoorbeeld over woninginbraken, of dat er in Euregionaal verband krantenknipsels over een bepaald fenomeen worden uitgewisseld. In deze krantenknipsels is men in een Belgische FGP wel eens concrete zaken tegengekomen waar men op dat moment (ook) mee bezig was.

Door de overlegmomenten onder de vlag van de NeBeDeAGPOL kunnen tevens informele netwerken tot wasdom komen. Een Belgische opsporingsambtenaar merkte in dit verband op dat hij door de contacten die hij bij EPICC, het IRC-Limburg en NeBeDeAGPOL heeft opgedaan, zijn buitenlandse collega's gemakkelijker in de informele sfeer kan aanspreken. De lijnen zijn kort, aangezien men elkaar veel ontmoet tijdens overleggen. Wel blijkt de deelname aan de bijeenkomsten van de NeBeDeAGPOL van de diensten in het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn niet evenredig verdeeld. Sommige Belgische diensten sturen zelden een afvaardiging naar de vergaderingen, andere diensten, zoals Eupen, zijn daar juist altijd. Verder is vanuit zowel de Duitse als de Belgische focusgroep opgemerkt dat aan Nederlandse zijde het verloop onder deelnemers aan de overlegstructuren groot is. Zo zien de deelnemers aan de Euregionale Taskforce Drugs met enige regelmaat nieuwe Nederlandse collega's aanschuiven.

In de Nederlandse focusgroep werd in soortgelijke bewoordingen over de NeBeDeAGPOL en de daaronder opererende werkgroepen gesproken. Een aspect dat daaraan werd toegevoegd is dat de NeBeDeAGPOL een platform biedt waar de politiefunctionarissen uit de drie landen kennis over elkaars systemen kunnen opdoen. Dit werd toegelicht met een voorbeeld. Een Duitse collega die in het JHT had gewerkt, kon de Nederlandse rechters in een vergadering van de NeBeDeAGPOL bijvallen toen er kritiek kwam op het recherchemanagementsysteem in Nederland. Deze Duitse leidinggevende wees zijn collega's erop

dat het Nederlandse systeem van projectmatig werken met zich meebrengt dat als de zaken vanuit het buitenland goed worden voorbereid, de kans op het oppakken van deze zaken groter wordt.

De geïnterviewde Nederlandse rechercheurs en leidinggevendenden erkennen dat er van Nederlandse zijde te veel gerouleerd wordt binnen de diverse Euregionale gremia. Daaraan werd toegevoegd dat een te groot verloop kan leiden tot kapitaalvernietiging, in die zin dat waardevolle contacten die in de formele netwerken worden opgedaan na een paar jaar weer verdwenen zijn en door anderen opnieuw moeten worden opgebouwd. Er wordt nagedacht over manieren om de kennis en ervaring die in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn opgedaan beter in de organisatie te verankeren.

Zoals al is vastgesteld in §2.2.1 heeft de NeBeDeAGPOL voornamelijk een strategische functie. Uit de opmerkingen die in de focusgroepen zijn gemaakt over de toegevoegde waarde van dit samenwerkingsverband voor de samenwerking in het operationele werkproces, kan worden afgeleid dat op dit vlak geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd. Zo werd in de Nederlandse focusgroep benadrukt dat goede persoonlijke contacten binnen de NeBeDeAGPOL nog geen garantie vormen voor het soepel verloop van de samenwerking in specifieke onderzoeken. In dit verband werd onder andere verwezen naar de gang van zaken in gevalstudie A. Uit strategische overwegingen was in deze zaak een van de Nederlandse rechercheurs aan een Facharbeitsgruppe toegevoegd, zodat de communicatie goed zou verlopen en het buitenland een goed aanspreekpunt had. De aanwezigheid van deze onderzoeker kon echter niet voorkomen dat de irritaties en frustraties aan Duitse zijde over de (aan-vankelijke) opstelling van Nederland in deze zaak hoog opliepen.

Analoog aan hetgeen in de Nederlandse focusgroep naar voren werd gebracht, was naar het oordeel van de Duitse respondenten de toegevoegde waarde van de NeBeDeAGPOL in casus A gering. De leidinggevende van een geïnterviewde opsporingsambtenaar had bijvoorbeeld via het netwerk van de NeBeDeAGPOL geprobeerd in casus A een doorstart te maken, maar slaagde daar tot teleurstelling van de onderzoeker niet in. Op hoog niveau en binnen de Facharbeitsgruppen kan wel informatie worden uitgewisseld en dit zal als positief worden ervaren, maar de mensen die betrokken zijn bij het operationele proces merken weinig van de NeBeDeAGPOL, aldus de betreffende Duitse onderzoeker. Het feit dat een aantal Nederlandse en Belgische rechercheurs tijdens de interviews blijk gaf nog nooit van de NeBeDeAGPOL te hebben gehoord, bevestigt het beeld dat deze formele samenwerkingsstructuur voor menige onderzoeker op de werkvloer een ver-van-mijn-bedshow is. Dat geldt

binnen een aantal lokale politiezones in België zelfs voor het niveau van de leidinggevendenden, want uit de focusgroepen kwam naar voren dat de meest recente initiatieven die vanuit de NeBeDeAGPOL en het BES ontplooid zijn – in casu het eerder besproken Euregionaal Beslisgremium Opsporing (EBO) – bij een aantal leidinggevendenden onbekend waren.

Soms heeft deelname aan een onder de vlag van de NeBeDeAGPOL opererend overlegorgaan echter wel degelijk direct impact op het verloop van een rechercheonderzoek. Zie bijvoorbeeld de onderstaande passage, wederom afkomstig uit de beschrijving van gevalstudie A. Waar, zoals hierboven beschreven, de Nederlandse en Duitse politiediensten in deze casus vergeefs probeerden via de formele overlegstructuur zaken geregeld te krijgen, had een Belgische FGP, die tot dan toe buiten het onderzoek was gehouden, wel profijt van deelname aan een Euregionaal overleg. Indien door de betreffende dienst niet was deelgenomen aan het overleg, was men verstoken gebleven van informatie over een geplande actiedag.

Tijdens een vergadering van het Euregio-overleg hoort een vertegenwoordiger van de Belgische politiedienst, die de betrokken personen ook als verdachten ziet in een aantal ramkraken, dat de Nederlandse en Duitse collega's bezig zijn met de organisatie van een actiedag. De Belgische politiedienst had zelf voordien het Polizeipräsidium Aachen al een aantal keer benaderd, maar hier geen reactie op gekregen.

De leidinggevende van de Belgische federale politiedienst leidt de informatie over de geplande actiedag door naar de rechercheurs die met de ramkraken bezig zijn. Zij nemen informeel contact op met hun Nederlandse collega's en leggen hun de vraag voor of zij onofficieel bij de actiedag aanwezig mogen zijn om te controleren of bij de in beslag genomen voorwerpen eventueel goederen zitten die in België zijn buitgemaakt. De toestemming daartoe wordt verleend.

Naar een Euregionaal opsporingsteam?

Het afgelopen decennium heeft er, mede geïnspireerd door diverse onderzoeksrapporten, al veel discussie plaatsgevonden over de noodzaak om een Euregionaal researchteam in het leven te roepen, waaraan vanuit de drie

betrokken landen researchcapaciteit ter beschikking zou worden gesteld. Hoewel onder de ‘oudgedienden’ van de geïnterviewde respondenten wel enige scepsis aan de dag werd gelegd wanneer dit thema ter sprake werd gebracht – ‘moeten we het daar weer over hebben?’ –, valt als algemene indruk wel op dat in alle drie de landen op de werkvloer positief wordt aangekeken tegen de gedachte van een Euregionale recherche waarin zij alle drie vertegenwoordigd zijn. Het gedeelde gevoel is dat de aanwezigheid van Nederlandse, Duitse en Belgische politiemensen in het operationele rechercheproces de voortgang van het opsporingsonderzoek aanmerkelijk kan verbeteren. De verwachting is dat de rechercheurs in een dergelijk transnationaal opsporingsteam vanwege de contacten met de achterban in de eigen organisatie en met de leden van de magistratuur gemakkelijker bij de voor het onderzoek relevante gegevens kunnen komen en opsporingsmethoden kunnen aanwenden.

Binnen de focusgroepen bestond er wel verschil van mening over de vraag hoe deze Euregionale recherche vorm zou moeten krijgen, bij wie de verantwoordelijkheid zou moeten komen te liggen en wie hierin zouden moeten zitten. In dit verband werd vooral gewezen op het probleem van de versnippering van de Belgische politieorganisatie. De eerder beschreven gang van zaken rondom de instelling van de Euregionale weegploeg – en in het bijzonder de problemen die speelden rondom de vraag wie daarin de Belgische belangen moest vertegenwoordigen – werd door sommigen als voorbeeld aangehaald om de te verwachten moeilijkheden te duiden. Alle betrokkenen waren het erover eens dat eerst moet worden afgewacht wat de Euregionale weegploeg gaat opleveren, alvorens volgende stappen te zetten.

In de Duitse focusgroep werd beklemtoond dat in plaats van toe te geven aan de reflex om onmiddellijk te denken in de richting van een Euregionaal team dat fysiek op één locatie wordt ondergebracht, het meer aangewezen is om in elk land afzonderlijk een dienst te creëren die zich bezighoudt met (operationele) Euregionale opsporing. Die verschillende units kunnen dan uiteindelijk evolueren in de richting van een gezamenlijke Euregionale dienst. Ter illustratie werd gewezen op de manier waarop EPICC is ontstaan. De impuls om deze ontwikkeling in gang te zetten, moet echter, zo is de rotsvaste overtuiging van de Duitse respondenten, van buiten de individuele politiediensten komen. Die houden tot nu toe vooral vast aan hun eigen taakstelling en belangen.

In alle landen werd de noodzaak onderstreept om voldoende capaciteit vrij te maken voor een structurelere vorm van Euregionale samenwerking. In de Nederlandse focusgroep werd het capaciteitsvraagstuk gekoppeld aan het zaak-

aanbod. In deze pragmatische variant bepalen de zwaarte en de ernst van de zaak de hoeveelheid capaciteit die moet worden vrijgemaakt. In de Duitse focusgroep werd de andere kant op geredeneerd en overheerste het uitgangspunt dat eerst de middelen moeten worden gereserveerd voor een Euregionale recherche en dat dan pas de zaken moeten worden aangebracht. In België werd gesteld dat voor een dergelijk samenwerkingsverband eerst gekeken moet worden naar de capaciteit die beschikbaar is binnen de gehele Euregio Maas-Rijn en dat bij de capaciteitstoedeling partijen over de eigen schaduw heen moeten springen, dat wil zeggen dat niet uitsluitend geschermd wordt met de belangen die in de afzonderlijke landen spelen.

De zorg die uit de laatste zin spreekt, kan niet los worden gezien van de ervaringen die de Belgische en Duitse recherche hebben opgedaan met het in §4.3.3 besproken Nederlandse keuzemodel. In dat model prevaleert naar hun oordeel het nationaal belang van Nederland te sterk boven dat van de Euregio Maas-Rijn. In de beleving van de Duitse en Belgische rechercheurs zijn Nederlanders alleen bereid te investeren in een Euregionaal onderzoek wanneer dat voor Nederland aantoonbaar voordeel oplevert. Volgens de respondenten hangt dit samen met de resultaatgerichtheid van de organisatie, die maakt dat rechercheurs voortdurend verantwoording moeten afleggen voor hun keuzes. Als de resultaten van een onderzoek enkel voordeel opleveren voor België of Duitsland, wordt er door Nederland niet geparticipeerd, zo is de overtuiging van de geïnterviewde rechercheurs en leidinggevenden in de buurlanden.

Dat in de beleving van vooral de Belgische rechercheurs de verhoudingen in de sfeer van de Euregionale samenwerking soms scheef liggen, blijkt ook uit de opmerkingen die in de Belgische focusgroepen zijn gemaakt over de Joint Hit Teams (JHT's). Het doel van deze teams, die, zoals is toegelicht in §2.2.1, zijn samengesteld uit opsporingsambtenaren uit de drie landen, is de bestrijding van de uitwassen van het drugstoerisme in de grensstreek (met bijzondere aandacht voor de drugsrunnersproblematiek). In België bestaat de indruk dat het JHT te sterk gebonden is aan de grenzen van Nederland. De focus van het werk van het JHT zou dusdanig op het Nederlandse grondgebied zijn afgesteld dat de Belgische rechercheur die in het JHT zit, vooral voor Nederland aan het werk zou zijn. De bevoegdheden van het JHT zouden volgens de Belgische opsporingsambtenaren dan ook niet enkel tot Nederland beperkt moeten zijn, maar zich ook (verder) moeten uitstrekken tot het Belgisch grondgebied van de Euregio. Op dit moment gebeurt daar te weinig, terwijl de overtuiging bestaat dat de problematiek van de drugsrunners zich in toenemende mate in dat gebied concentreert. Om die reden moeten er naar het oordeel van de Belgische

respondenten ook meer landgenoten in het JHT worden ingezet, of zou er zelfs een apart Belgisch JHT moeten worden opgericht.

In Nederland wordt erkend dat de argumenten die in het kader van het projectmatig werken en de prioritering worden aangedragen, niet altijd aansluiten bij de onderzoeksbelangen van het andere land en om die reden dan ook niet altijd begrepen worden. Het is volgens de Nederlandse respondenten echter niet zo dat de regionale belangen van Nederland in de Euregio altijd vóór de Euregionale belangen gaan. Veeleer worden per vraag en per onderzoek de diverse belangen tegen elkaar afgewogen. Maar in de beleving van de Nederlandse recherchevertegenwoordigers doen hun Duitse en Belgische collega's in zekere zin niet veel anders. Om dit punt te verhelderen refereerde een respondent aan de gang van zaken in gevalstudie A.

In gevalstudie A geven de Nederlandse politie- en justitieautoriteiten herhaaldelijk aan dat de autodiefstallen voor Nederland geen directe overlast opleveren en dat er diensgevolge geen direct Nederlands belang is om de zaak op te pakken. Het feit dat de verdachten zich in Nederland bevinden, doet daar weinig aan af. Een parallelonderzoek aan Nederlandse zijde wordt daarom niet opportuun geacht. Wel wordt het belangrijk gevonden de Duitse politie te ondersteunen en daarom wordt een operationeel aanspreekpunt gecreëerd voor informatie en aanvragen zonder inzet van (bijzondere) opsporingsmiddelen of dwangmiddelen. Dit is echter voor de Duitsers niet voldoende.

Bij deze zaak zijn ook, los van elkaar, twee Belgische FGP's betrokken. Bij de bespreking om een parallelonderzoek dan wel een JIT op te richten, wordt door het PP Aachen een Waalse FGP, die ook met een onderzoek naar autodiefstallen in de weer is, buiten de Duitse zaak gehouden. Volgens de Duitsers is er geen gemeenschappelijk belang aanwezig om de zaken samen op te pakken. Ook een Vlaamse FGP, die pas (onofficieel) betrokken raakt bij de zaak naar aanleiding van de actiedag, wordt volgens de Belgen door de collega's in Aachen bewust buiten het onderzoek gehouden. Zij hebben dezelfde verdachten in het vizier, maar dan voor feiten in België.

Dit voorbeeld illustreert dat, hoewel er Euregionale belangen spelen en dit gegeven door de verschillende diensten ook wel wordt onderkend, de primaire

focus bij alle diensten ligt op het belang en resultaat voor het eigen land. Plaatsten we hier de gang van zaken uit gevalstudie B naast, dan zien we dat de totstandkoming van een Euregionaal (parallel) opsporingsonderzoek wordt bevorderd wanneer naast een eigen belang ook een gezamenlijk belang kan worden geïdentificeerd.

In gevalstudie B bestaat van meet af aan een duidelijk wederzijds belang om de zaak gezamenlijk, Euregionaal, op te pakken. De verdachten zijn goede bekenden van de politiediensten in beide landen en de aard van de criminaliteit, grootschalige drugshandel, wordt aan beide zijden van de grens als ernstig ingeschat. Ook wordt in de besluitvorming meegewogen dat dit onderzoek de Euregionale samenwerking dient.

In België is eveneens aan dit opsporingsonderzoek meegewerkt. De Belgen kwalificeren hun bijdrage als dienend en ondersteunend en stellen dat Duitsland duidelijk leidend is. De Duitsers hebben ook het grootste belang. Toch is vanuit België ingesprongen, hoewel in eerste instantie even is getwijfeld. Doorslaggevend voor de Belgische deelname zijn het Euregionale belang en het feit dat de verzoeken van de Duitsers weinig capaciteit vragen.

In de discussies die met de respondenten zijn gevoerd over structurele vormen van Euregionale samenwerking, passeerde ook een aantal maal het Joint Investigation Team (JIT) de revue. Hoewel de oprichting van een JIT verdragsrechtelijk is geregeld en middelen tot oprichting beschikbaar zijn bij Europol,¹³⁶ wordt binnen de Euregionale samenwerking nog maar weinig gebruikgemaakt van deze voorziening:¹³⁷ in de onderzoeksperiode welgeteld twee keer. Volgens de geïnterviewde opsporingsambtenaren ligt hieraan een aantal factoren ten grondslag. In de eerste plaats wordt de vorm van een JIT nog nauwelijks gebruikt binnen het Duitse opsporingslandschap. De terughoudendheid van het StA Aachen om een JIT in stelling te brengen werd door de Duitse rechters in verband gebracht met een mogelijk weigerachtige opstelling van het

¹³⁶ Zie www.europol.europa.eu/content/page/jit-manual-995 (geraadpleegd 20 december 2012).

¹³⁷ Uit een onderzoek van Sollie & Kop (2012) komt naar voren dat in de periode 2004-2012 21 JIT's met Nederlandse inbreng zijn opgericht. Tien van deze JIT's zijn in gemeenschappelijkheid met België uitgevoerd. Twee daarvan vonden in de onderzoeksperiode (2006-2010) in de Euregio Maas-Rijn plaats.

Justizministerium te Berlijn. De gedachte dat leidinggevendenden binnen dit ministerie niet geporteerd zouden zijn voor de oprichting van een JIT, blokkeerde in casus A een mogelijk interessant experiment.

In casus A stellen de Nederlandse opsporingsambtenaren voor om in plaats van een parallelonderzoek, waarvoor zij geen capaciteit kunnen vrijmaken, een JIT op te richten om de autodiefstallen aan te pakken. Dit wordt echter door het Duitse StA afgehouden, aangezien het ervan overtuigd is dat dit op weerstand zal stuiten van de hoogste ambtenaar van het Justizministerium. Laatstgenoemde zou alleen bereid zijn om over de start van een JIT na te denken bij zeer ernstige vormen van georganiseerde misdaad of terrorisme. Het StA volhardt in zijn weigering, hoewel de opsporingsambtenaren en een bij het BES gedetacheerde Duitse collega er herhaaldelijk op wijzen dat de betreffende topambtenaar niet meer bij het Justizministerium werkzaam is.

Behalve deze specifieke omstandigheden in Duitsland hebben nog een aantal andere factoren de oprichting van een JIT in de Euregio Maas-Rijn bemoeilijkt. Goeddeels zijn dat factoren die al eerder aan bod zijn gekomen, zoals een gebrek aan een bruikbaar operationeel criminaliteitsbeeld, de preoccupatie met eigen belangen, de Nederlandse weeg- en stuurploegprocedure en de wens om zeggenschap over de richting van het onderzoek en de inzet van het eigen personeel te houden. Interessant is de observatie – in alle focusgroepen – dat ondanks deze barrières het enthousiasme op de werkvloer om met elkaar in JIT-verband samen te werken geenszins is verminderd. Integendeel, alle partijen zijn, zodra zich een goede gelegenheid voordoet, voorstander van de oprichting van een JIT. De verslagen van de gesprekken in de focusgroepen bevestigen het beeld uit het onderzoek van Sollie en Kop (2012) dat de synergievoordelen van JIT-onderzoeken in toenemende mate binnen rekerchediensten worden onderkend. Over het algemeen denkt men dat men binnen één team meer voor elkaar krijgt dan samenwerkende partijen afzonderlijk, dat de informatie-uitwisseling binnen een JIT beter gegarandeerd is dan in een parallelonderzoek, dat er binnen een JIT beter gebruik kan worden gemaakt van elkaars deskundigheid op rekerchetactisch en -technisch niveau, dat er sneller gereageerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en dat een beter begrip kan ontstaan van elkaars cultuur, werkwijze en organisatie. Dat deze overtuiging ook op

managementniveau bestaat, blijkt onder andere uit het feit dat in 2012 weer een JIT in de Euregio Maas-Rijn is opgericht.

4.4 Willen

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk heeft betrekking op het ‘willen’ van de samenwerking. De vraag die hier centraal staat is of de researchediensten in de drie landen – en daarbinnen de individuele chercheurs – bereid zijn om, indien de overige voorwaarden voor samenwerking zijn vervuld, ook daadwerkelijk energie in een samenwerkingsverband te steken. De ervaring leert dat zelfs wanneer aan de technische, operationele en juridische randvoorwaarden is voldaan, samenwerking toch op losse schroeven kan komen te staan indien er onvoldoende bereidheid – op management- en/of uitvoerdersniveau – bestaat om deze samenwerking goed uit te voeren. De belangrijkste elementen die er in dat verband toe doen, worden hieronder besproken. Omdat, zoals eerder is opgemerkt, de elementen kennen, kunnen en willen met elkaar verweven zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden, zal, om onnodige herhaling te voorkomen, regelmatig worden terugverwezen naar bevindingen die eerder in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd.

4.4.1 *Sense of urgency*

Uit de literatuur blijkt dat een van de belangrijkste voorwaarden voor succesvolle samenwerking is dat de participanten zich kunnen vinden in de doelstelling van het project waarop het samenwerkingsverband rust. In de vorige paragrafen is al stilgestaan bij het belang van een gedeelde visie op het onderliggende criminaliteitsprobleem en op de gekozen aanpak. Daar is ook al, zij het in andere woorden, vastgesteld dat er een *sense of urgency* moet zijn die gedeeld wordt door alle betrokken partijen. We hebben gezien dat die *sense of urgency* niet in alle gevallen en op alle momenten aanwezig is. Zo is vastgesteld dat in geen van de drie landen vanuit een grotere Euregionale gedachte naar de criminaliteitsproblematiek wordt gekeken, maar veeleer vanuit een eigen regionaal perspectief waarin eigen belangen prevaleren. Niettemin doen zich wel situaties voor waarin researchediensten uit verschillende landen baat hebben bij grensoverschrijdende samenwerking en is het zaak om die situaties tijdig te onderkennen en – zo mogelijk – daarop te anticiperen. Dat impliceert onder

andere dat partijen zich bewust zijn van het feit dat de samenwerkingsrelatie berust op wederzijdse afhankelijkheid. Dat zij zich dus realiseren dat zij in de interactie met buitenlandse partners niet alleen moeten ‘nemen’ maar ook ‘geven’. Niet voor niets wordt in de literatuur opofferingsbereidheid aangemerkt als een goede maatstaf voor een succesvolle samenwerking. Dit betekent dat de partners bereid zijn om hun eigen doel ondergeschikt te maken aan het collectieve doel. De wederzijdse erkenning en acceptatie van een zekere onbaatzuchtigheid kunnen helpen om vertrouwen in het samenwerkingsverband te creëren.¹³⁸ Zoals we hebben kunnen zien, blinkt de Nederlandse recherche in de ogen van vertegenwoordigers van de Duitse en Belgische recherchediensten niet altijd uit in een onbaatzuchtige opstelling en laat ook de opofferingsbereidheid van de Nederlandse recherche bij grensoverschrijdende samenwerking nog wel eens te wensen over. Het feit dat het vertrouwen in de Nederlandse politieorganisatie niet bijster groot is, laat echter onverlet dat er op individueel niveau over en weer tussen de rechercheurs uit de drie betrokken landen goede contacten bestaan. Hoe deze contacten binnen informele netwerken in de Euregio Maas-Rijn worden opgebouwd en bestendigd staat centraal in de volgende subparagraaf.

4.4.2 *Wederzijds vertrouwen en informele netwerken*

Wederzijds vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking en informatiedeling tussen partijen. Het vertrouwen wordt in veel gevallen opgebouwd op de werkvloer, tussen collega's die in het dagelijkse werk met elkaar te maken krijgen, maar komt ook tot stand via aanbevolen contacten of door contacten in een (in)formele setting. In talrijke politiestudies is al gewezen op het belang van informele netwerken – soms aangeduid als ‘old boys networks’ – en de interviews en casestudies in dit project bevestigen het beeld dat ook in de Euregio Maas-Rijn de recherchesamenwerking voor een belangrijk deel leunt op persoonlijke contacten.

Informele netwerken kunnen op uiteenlopende wijze ontstaan: via ontmoetingen tijdens formele overlegstructuren, deelname aan gemeenschappelijke trainingen, congressen of seminars, maar vooral door met elkaar samen te werken in operationeel onderzoek. Ongeacht hun afkomst delen rechercheurs bepaalde waarden en opvattingen die samenhangen met het dagelijkse werk.

¹³⁸ Hudson & Hardy, 2002.

Een belangrijk aspect van de politiecultuur – zowel in Duitsland, België als Nederland – is dat rechercheurs ervan uitgaan dat zij, vooral in precare en gevaarlijke situaties, op hun collega's kunnen rekenen. Tussen politiemensen die veel met elkaar werken, ontstaat dan ook al snel een hechte band. Dit komt mede door de aard van het werk. Zij herkennen de missie waardoor hun collega's worden gedreven – 'criminaliteit bestrijden, boeven vangen' –, de dilemma's waarmee zij worstelen, de emoties die inherent zijn aan het werk en het onbegrip waarop zij soms stuiten in de reacties van de buitenwereld.¹³⁹

Dat samenwerking in operationeel onderzoek de vertrouwensband kan versterken en aanleiding kan vormen om hernieuwd met elkaar aan de slag te gaan, blijkt uit de onderstaande opmerking van een van de betrokkenen in gevalstudie B:

Een Duitse rechercheur vermeldt dat hij voordat het opsporingsonderzoek in casus B begon eigenlijk nauwelijks contact had met Nederlandse rechercheurs in de Euregio Maas-Rijn. Sinds deze zaak heeft gedraaid en daarin ook naar wederzijdse tevredenheid intensief is samengewerkt met de DRR, heeft hij vaker contact met Nederland en worden ook nieuwe zaken opgestart met de betrokken Nederlandse rechercheurs.

Naar aanleiding van gevalstudie B is ook van diverse kanten gewezen op de feestelijke bijeenkomst die door de Duitse autoriteiten na de goede afloop van de zaak werd georganiseerd. Hiervoor waren ook de betrokken Nederlandse en Belgische rechercheurs uitgenodigd. Dit werd als zeer positief ervaren. In alle focusgroepen is benadrukt dat goede persoonlijke relaties vooral worden gesmeed in informele settings. Het biertje dat met de collega kan worden gedronken en de grappen die over en weer over tafel gaan, bevorderen de bereidheid van rechercheurs om in de toekomst hernieuwd contact met die collega's te zoeken en voor hen een extra stapje te zetten.

Het effect van goede persoonlijke contacten binnen de formele overlegstructuren werkt soms door in operationeel onderzoek, zo blijkt onder andere uit gevalstudie A.

¹³⁹ Zie onder andere Reiner, 2000, en Van der Torre, 1999.

Pas na de doorgeleiding via het formele netwerk van de Euregio-overleggen wordt binnen een Belgische dienst duidelijk dat er een actie ophanden is van de Duitse en Nederlandse diensten. Deze informatie wordt doorgeleid naar de eigen rechercheurs, die hun contacten in Nederland benaderen. Deze contacten kunnen ervoor zorgen dat de Belgen een vergelijking met DNA-sporen kunnen uitvoeren en een lijst met in beslag genomen spullen kunnen nakijken op goederen waar de Belgen naar op zoek zijn. Tevens kunnen de Belgen onofficieel aanwezig zijn bij de actiedag.

Niet alleen politieambtenaren onderhouden formele en informele contacten met hun collega's over de grens, maar ook de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie in de drie landen. Het BES draagt in de beleving van de geïnterviewde recherchevertegenwoordigers in belangrijke mate bij aan de goede verstandhouding tussen de vertegenwoordigers van de meeste parketten. Het feit dat een groot aantal magistraten elkaar al via een informele weg kent, vergemakkelijkt de afdoening van formele rechtshulpverzoeken. Zie bijvoorbeeld de gang van zaken in casus B.

Tussen de magistraten in België, Maastricht en Aachen vindt al in een vroegtijdig stadium van het onderzoek overleg plaats over mogelijke juridische problemen die in het onderzoek kunnen rijzen. In deze vooroverleggen worden de verschillen in wetgeving benoemd en wordt bekeken door middel van welke aanpak deze verschillen het onderzoek zo min mogelijk belemmeren. Omdat de verstandhouding goed is, is de bereidheid om zich in elkaars situatie te verplaatsen groot. De belangrijkste juridische hobbels worden op deze manier gemakkelijk genomen.

Ook wordt een ander aspect van de informele netwerken in gevalstudie B duidelijk. Hoewel de leiding in deze zaak bij de Duitsers ligt en de Duitse recherche bij het beleggen van besprekingen het voortouw neemt, ontstaat er tussen de betrokken Nederlandse en Belgische rechercheurs een parallelcircuit. Deze rechercheurs komen elkaar namelijk ook op gezette tijden tegen in het kader van andere onderzoeken en praten elkaar dan ook even bij over het verloop van casus B. Dit wordt overigens ook naar de Duitse opsporingsambtenaren gecommuniceerd.

Naast de informele contacten die worden opgedaan in grote, langlopende projecten is er natuurlijk ook de samenwerking in niet-spoedeisende gevallen. Zoals ook al is vastgesteld in hoofdstuk 3, is geografische nabijheid een belangrijke factor voor de vraag met welke opsporingsdiensten over de grens frequent (informeel) contact wordt onderhouden. In het bijzonder op het niveau van de lokale politiezones, districten en *Landkreise* zijn er regelmatig contacten met diensten vlak over de grens en minder frequent met diensten die wat verder weg liggen. Vanuit België en Duitsland wordt in dit opzicht met enige zorg gekeken naar de mogelijke gevolgen van de ontwikkeling in Nederland in de richting van een nationale politie. Men is vooral bezorgd dat schaalvergroting aan Nederlandse zijde de een-op-eencontacten bemoeilijkt. De ervaring leert, aldus diverse Duitse en Belgische respondenten, dat wanneer door een reorganisatie basiseenheden of districten verdwijnen dan wel opgaan in grotere verbanden, ook de informele contacten verwateren.

Voor de samenwerking tussen Duitsland en België is, zoals ook al in hoofdstuk 3 is benadrukt, de regio Eupen cruciaal. Vanwege de geografische ligging, de taal en zelfs familiebanden bestaan tussen Eupen en Aachen van oudsher korte lijnen en informele netwerken, waaruit overigens ook formele netwerken zijn ontsproten.¹⁴⁰ Het belang van Eupen voor de Duitse recherche werd meermaals onderstreept in de Duitse focusgroep. Een onderzoeker bracht dat belang als volgt onder woorden: 'Eupen ist unsere Leitstelle, unseres Interpol.'

In alle drie de landen is het gebruik om voorafgaande aan het indienen van een formeel rechtshulpverzoek informeel contact te zoeken met bekende collega's over de grens om af te tasten of de formele weg wel begaanbaar is en het volgen daarvan de moeite loont. Indien men binnen een bepaalde organisatie geen persoonlijke contacten heeft opgebouwd, zal een omweg moeten worden gemaakt via personen die men wel kent. Pas daarna worden de verzoeken geformaliseerd door middel van rechtshulpverzoeken. Zie bijvoorbeeld de gang van zaken in casus B.

In gevalstudie B wordt door de Duitse recherche direct ingestoken in Limburg-Zuid. De Duitse rechercheurs kennen een aantal Nederlandse collega's persoonlijk en voeren met hen al in een vroegtijdig stadium overleg. Door diverse betrokkenen wordt aangegeven dat wanneer het

140 Tussen Eupen en Aachen bestaat bijvoorbeeld een samenwerkingsconvenant.

formele samenwerkingstraject zonder voorafgaand overleg was gestart, de zaken waarschijnlijk minder vlot zouden zijn verlopen. Doordat de Nederlandse rechercheurs van de hoed en de rand weten en het belang van het onderzoek inzien, reageren zij snel en adequaat op verzoeken van hun collega's.

Door een Nederlandse rechercheur wordt aangegeven dat de informele insteek vooraf, een tactisch overleg, een algemene werkwijze is voor hun dienst in de opsporingsonderzoeken; 'Kijk, het punt is dat als je strafvorderlijk een rechtshulpverzoek insteekt, je als partner verplicht bent om het uit te voeren. De vraag is, hoe en wanneer? En dat is het grote probleem als je niet aan de voorkant via informeel contact daar goede afspraken over kan maken. En bij het maken van die afspraken moet je ook eerlijk en transparant zijn over wat er wel en niet kan. Want je kunt die collega wel gouden bergen beloven, maar als je de capaciteit niet hebt om die beloften waar te maken, raakt iedereen gefrustreerd.'

In de Nederlandse focusgroep is benadrukt dat vertrouwen maar op één manier kan worden bereikt en dat is door transparant en open samen te werken. Dat betekent niet dat door alle betrokkenen alle informatie op tafel kan worden gelegd. Het is immers inherent aan politiewerk dat bepaalde gegevens moeten worden afgeschermd, niet alleen naar buiten toe maar soms ook – bijvoorbeeld bij CIE-gegevens – in de eigen organisatie. De crux is, aldus de Nederlandse respondenten, dat je ook daarover transparant bent. Wanneer je ook naar elkaar toe open bent over wat je niet kunt delen, zal dit op de korte termijn wellicht frustrerend zijn, maar op de lange termijn het vertrouwen alleen maar bevorderen, zo is de overtuiging. Wanneer de samenwerking bol staat van de verborgen agenda's zal dit een fnuikende uitwerking hebben op toekomstige gezamenlijke activiteiten.

Naast verborgen agenda's is het vermoeden dat vertrouwelijke informatie niet in goede handen is bij een partner, funest voor de samenwerking. In samenwerkingsverbanden op nationaal niveau schermen partijen om die reden soms bepaalde informatie af, maar ten aanzien van buitenlandse collega's met wie nog nooit is samengewerkt en van wie nog niet kan worden ingeschat hoe betrouwbaar zij zijn, wordt vaak het zekere voor het onzekere genomen en wordt vertrouwelijke informatie niet onmiddellijk gedeeld. Zeker in dit opzicht komt vertrouwen te voet en gaat het te paard. Zo bestaat vanuit Nederlands perspectief op basis van opgedane ervaringen een rotsvast vertrouwen in de betrouwbaarheid

en integriteit van de medewerkers van een aantal federale en lokale politiezones in België en Duitsland. Daar staat tegenover dat als gevolg van negatieve ervaringen sommige buitenlandse politiediensten bij de Nederlandse recherche te boek staan als onvoldoende betrouwbaar. Uit de gespreksverslagen van de focusgroepen blijkt dat het moeite en tijd kost om van zo'n negatief imago af te komen, zelfs als de individuen met wie de negatieve ervaringen zijn opgedaan al lang niet meer bij de betrokken politiedienst werkzaam zijn.

Persoonsafhankelijkheid

Dat informele netwerken gekoesterd worden door rechercheurs en de smeerolie vormen in de Euregionale samenwerking, laat onverlet dat er ook een keerzijde zit aan het zwaar leunen op persoonlijke contacten. Wanneer de contactpersonen onbereikbaar zijn vanwege ziekte, verlof, promotie of verandering van werkkring, kan het samenwerkingsproces daar ernstige hinder van ondervinden. Een interessante observatie in dit verband is dat in de focusgroepen in alle drie de landen de namen vielen van een aantal functionarissen die voor de internationale contacten 'goud waard waren'. Binnen de regionale knooppunten van samenwerking zijn zij op individueel niveau aan te merken als knooppunten. Tegelijkertijd werd opgemerkt dat het wegvallen van deze individuen voor de continuïteit van de informele netwerken fnuikend zou zijn.

Hierboven is al vastgesteld dat men in Duitsland en België soms moeite heeft met het vinden van een goed aanspreekpunt in Nederland. Sommige Belgische rechercheurs gaan zelfs zo ver te stellen dat 'de Nederlanders met hun projectmanagement en roulatiesysteem de informele netwerken geheel hebben "weggemanaged"'. In de beleving van de Duitse recherche hebben, zoals toegeelicht in §4.3.4, de informele contacten met de Nederlanders aan betekenis ingeboet sinds het Openbaar Ministerie meer de regie is gaan voeren over de opsporing. Hier openbaart zich een interessante paradox. Zowel het Belgische als het Duitse politie- en justitiesysteem is formeler en hiërarchischer ingericht dan het Nederlandse, maar in de buurlanden wordt in het dagelijkse politiewerk meer betekenis toegekend aan informaliteit in de contacten. Nederlandse rechercheurs koesteren hun informele netwerken evenzeer, maar gebruiken deze taakgericht ('als ze iets van ons moeten, weten ze ons zo te vinden,' aldus een Belgische rechercheur) en kiezen naar het oordeel van hun buitenlandse collega's soms te snel voor een formele opstelling door te verwijzen naar de weegprocedure of de benodigde toestemming van het OM.

In Nederland wordt onderkend dat het managementsysteem en het met enige regelmatig laten rouleren van mensen nadelig kunnen uitwerken voor het onderhouden van persoonlijke contacten. Aan de andere kant wordt benadrukt dat het relatiebeheer zoals dat in Duitsland en België bestaat te persoonsafhankelijk is. Ook in de buurlanden onderkent men dit gevaar, zoals blijkt in de Belgische focusgroep.

Een Belgische rechercheur merkt op dat als gevolg van het feit dat hij is overgestapt van een Duitstalige naar een Franstalige FGP, er vanuit de laatstgenoemde dienst nu ineens veel meer contact is met het PP Aachen. Volgens deze rechercheur was er in de daaraan voorafgaande tien jaar geen contact geweest tussen de afdelingen voertuigencriminaliteit van zijn huidige FGP en Aachen. Hij vindt het zorgelijk dat de samenwerking zo sterk op personen gebaseerd blijkt te zijn.

Een ander risico van vormen van samenwerking die sterk geënt zijn op persoonlijke contacten is gelegen in de situatie dat de samenwerking niet van de grond komt of gefrustreerd raakt door persoonlijke conflicten of ‘incompatibilité d’humeur’. Dat risico wordt groter naarmate bepaalde individuele personen langer dezelfde functie bekleden. Als het niet klikt met deze individuen, verloopt de samenwerking lange tijd moeizaam of wordt deze zelfs zo veel mogelijk uit de weg gegaan. Dat geldt overigens niet alleen voor politie-politiecontacten maar ook voor de interacties met de magistratuur. In §4.3.4 is al aangestipt dat bepaalde magistraten de afgelopen jaren een zware stempel op de samenwerking hebben gedrukt. Zo is in de focusgroepen gewezen op Belgische magistraten die verantwoordelijk zijn voor bepaalde thema’s binnen hun arrondissement, maar die niet naar de Euregionale overleggen hierover komen omdat ze bevooroordeeld zouden zijn over hun buitenlandse partners en er op voorhand van uit zouden gaan dat de samenwerking met hen toch niet van de grond komt. In de Duitse focusgroep werd in dit verband gewezen op een specifieke ervaring met een Belgische magistraat die de Belgische politie verboden zou hebben om, hoewel ze de taal machtig waren, Duits te spreken met de collega’s in Aachen. Hieraan zouden persoonlijke redenen ten grondslag hebben gelegen. Uiteindelijk is de magistraat in kwestie overruled en is de samenwerking toch tot stand gekomen.

Taal

Goede persoonlijke verhoudingen veronderstellen dat de samenwerkende partners gemakkelijk met elkaar communiceren. Voordat dit onderzoek van start ging, leefde bij de onderzoekers van het onderhavige project de gedachte dat de taalverschillen in de Euregio Maas-Rijn een belangrijke hinderpaal zouden kunnen vormen voor grensoverschrijdende rechersamenwerking. Het vooruitzicht te moeten communiceren in het Frans of Duits zou het enthousiasme voor samenwerking kunnen temperen en de opbouw van informele netwerken kunnen bemoeilijken. Deze inschatting was mede gebaseerd op bevindingen uit de literatuur.¹⁴¹ Naarmate het onderzoek vorderde, bleek taal echter een beduidend minder grote barrière te zijn dan aanvankelijk werd verondersteld. Dit werd onder andere duidelijk in de Duitse focusgroep en de interviews met de Duitse respondenten waarin afwisselend in het Duits en Nederlands kon worden gecommuniceerd omdat er altijd wel Duitse chercheurs aanwezig waren die Nederlands verstonden en zelfs spraken. Dezelfde ervaring werd opgedaan in de Belgische focusgroepen waar Duitstalige, Franstalige en Nederlandstalige chercheurs gezamenlijk aan de discussie deelnamen zonder dat deze ontaardde in een Babylonische spraakverwarring. Waar nodig, hielp men elkaar – en de onderzoekers – om tot een vlot verloop van het gesprek te komen. Aan het belang van het laatste aspect is door diverse respondenten gerefererd. Indien er pogingen worden ondernomen zich verstaanbaar te maken in de taal van de ander, wordt dit door de chercheurs van het andere land in de regel zeer gewaardeerd en verdwijnen taalbarrières meestal als sneeuw voor de zon. Daarnaast moet worden onderkend dat in bepaalde delen van de Euregio over de grenzen heen een gemeenschappelijk dialect gesproken wordt, hetgeen de communicatie over en weer vergemakkelijkt.

In onderzoeken waarin Duitse en Nederlandstalige chercheurs participeren doen zich naar het oordeel van de geïnterviewden nauwelijks communicatieproblemen voor. Zo werd in casus B de weg tot samenwerking geopend door een Duitse recherchechef die goed Nederlands sprak. Maar zelfs als de voertaal Duits is, ervaren de Nederlandse recherchevertegenwoordigers dat niet als een probleem. De meesten van hen spreken voldoende Duits om zich goed staande te houden. Wanneer zij even niet op de juiste Duitse uitdrukking kunnen

141 Zo wordt in het rapport van Spapens & Fijnaut (2005, p. 39) het volgende opgemerkt: 'Wanneer men elkaar niet kan verstaan – wat met name wel gebeurt wanneer Nederlanders met Franstaligen moeten samenwerken – is dat uiteraard niet bevorderlijk voor de communicatie.'

komen, kan er moeiteloos worden overgeschakeld op het Engels of Nederlands. Ook dit zien we terug in casus B. Tijdens belangrijke overlegmomenten werd door iedereen Duits gesproken, teneinde de samenwerking zo vlot mogelijk te laten verlopen. Door bij deze casus betrokken rechercheurs werd daaraan toegevoegd dat op momenten dat er twijfel bestond of iedereen nog begreep waarover er werd gesproken, extra energie werd gestoken in een deugdelijke vertaling. Dit om te voorkomen dat relevante informatie verloren zou gaan.

Bij samenwerkingsverbanden waarin de voertaal van de ene partij Frans is en die van de andere Nederlands of Duits, verloopt de directe communicatie in de regel iets moeizamer. Toch spreekt ook hier niemand van onoverkomelijke problemen. In de Belgische focusgroep werd hierover opgemerkt dat men vooral in eigen land op dit punt tegen hindernissen aanloopt als gevolg van de taalstrijd in België. Gerefereerd werd aan situaties waarin Vlaamse en Waalse rechercheurs op elkaar zijn aangewezen, maar waarin – in het bijzonder door de Franstalige participanten – geweigerd werd om zich in een andere taal uit te drukken. Opmerkelijk genoeg lijkt dit probleem minder te spelen in de contacten tussen politiediensten uit Wallonië en Nederland. Hoewel de gegevens uit het vorige hoofdstuk indiceren dat de contacten tussen de regio Limburg-Zuid en Liège minder frequent en intensief zijn dan met de Vlaamse lokale en federale politiezones, worden de relaties met de Luikse collega's als goed omschreven. Taal lijkt de communicatie nauwelijks in negatieve zin te beïnvloeden, ook al omdat met een aantal rechercheurs in Liège in het Nederlands kan worden gesproken. Dit gegeven zagen de onderzoekers bevestigd in een van de Belgische focusgroepen, waar de Franstalige deelnemers blijk gaven het Nederlands goed te beheersen.

Als er zich al taalproblemen manifesteren in Euregionale samenwerkingsverbanden, dan is dat vooral in interacties tussen Franssprekende en Duitssprekende rechercheurs. Vanuit het Franstalige gedeelte van België wordt aangegeven dat de meeste rechercheurs het Duits onvoldoende machtig zijn. Vice versa geldt dat ook voor de kennis van de Franse taal onder de Duitse rechercheurs. In het Waalse deel van de Euregio wordt getracht de communicatieproblemen te minimaliseren door in iedere dienst ten minste één persoon werkzaam te laten zijn die Duits spreekt. Maar belangrijker nog is de verbindende rol die de FGP Eupen in dit verband speelt. Andere Belgische diensten maken gebruik van Eupen om in contact te treden met Aachen en andersom zoeken de Duitse politiediensten contact met dit knooppunt om iets in België in gang te kunnen zetten. In de Duitse focusgroep werd overigens op taalgebied door de betrokkenen enigszins het boetekleed aangetrokken: onderkend werd dat het de afgelopen jaren voor

buitenlandse collega's moeilijker is geworden om binnen het Polizeipräsidium een Franstalig aanspreekpunt te vinden. Bezuinigingen binnen de Duitse politie op taalcursussen zouden hieraan volgens de Duitse respondenten debet zijn.

Al met al lijken bij een-op-eencontacten taalverschillen tussen politiefunctionarissen de samenwerking slechts in beperkte mate te beïnvloeden. Taal blijkt, zo zagen we eerder, in een ander opzicht echter wel een rem te kunnen zetten op grensoverschrijdende rechersamenwerking. Dat is het geval wanneer in het kader van formele rechtshulp stukken moeten worden vertaald. Dit wordt als vertragend en belemmerend ervaren. Tegelijkertijd realiseren alle betrokkenen zich dat deze vertalingen onvermijdelijk zijn voor een goede afwikkeling van de rechtshulpverzoeken.

4.5 Resumé

In dit hoofdstuk is aan de hand van het conceptuele onderscheid tussen kennen, kunnen en willen inzichtelijk gemaakt hoe de rechersamenwerking in de Euregio Maas-Rijn in de beleving van Duitse, Belgische en Nederlandse politiefunctionarissen vorm krijgt. In het verlengde daarvan zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren geïdentificeerd.

De samenwerking in opsporingsonderzoeken heeft – Spapens en Fijnaut constateerden dit al in 2005 – nog steeds een overwegend reactief karakter. Verzoeken om ondersteuning gaan in de regel uit van opsporingsonderzoeken die al in een van de drie landen gestart zijn. Partijen over de grens wordt dan verzocht informatie te verstrekken, een of meer afgebakende onderzoekshandelingen te verrichten of zelfs een parallelonderzoek te starten. Ten aanzien van deze vormen van samenwerking is een aantal pluspunten vastgesteld. In de eerste plaats weten de specialistische eenheden binnen de verschillende rechediensten elkaar gemakkelijk en goed te vinden. In de tweede plaats hebben ervaringen uit het verleden in opsporingsonderzoeken en initiatieven die zijn ontwikkeld onder auspiciën van Euregionale formele structuren (NeBeDeAG-POL, BES e.a.) ertoe geleid dat zowel politiefunctionarissen als magistraten beschikken over de nodige contacten over de grens. Informele netwerken zijn van oudsher de katalysator en smeerolie voor samenwerking in Euregionaal verband. Op individueel niveau is de bereidheid om met elkaar criminaliteit te bestrijden dan ook groot, ook in een eventueel toekomstig te formeren Euregionaal opsporingsteam waarin Duitse, Belgische en Nederlandse rechers vertegenwoordigd zijn. In de derde plaats blijkt in het rechedproces taal een

minder grote barrière voor samenwerking te vormen dan wel wordt verondersteld. Als er zich op dit punt al problemen manifesteren is dat vooral tussen Franstalige en Duitstalige chercheurs. Door middel van bemiddeling via het knooppunt Eupen kan in dit soort gevallen meestal voor verlichting worden gezorgd. Last but not least zorgen de juridische randvoorwaarden waaronder in de Euregio Maas-Rijn moet worden samengewerkt naar het oordeel van de recherchevertegenwoordigers in de drie landen nauwelijks voor onoverkomelijke problemen. Op momenten dat in de sfeer van de grensoverschrijdende samenwerking juridische problemen worden ervaren, wordt meestal de informele weg richting buitenlandse collega's en leden van het OM bewandeld.

Het laatste punt legt wel een eerste kwetsbaarheid in de samenwerking bloot. Kennis over juridische aangelegenheden en over het politiestelsel in andere landen wordt binnen de diverse politieorganisaties vaak ad hoc vergaard. Van een structurele borging van dit type kennis over de gehele Euregio is geen sprake. Er zijn wel handboeken en een vademecum beschikbaar, maar deze worden nauwelijks geraadpleegd. De wijze waarop informele netwerken in dit verband worden aangewend, laat ook zien hoe persoonsafhankelijk deze zijn. Binnen de diverse geografische knooppunten van de Euregio Maas-Rijn is een aantal individuele sleutelfiguren aan te wijzen die voor de totstandkoming van samenwerkingsverbanden van cruciaal belang zijn. Dat gegeven kan worden gezien als een kracht en een zwakte. De kracht is gelegen in het feit dat de tussenkomst van deze individuen de samenwerking in specifieke gevallen bevordert, de zwakte in de omstandigheid dat daardoor slechts een beperkt aantal medewerkers van de samenwerkende organisaties beschikt over de benodigde kennis en ervaring. De Belgische en Duitse politiediensten hechten in het onderzoekswerk sterk aan informele contacten. Nederlandse chercheurs gebruiken deze taakgerichter en kiezen naar het oordeel van hun buitenlandse collega's soms te snel voor een formele opstelling. Zoals ook al in 2005 werd vastgesteld, wordt de grote personele mobiliteit binnen de recherchegeledingen van het korps Limburg-Zuid door de Belgische en Duitse rechediensten als een probleem ervaren.¹⁴²

De grootste hobbel die in de Euregioale samenwerking moet worden genomen is van organisatorische aard. De organisaties en managementstrategieën van de rechediensten in de drie landen sluiten niet goed op elkaar aan en dat leidt soms tot onbegrip en irritatie. De gefragmenteerde opbouw van

142 Spapens & Fijnaut, 2005.

het politie- en justitieapparaat in België levert problemen op voor de recherche-samenwerking in eigen land en over de grens, alsmede voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe initiatieven binnen de Euregio. De visie op recherche, de daaruit voortvloeiende strategische afwegingen en het management-model in Duitsland en België liggen redelijk dicht bij elkaar en leveren voor de grensoverschrijdende samenwerking nauwelijks blokkades op. In beide landen wordt thematisch gewerkt. Het 'buitenbeentje' in dit verband is Nederland. De structuur die in Nederland door middel van prioriteiten, weegploegen en projectmatig werken is aangebracht, beïnvloedt de Euregionale samenwerking in meer dan één opzicht. Dat systeem leidt vooral tot irritatie en frustratie – omdat het gevoelen bestaat dat de Nederlandse recherche onvoldoende capaciteit vrijmaakt voor zaken die in Duitsland en België belangrijk worden geacht –, maar bepaalt paradoxaal genoeg ook in toenemende mate de gekozen vormen van samenwerking. Want ondanks alle kritiek op de Nederlandse manier van werken, reflecteren de maatregelen die recentelijk zijn genomen – in het bijzonder de oprichting van een Euregionaal Beslisgremium Opsporing waarin gezamenlijk onderzoeken worden geprioriteerd – dat het model van informatiegestuurde opsporing, dat in Nederland het verst is uitgekristalliseerd en in het werkproces geïncorporeerd, nu ook in Euregionaal verband wortel lijkt te schieten.

Informatiegestuurde opsporing veronderstelt de aanwezigheid van geactualiseerde en betrouwbare criminaliteitsbeeldanalyses. In dit hoofdstuk is vastgesteld dat het accent bij het maken van CBA's sterk ligt op strategische, de gehele Euregio overkoepelende analyses. Deze hebben voor het operationele rechercheproces tot dusverre onvoldoende toegevoegde waarde. Een goed zicht op de mobiliteit van daders, goederen-, geld- en informatiestromen in de Euregio ontbreekt. De organisatie van de recherche in de drie landen bemoeilijkt de realisatie van het uitgangspunt van *nodal policing* om researchetechnisch en -tactisch in te zoomen op de knooppunten van genoemde stromen. Als gevolg daarvan lijkt vooral de zogeheten middencriminaliteit in de Euregio Maas-Rijn regelmatig tussen wal en schip te vallen.

Conclusies, reflectie en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar de ontwikkelingen in de periode 2006-2010 op het terrein van grensoverschrijdende researchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Het onderzoek borduurde voort op eerder empirisch onderzoek naar deze materie, maar vertrok wel vanuit een andere invalshoek. In de meeste studies naar grensoverschrijdende samenwerking ligt de nadruk sterk op organisatorische, juridische en logistieke aspecten en blijft onderbelicht hoe de samenwerking wordt beleefd door de individuen die de samenwerking vorm moeten geven. In dit onderzoek is met opzet gekozen voor een bottom-upbenadering. In plaats van het vertrekpunt te leggen bij de aanwezige structuren voor grensoverschrijdende researchesamenwerking in de Euregio, was het doel van het onderzoek om vanuit het perspectief en de beleevingswereld van Duitse, Belgische en Nederlandse chercheurs en recherchechefs inzicht te verschaffen in de totstandkoming en het verloop van deze samenwerking. De centrale vraag die aan het project ten grondslag lag, luidde als volgt.

Hoe ziet de grensoverschrijdende recherche in de Euregio Maas-Rijn eruit in de periode 2006-2010, welke factoren versterken dan wel verzwakken de grensoverschrijdende samenwerking en in welke richting kan deze evolueren?

De probleemstelling werd uitgesplitst in drie deelvragen.

- 1 **Hoe zien de aanvragen tot grensoverschrijdende politietsamenwerking in rechercheonderzoeken eruit vanuit België, Duitsland en Nederland?**
- 2 **Welke zijn de actuele sterktes en zwaktes van de samenwerking in rechercheonderzoeken?**
- 3 **Welke ervaringen dienen te worden meegenomen in het debat over nieuwe ontwikkelingen?**

In dit slothoofdstuk worden allereerst de antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen – die in de voorgaande twee hoofdstukken zijn behandeld – samengevat. Vanaf §5.2 ligt het accent op de beantwoording van de laatste vraag. Aan de hand van de opgedane inzichten reflecteren we over de wijze waarop de grensoverschrijdende recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn kan evolueren. Aan deze beschouwing zal ook een aantal concrete aanbevelingen worden verbonden.

5.1 Belangrijkste bevindingen

De resultaten van de in hoofdstuk 3 gepresenteerde inventarisatie over de periode 2006-2010 laten zien dat er een grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden in de Euregio Maas-Rijn bestaat. Deze diversiteit betreft niet alleen het niveau waarop wordt samengewerkt en de frequentie en intensiteit waarmee partijen in opsporingsonderzoeken elkaars steun en medewerking zoeken, maar ook de wijze waarop de samenwerking gestalte krijgt. Wat het laatste betreft, kan worden vastgesteld dat Euregionale recherchesamenwerking zich beweegt tussen twee uitersten: aan de ene kant de situatie waarin rechercheurs via digitale communicatiemiddelen en/of persoonlijk bezoek informeel overleg met elkaar overleggen en elkaar van informatie voorzien, aan de andere kant de situatie waarin op verzoek van een buitenlandse partner opsporingshandelingen worden verricht (of soms zelfs een apart onderzoek wordt gestart), waartoe de afspraken juridisch moeten zijn verankerd en de samenwerking derhalve volledig is geformaliseerd.

In de sfeer van politie-politie-informatie doen de verdragen¹⁴³ hun werk en wordt de weg naar EPICC door vrijwel alle Euregionale diensten gemakkelijk gevonden, voor zowel de grote als de kleinere onderzoeken. Het feit dat het IRC-Limburg in hetzelfde gebouw als het EPICC gevestigd is, maakt het gemakkelijker om, wanneer de justitiële autoriteiten bij de samenwerking betrokken dienen te worden, een zaak naar een hoger niveau van de rechtshulp te tillen. Bij het justitiële rechtshulpverkeer kan het gaan om ‘administratiefrechtelijke’ vormen van rechtshulp (zoals het opvragen van bewijsmateriaal en het uitreiken van stukken), de inzet van dwangmiddelen (zoals het opvragen van informatie bij telecomproviders, het af luisteren van telecommunicatie en het doen

143 In het bijzonder de Verdragen van Senningen, Prüm en Enschede.

van huiszoekingen) of zelfs de start van een parallelonderzoek.¹⁴⁴ Dit type onderzoek is vooral aangetroffen bij de opsporing en bestrijding van drugs-gerelateerde misdrijven, voertuigendiefstal en inbraken.

De recherche in Limburg-Zuid schakelt de collega's over de grens – in het bijzonder aan de Belgische kant – vooral in bij onderzoeken naar de productie van en handel in drugs. Vanuit Tongeren richting Nederland ligt het accent bij verzoeken om samenwerking evenzeer op drugs, vanuit Liège op vermogensmisdrijven (overvallen, woninginbraken). Tussen België en Duitsland heeft het merendeel van de samenwerkingsactiviteiten betrekking op woninginbraken en de georganiseerde diefstal van personenauto's. Ook de Nederlandse recherche is bij de twee laatstgenoemde typen onderzoeken regelmatig betrokken. Het onderzoeksmateriaal suggereert verder dat er betrekkelijk weinig gemeenschappelijke onderzoeksactiviteiten worden ontplooid ten aanzien van bepaalde criminaliteitsvormen die in eerdere studies in de Euregio Maas-Rijn werden aangetroffen, zoals mensenhandel, mensensmokkel, bedrijfsdiefstal en vuurwapencriminaliteit.

De samenwerking tussen politiediensten concentreert zich rond bepaalde knooppunten in de Euregio Maas-Rijn, maar het is zeker niet zo dat alle diensten met elkaar samenwerken, laat staan dat partijen zich laten leiden door of zich gecommitteerd voelen aan een 'grote Euregionale gedachte'. De belangrijkste knooppunten zijn:

- Eupen; in het bijzonder van belang voor de relatie tussen de Franstalige en Duitstalige federale politiezones in België aan de ene kant en de Duitse politiediensten aan de andere kant;
- Aachen; richting België goed verankerde contacten met Eupen, richting Nederland sterk ontwikkelde banden met de Divisie Regionale Recherche (DRR) van de regio Limburg-Zuid;
- Tongeren; de spil in de contacten tussen Nederlandse en Vlaamse (federale) politiediensten en parketten; niet voor niets vervult het parket Tongeren een cruciale rol in het rechtshulpverkeer tussen Nederland en België;
- Maastricht; vooral in de relatie met naburige lokale Belgische politiezones.

Geografische nabijheid, cultuurhistorische verwantschap, een gemeenschappelijk dan wel gedeeld probleem, alsmede het spreken van dezelfde taal zijn van invloed op de mate en intensiteit waarmee over de grens met elkaar wordt samengewerkt. Toch vormt taal ook weer niet een onoverkomelijke barrière. Als

144 De term 'administratiefrechtelijke vormen van rechtshulp' is ontleend aan Spapens & Fijnaut, 2005.

er zich op dit punt al problemen manifesteren, is dat vooral tussen Franstalige en Duitstalige rechercheurs.¹⁴⁵ Door bemiddeling via het knooppunt Eupen kan in dit soort gevallen meestal voor verlichting worden gezorgd.

De specialistische eenheden binnen de verschillende rechediensten, zoals de CIE, de technische recherche en de arrestatie- en observatieteams, weten elkaar goed te vinden. Daarnaast hebben ervaringen uit het verleden in opsporingsonderzoeken en initiatieven die zijn ontwikkeld onder auspiciën van Euregionale samenwerkingsvormen (NeBeDeAGPOL, BES, e.d.) ertoe geleid dat zowel politiefunctionarissen als magistraten beschikken over de nodige contacten over de grens. Informele netwerken zijn van oudsher de katalysator en smeerolie voor samenwerking in Euregionaal verband. Als gevolg van de aanwezigheid van EPICC zijn voor het opvragen van politiebasisinformatie goede persoonlijke relaties over de grens minder belangrijk geworden, maar voor andere, verdergaande vormen van samenwerking is het opbouwen en in stand houden van een relatienetwerk nog steeds onontbeerlijk.

De Belgische en Duitse politiediensten hechten in het researchewerk sterk aan informele contacten. Nederlandse rechercheurs doen dat ook, maar ze gebruiken deze taakgerichter en kiezen naar het oordeel van hun buitenlandse collega's bij inkomende verzoeken om ondersteuning soms te snel voor een formele opstelling. Binnen de Duitse recherche bestaat zelfs het idee dat er in de relatie met de Nederlandse collega's een breuklijn waarneembaar is die teruggaat naar het werk van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, de Commissie-Van Traa. Voordien zouden de mogelijkheden om zaken informeel te regelen met de Nederlandse recherche aanmerkelijk groter zijn geweest. Dat er juist in Duitsland kanttekeningen zijn geplaatst bij het feit dat de Nederlandse recherche zich meer ondergeschikt heeft gemaakt aan het bevoegd gezag, heeft iets weg van een paradox. Weliswaar heeft de recherche in de Duitse verhoudingen meer vrijheid om het onderzoek naar eigen inzicht in te richten, maar dat gegeven laat onverlet dat de verhoudingen tussen de magistratuur en de politie in dat land van oudsher formeler, hiërarchischer en vormelijker van aard zijn dan in Nederland.

Binnen de diverse geografische knooppunten van de Euregio Maas-Rijn is een aantal individuele sleutelfiguren aan te wijzen die voor de totstandkoming van samenwerkingsverbanden van cruciaal belang zijn. Dat gegeven kan worden gezien als een kracht en een zwakte. De kracht is gelegen in het feit dat de tussenkomst van deze individuen de samenwerking in specifieke gevallen

145 We laten de interne taalstrijd in België tussen Waalse en Vlaamse rechercheurs daarbij even buiten beschouwing.

bevordert, de zwakte in de persoonsafhankelijkheid van de netwerken. Als gevolg daarvan en van de grote personele mobiliteit binnen de recherchegeledingen van het korps Limburg-Zuid is de continuïteit van het relatiebeheer niet altijd gegarandeerd.

Er zijn naar het oordeel van de recherchevertegenwoordigers in de drie landen geen juridische vraagstukken – op het terrein van rechtsmacht en bevoegdheden – aan te wijzen die voor onoverkomelijke problemen zorgen. Op momenten dat in de sfeer van de grensoverschrijdende samenwerking juridische problemen worden ervaren, wordt meestal langs informele weg door middel van het raadplegen van buitenlandse collega's en leden van het OM naar een oplossing gezocht.

De grootste hobbel die in de Euregionale samenwerking moet worden genomen is van organisatorische aard. De organisaties en managementstrategieën van de rekerchediensten in de drie landen sluiten niet goed op elkaar aan en dat leidt soms tot onbegrip en irritatie. De gefragmenteerde opbouw van het politie- en justitieapparaat in België levert problemen op voor de rekerchesamenwerking in eigen land en over de grens, alsmede voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe initiatieven binnen de Euregio. Wat het laatste betreft, is het een voortdurend terugkerende discussie wie voldoende mandaat heeft om namens het gehele Belgische deel van de Euregio als aanspreekpunt te fungeren. De rekerchemodellen en de daaraan ten grondslag liggende visie – thematisch werken – komen in Duitsland en België goeddeels overeen, als gevolg waarvan de grensoverschrijdende samenwerking tussen beide landen redelijk soepel verloopt. De structuur die in Nederland door middel van prioriteiten, weegploegen en projectmatig werken is aangebracht, zorgt aan de ene kant al jaren voor irritatie en frustratie – omdat het gevoelen bestaat dat de Nederlandse rekerche onvoldoende capaciteit vrijmaakt voor zaken die in Duitsland en België belangrijk worden geacht –, maar bepaalt paradoxaal genoeg ook in toenemende mate de gekozen vormen van samenwerking. Want ondanks alle kritiek op de Nederlandse manier van werken, reflecteren de maatregelen die recentelijk zijn genomen – in het bijzonder de oprichting van een Euregionaal Beslisgremium Opsporing waarin gezamenlijk onderzoeken worden geprioriteerd – dat het model van informatiegestuurde opsporing, dat in Nederland het verst is uitgekristalliseerd en in het werkproces geïncorporeerd, nu ook in Euregionaal verband wortel schiet.

Tot dusverre heeft de grensoverschrijdende samenwerking in opsporingsonderzoeken overwegend een reactief karakter. Verzoeken om ondersteuning gaan in de regel uit van opsporingsonderzoeken die al in een van de drie landen

gestart zijn. De recentelijk door het EBO voorgestelde procedure om op voordracht van de *Facharbeitskreis Kriminalität* van de NeBeDeAGPOL – die wordt gevormd door de Euregionale recherchechefs – grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken aan te wijzen die gezamenlijk worden aangepakt, is een aanzet tot een meer proactieve aanpak. De besluitvorming in het EBO zal dan wel gebaseerd moeten zijn op een actuele en deugdelijke criminaliteitsbeeldanalyse. Tot op heden ligt het accent bij het maken van CBA's nog te sterk op strategische, de gehele Euregio overkoepelende analyses. Deze hebben voor het operationele rechteercheprocess onvoldoende toegevoegde waarde.

Ter afsluiting van deze paragraaf zetten we de grensoverschrijdende recherchesamenwerking in de Euregio in de drie vormen van samenwerking die in de literatuur – onder andere door Hoogenboom (1994) – worden onderscheiden. Wat de eerste vorm betreft, *consultatie*, kan worden opgemerkt dat de informatie-uitwisseling, zeker na de komst van EPICC en gezien de beschikbaarheid en het gebruik van de informele relatiekanalen, in individuele zaken bevredigend verloopt. Een tekortkoming op dit gebied is het gebrek aan gestructureerde vormen van informatie-uitwisseling in het kader van operationele criminaliteitsbeeldanalyses. Korpsen aan weerszijden van de diverse landsgrenzen profiteren onvoldoende van elkaars informatiepositie.¹⁴⁶ Ten aanzien van *coöperatie* moet allereerst worden vastgesteld dat op individueel niveau de bereidheid om met elkaar criminaliteit te bestrijden groot is. Dat wordt niet alleen manifest in onderzoeken naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit maar ook in kleine zaken waarbij snel een helpende hand moet worden geboden. Het probleem zit hier vooral in de kleinere rechtshulpverzoeken, waarin vooral de Nederlandse recherche in de beleving van hun Duitse en Belgische collega's steken laat vallen.¹⁴⁷ Die rechtshulpverzoeken hebben veelal betrekking op vormen van middencriminaliteit die in de eigen organisatie als gevolg van weegprocedures tussen wal en schip belanden. Zoals eveneens in het onderzoek naar grensoverschrijdende dimensies van het politiewerk in de regio Limburg-

146 Ook in het onderzoek van Bruinsma e.a. (2010) naar grensoverschrijdende dimensies van het politiewerk in de regio Limburg-Noord komt het ontbreken van gemeenschappelijke operationele criminaliteitsanalyses als een van de belangrijkste knelpunten naar voren.

147 Wat de Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken betreft, worden in dit onderzoek de bevindingen van Vermeulen & Van Damme (2010) bevestigd. Volgens genoemde auteurs zijn de slechte Belgische ervaringen niet per se toe te schrijven aan een slechte rechtshulpverlening door Nederland. De frustraties kunnen evenzeer het gevolg zijn van een gebrek aan communicatie over een zaak, afgesprongen vooronderhandelingen, enzovoort (Vermeulen & Van Damme, 2010, p. 171).

Noord is gesignaleerd, wordt juist in de aanpak van de middencriminaliteit het duidelijkst het verschil in managementfilosofie en cultuur zichtbaar tussen Nederland aan de ene kant en Duitsland en België aan de andere kant.¹⁴⁸ Het laatste punt raakt niet alleen aan coöperatie, maar minstens zo sterk aan de derde samenwerkingsvorm, *coördinatie*. Kijkend naar de grensoverschrijdende *recherchesamenwerking* in de Euregio Maas-Rijn, kan op basis van de hierboven gepresenteerde bevindingen niet anders worden geconcludeerd dan dat de crux van de knelpunten die zich in dit opzicht openbaren vooral schuilt in het onvermogen om snel en adequaat in te spelen op de wensen en behoeften die bestaan aan de andere kant van de grens en die meer behelzen dan het verstrekken van panklare informatie. Die conclusie heeft niet alleen betrekking op de opstelling van de *recherchediensten* in het Nederlandse deel van de Euregio Maas-Rijn, maar ook op de mogelijkheden en bereidheid aan Belgische – en in mindere mate Duitse – zijde om de dienstverlening zo goed mogelijk op de wensen van de Euregionale partners af te stemmen. Rekening houdend met het feit dat uiteenlopende doelstellingen, belangen, handavingsstijlen, cultuur- en machtsverschillen van invloed zijn op de coördinatie van gemeenschappelijke *rechercheactiviteiten* in de Euregio Maas-Rijn – en deze ook begrenzen –, kan de samenwerking qua afstemming en verdeling van taken nog wel een aantal nieuwe impulsen gebruiken. Deze worden in de komende paragrafen nader toegelicht.

5.2 Het concept ‘informatiegestuurde opsporing’ verder uitgerold

Zoals hierboven al uiteen is gezet, bewegen de Duitse en Belgische *recherchediensten*, ondanks de kritiek die binnen deze organisaties bestaat op de Nederlandse manier van (projectmatig) werken, langzamerhand mee in de richting van een op het model van informatiegestuurde opsporing geënte werkwijze. Dat past in het hedendaagse denken van *nodal policing* en *nodal governance*. Hoewel verschillende auteurs twijfels hebben geuit over het vernieuwende karakter van deze concepten,¹⁴⁹ hebben zij voor het denken over de toekomst van de grens-

148 Bruinsma e.a., 2010, p. 122.

149 Zo spreekt Van der Vijver (2007) over ‘metaforenmanagement en de jacht op de volgende paradigmashift’, stelt Reiner (2007) vast dat er in beleidsteksten sprake is van een ‘manic pace of change’, maar dat er in de praktijk van de politiezorg beduidend minder verandert dan die teksten suggereren, en refereert Hoogenboom (2009) in dat verband aan een verslaving van wetenschappers en beleidsmakers aan nieuwe concepten.

overschrijdende recherchesamenwerking wel degelijk toegevoegde waarde. Van belang is daarbij wel te onderkennen dat in de discussie over nodale opsporing vaak een aantal dingen door elkaar lopen. Met de verwijzing naar knooppunten wordt soms gerefereerd aan de wijze waarop de criminaliteit zich manifesteert en ook aan de samenstelling van de criminele samenwerkingsverbanden en de schaal en wijze waarop zij opereren. Het logistieke proces van delictvormen als mensenhandel, mensensmokkel, georganiseerde hennepteelt, enzovoort, valt uiteen in een aantal deelprocessen en loopt via diverse ‘hubs’ en ‘nodes’. Zo is uit de promotiestudie van Spapens af te leiden dat criminele bedrijfsprocessen bestaan uit vier logistieke deelprocessen die van betekenis zijn voor respectievelijk de goederenstroom, de informatiestroom en de geldstroom.¹⁵⁰ Behalve op de aard van criminele bedrijfsprocessen slaat het nodale aspect terug op de wijze waarop politiediensten met elkaar en met andere partners (bestuur, fiscus, private partijen, enzovoort) criminaliteit kunnen bestrijden, dan wel indammen. Hieronder besteden we eerst kort aandacht aan het zicht op de te bestrijden criminaliteit; vervolgens gaan we in op de betekenis daarvan voor de bestrijding.

5.2.1 Knooppunten van informatiedeskundigheid

Dit onderzoek had niet tot doel om de aard, ernst en omvang van de criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn in kaart te brengen. Dat is eerder in andere onderzoeksprojecten gedaan.¹⁵¹ Uit die onderzoeken komt naar voren dat in de Euregio Maas-Rijn drie typen dadergroepen kunnen worden onderscheiden: lokaal gevestigde dadergroepen, bovenregionale dadergroepen en mobiele Oost- en Zuidoost-Europese dadergroepen. De bovenregionale, zware georganiseerde criminaliteit strekt zich verder uit dan de Euregio Maas-Rijn en vereist in de regel ook een boven-Euregio aanpak. Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 3, varieert de overlast die wordt veroorzaakt door de lokale dadergroepen en het mobiele banditisme per deel van de Euregio Maas-Rijn. De criminaliteitsproblemen die zich rondom Tongeren manifesteren, zijn bijvoorbeeld niet dezelfde als die in Aachen en omgeving. In dat licht bezien, wekt het ook geen verbazing dat het de recherchechefs die deel uitmaken van de Facharbeitskreis Kriminalität momenteel zoveel moeite kost om een tweede zaak te selecteren

¹⁵⁰ Spapens, 2006.

¹⁵¹ Zie onder andere Spapens & Fijnaut, 2005; De Ruyver & Surmont, 2007; Fijnaut & De Ruyver, 2008.

die zich leent voor gezamenlijke grensoverschrijdende opsporing.¹⁵² Strategisch gezien, sluiten de pogingen om voor de gehele Euregio prioriteiten te benoemen niet goed aan bij de diversiteit en spreiding van de criminaliteitsproblematiek binnen verschillende deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn. Gezien de vaststelling in dit onderzoek dat vanuit de betrokken researchediensten geen Euregio-dekkende visie bestaat op de aard, ernst en omvang van de criminaliteit, ontbreekt de urgentie om in te zetten op Euregio-brede criminaliteitsbeeldanalyses. In plaats daarvan verdient het aanbeveling om in diverse deelregio's meer proactief in te zoomen op knooppunten van daders, goederen-, geld- en informatiestromen. Binnen de vier in dit rapport onderscheiden geografische knooppunten – Eupen, Aachen, Tongeren en Maastricht – moet de informatie-uitwisseling en -analyse worden verbeterd, zodat in operationeel opzicht flexibel en snel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de criminaliteitssituatie.¹⁵³ Wanneer zich bijvoorbeeld in een deelregio een plotselinge hausse aan vermogensmisdrijven (inbraken, ramkraken, enzovoort) voordoet, moeten de lijnen qua informatie-uitwisseling en -analyse kort zijn om in de diverse landen het probleem scherp te krijgen en daarop gezamenlijk te reageren. Dat veronderstelt de aanwezigheid in de verschillende deelgebieden van een cluster van informatie-deskundigen die elkaar voortdurend van relevante informatie over criminaliteitsontwikkelingen kunnen voorzien en op basis van de bijeengebrachte gegevens snel en accuraat een informatieanalyse kunnen maken.

Aanbeveling 1 Formeer binnen diverse knooppunten clusters van informatierechercheurs uit de betrokken rechercheorganisaties die met enige regelmaat bijeenkomen om ontwikkelingen op criminaliteitsgebied in de deelregio te bespreken, maar die ook op afroep beschikbaar zijn en op ad-hocbasis hun kennis en informatie bijbrengen en aanwenden voor operationele analysesdoeleinden.

152 Informatie verkregen via e-mail van de secretaris van het BES d.d. 3-5-2012.

153 Deze gedachte sluit aan bij een aanbeveling uit het rapport van Bruinsma e.a. (2010) om de opsporing van grensregionale criminaliteit expliciet te richten op problemen die bekend zijn en te baseren op kennis die aan weerszijden van de grens al beschikbaar is. Het accent zou volgens deze auteurs op de operationele opsporing moeten liggen, criminaliteitsanalyses zouden daar primair ondersteunend aan moeten zijn. Het grensoverschrijdend rechercheoverleg zou ook meer rondom deze analyses moeten worden gecentreerd.

5.2.2 Infrastructuur voor informatiedeling

Voor het maken van goede strategische en operationele analyses is niet alleen de aanwezigheid van informatierechercheurs uit de politiediensten rondom specifieke knooppunten vereist, maar uiteraard ook de beschikbaarheid van actuele en betrouwbare informatie. In het ideale scenario van de gemiddelde rechercheur op de werkvloer zijn de schotten tussen de bedrijfsprocessen- en registratiesystemen van de verschillende diensten opgeheven en kan rechtstreeks worden ingelogd in de databases van de buitenlandse collega's. Een dergelijk scenario is echter een utopie.¹⁵⁴ Juridische en technische belemmeringen maken een ongelimiteerde en ongebreidelde uitwisseling van informatie tussen politiediensten uit verschillende landen onmogelijk en in het licht van het feit dat in de politieke arena lidstaten vandaag de dag sterker dan voorheen de nadruk leggen op de eigen soevereiniteit (en minder bereid lijken te zijn om te denken in termen van harmonisering van bepalingen in het kader van de Europese Unie), is de kans klein dat op dit punt op korte termijn verdergaande stappen worden gezet. Hieraan moet wel onmiddellijk worden toegevoegd dat als gevolg van de inwerkingtreding van diverse verdragen en met behulp van EPICC en het IRC de informatie-uitwisseling in de Euregio Maas-Rijn ontegenzeggelijk aan kracht en snelheid heeft gewonnen. Het onderhavige onderzoek maakt duidelijk dat EPICC ook beduidend meer is dan een doorgeefluik van politie-informatie. Binnen EPICC worden door de Duitse, Belgische en Nederlandse vertegenwoordiging ook vragen aan elkaar gesteld en doorgeleid. Het laatste aspect maakt dat het voor de hand ligt om een directe lijn te leggen tussen EPICC en de hierboven voorgestelde clusters van informatierechercheurs, zodat bevorderd wordt dat over en weer relevante informatie op tijd bij de juiste mensen terechtkomt.

Aanbeveling 2 Creëer, voortbordurend op de infrastructuur voor informatiedeling die al bestaat, een informatiestructuur waarin de clusters van informatierechercheurs optimaal kunnen gedijen en elkaar zo eenvoudig mogelijk van relevante informatie kunnen voorzien.

¹⁵⁴ Hoewel dit scenario in technische zin al wel enigszins kan worden benaderd. Zoals al is aangestipt in voetnoot 125 heeft bijvoorbeeld in de regio Limburg-Noord een pilot gelopen om communicatie tussen het Nederlandse en Duitse politieel bedrijfsprocessensysteem mogelijk te maken.

5.2.3 Bewustwording, training en evaluatie

Een zorgelijk punt blijft wel dat de organisatie van de recherche in de drie landen de realisatie bemoeilijkt van het uitgangspunt van nodal policing om recherche technisch en -tactisch in te zoomen op de knooppunten van daders, goederen-, geld- en informatiestromen. Aan Duitse en Belgische kant zijn door de verkokerde structuur van het rechercheapparaat en de nadruk op thematisch werken de basisprincipes van informatiegestuurde opsporing nog onvoldoende tot wasdom gekomen. Door verschillen in regelgeving en cultuur – de Nederlandse politietop heeft zich van oudsher meer laten beïnvloeden door Angelsaksische concepten en modellen dan de politieleiding van korpsen in Duitsland en België – valt overigens ook niet te verwachten dat de Duitse en Belgische korpsen het concept ‘informatiegestuurde opsporing’ met hetzelfde enthousiasme zullen omarmen als in Nederland het geval is. Niettemin bestaat ook in Duitsland en België het besef dat op het gebied van het delen van informatie en het maken van operationele analyses nog een wereld te winnen valt. Zelfs met inachtneming van de hierboven genoemde verschillen tussen de drie landen heeft een meer proactieve, op *intelligence* gebaseerde recherche dus wel degelijk toekomst in de Euregio Maas-Rijn.

Om de werkwijze van de informatierechercheurs uit de diverse landen meer naar elkaar toe te laten groeien is het allereerst zaak dat de betrokkenen hetzelfde begrippenkader hanteren. Discussies over wat precies een ‘homejacking’ of een ‘ramkraak’ is, dragen niet bij aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke *sense of urgency*. Daarnaast moeten de misdaadanalisten over competenties beschikken die passen bij een nodale oriëntatie. Dat betekent dat zij niet alleen data verzamelen, veredelen en analyseren die afkomstig zijn uit politiebronnen, maar dat zij ook in staat zijn niet-politiële informatie in hun analyses te betrekken. In het bijzonder voor de Duitse en Belgische informatierechercheurs zal dit een ingrijpende aanpassing van de werkwijze betekenen. Om die reden is het uitermate zinvol om op deelregionaal niveau de komende jaren extra te investeren in gemeenschappelijke seminars, trainingen en cursussen. Op deze bijeenkomsten kunnen ervaringen worden uitgewisseld die met operationele criminaliteitsanalyses zijn opgedaan en kan aan de hand van casuïstiek over en weer inzichtelijk worden gemaakt hoe ieder in concrete situaties te werk gaat.

Aanbeveling 3 Organiseer in de verschillende deelregio’s met enige regelmaat trainingen, cursussen of seminars over informatie-uitwisseling en over het gezamenlijk maken van criminaliteitsanalyses.

Een belangrijk instrument om de bewustwording te versterken is het gezamenlijk evalueren van afgesloten opsporingsonderzoek. In het afgelopen decennium is de overtuiging gegroeid dat dit type evaluaties ertoe kan bijdragen dat het leervermogen van de functionarissen die bij deze gebeurtenissen betrokken waren, wordt versterkt. Door deze ervaringskennis te delen met collega's en relevante derden kan ook buiten de kring van direct belanghebbenden geleerd worden van de ervaringen die in de bewuste casus zijn opgedaan en kan worden voorkomen dat systematisch in dezelfde valkuilen wordt gestapt. Tot dusverre zijn de evaluatieactiviteiten die in de Euregio Maas-Rijn worden ontplooid nog te veel nationaal georiënteerd. Zo is in §4.2.2 gewezen op de inspanningen die in Duitsland zijn geleverd om informatie uit casus B om te werken tot studiemateriaal voor een cursus grensoverschrijdende opsporing. Dit lespakket wordt nog uitsluitend gebruikt in een training die door het Bundeskriminalamt (BKA) aan Duitse rechercheurs wordt aangeboden. Idealiter zouden ook Nederlandse en Belgische rechercheurs uit de Euregio Maas-Rijn – en wellicht ook rechercheurs van buiten dat gebied – van dit materiaal kunnen profiteren.

Aanbeveling 4 Zorg ervoor dat gezamenlijke rechercheactiviteiten – bijvoorbeeld parallelonderzoeken die in diverse deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn zijn uitgevoerd – volgens eenzelfde systematiek worden geëvalueerd en bevorder dat over de grenzen heen de in de evaluaties opgedane kennis met elkaar wordt gedeeld.

5.3 Management en sturing

5.3.1 Nodale sturing

Het probleem bij sturing op knooppunten en in stromen is dat zij doorgaans meerdere 'eigenaren' hebben, met soms uiteenlopende belangen en met verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In dit rapport zijn diverse voorbeelden de revue gepasseerd die deze complexiteit in de context van grensoverschrijdende recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn onderstrepen. In hoofdstuk 4 is er al op gewezen dat de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid een cruciale factor is om in dergelijke complexe verhoudingen intensieve samenwerking te realiseren. Partijen moeten zich realiseren dat ze binnen hetzelfde knooppunt werken, met soortgelijke problemen worden geconfronteerd, en dat het toegevoegde waarde heeft om

gemeenschappelijk daartegen op te trekken. Een belangrijk bijkomend aspect is dat de kosten en baten van de samenwerking eerlijk worden verdeeld over de partijen. Geen van de partijen moet het idee hebben dat er vooral inspanningen worden verricht ten behoeve van anderen en dat daar weinig eigen baten tegenover staan. Vooral binnen sommige Belgische researchediensten bestaat dat gevoel – terecht of onterecht – al enige jaren in de relatie met Nederlandse rechercheorganisaties. Daarbij wordt nauwelijks gedifferentieerd tussen de diverse regiokorpsen en het is dan ook zeker niet uitgesloten dat Limburg-Zuid soms de wrange vruchten plukt van een gebrek aan bereidwilligheid elders in Nederland.

Dat de prioriteiten van de eigen organisatie mede bepalen hoe de samenwerking wordt uitgevoerd, geldt voor elke researchedienst (ongeacht de herkomst), maar Nederlandse researchediensten zullen gezien de negatieve beeldvorming die in het verleden is ontstaan extra hun best moeten doen om in de richting van de buitenlandse collega's meer sensitiviteit aan de dag te leggen en zich meer rekenschap te geven van de wensen en behoeften die aan de andere kant van de grens bestaan. Dat veronderstelt een heldere uitleg van de keuzes die worden gemaakt, maar de nadruk zal op meer moeten liggen dan uitsluitend op communicatie. Want ondanks de overtuiging onder leidinggegenden van Zuid-Limburgse researchediensten dat zij zich veel inspanning getroosten om over het keuzeproces klare wijn te schenken in de richting van de collega's over de grens, lijkt men in het buitenland niet altijd ontvankelijk voor deze uitleg. De studie van Vermeulen en Van Damme (2010) naar de Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken bevestigt dat beeld. Men verwacht vanuit het buitenland niet alleen woorden maar ook daden. Dat betekent onder andere dat bij de inschatting in een weegploeg van de ernst van de overlast die door een crimineel samenwerkingsverband wordt veroorzaakt, niet uitsluitend door een Nederlandse bril naar de materie gekeken wordt, maar dat ook rekening wordt gehouden met de opvattingen die daarover in de buurlanden bestaan. Door een responsievere opstelling worden de vooruitzichten van 'winst' voor de buitenlandse partners explicieter gemaakt, hetgeen uiteindelijk aan beide zijden van de grens tot een win-winsituatie zal leiden. Waar nu door gebruikmaking van termen als 'schaduwruimte' de buitenlandse partners vaak in het ongewisse blijven of en zo ja, op welke termijn een aan Nederland gericht verzoek in behandeling zal worden genomen, zal op voorhand explicieter moeten worden gemaakt op welke wijze de recherche haar verplichtingen na zal komen.

Aanbeveling 5 De Nederlandse recherche moet meer sensitiviteit en responsiviteit aan de dag leggen in de contacten met de recherchediensten in de buurlanden. Bij weegprocedures moeten de Duitse en Belgische belangen meer gewicht in de schaal leggen dan nu het geval is.

Nodale oriëntatie dwingt partijen al met al expliciet na te denken over hun eigen rol en positie in bepaalde integrale handhavingsnetwerken in en rondom bepaalde knooppunten. In dit licht bezien, is het niet verstandig om de Euregio Maas-Rijn als één geografische eenheid aan te merken waarop van bovenaf één dominant sturingsmodel wordt losgelaten. De Euregio is daartoe te divers, zowel qua aard, ernst en spreiding van criminaliteitsproblemen als qua aanpak van die problemen. Het verdient om die reden dan ook aanbeveling om meer vanuit de mogelijkheden die de specifieke regionale c.q. lokale context biedt te bezien op welke knooppunten en met welke partners kan worden samengewerkt.¹⁵⁵ Ten aanzien van het laatste is al eerder in dit rapport gewezen op het feit dat in Nederland in het kader van de geïntegreerde aanpak van ernstige criminaliteit in toenemende mate wordt samengewerkt met niet-politiële diensten, zoals de belastingdienst, de FIOD, de Inspectie SZW en het bestuur. In dat kader zijn tien zogenaamde Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) in het leven geroepen. In het Duitse en Belgische deel van de Euregio is deze manier van werken niet gangbaar – en vanwege juridische barrières is informatie-uitwisseling op de schaal zoals die in Nederland plaatsvindt ook niet mogelijk –, maar tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in sommige Belgische zones met toenemende interesse naar de in Nederland ontwikkelde bestuurlijke aanpak wordt gekeken. Exemplarisch voor die belangstelling is het besluit in het voorjaar van 2012 van de Belgische gemeente Genk om de mogelijkheden te verkennen van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – en Genk wordt daarbij ondersteund door het Nederlands-Limburgse RIEC. Op dit knooppunt vinden dus in een bepaald deel van de Euregio Nederlandse en Belgische partijen elkaar, maar het is niet gezegd dat deze vorm van samenwerking zonder meer ook in andere deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn kan worden geïntroduceerd.

Aanbeveling 6 De discussie over gemeenschappelijke grensoverschrijdende politieke, justitiële en eventueel bestuurlijke samenwerking moet niet worden gevoerd op basis van een door een van de landen opgedron-

155 Ook Vermeulen e.a. (2012, p. 553) pleiten voor meer horizontalisering en decentralisering.

gen ideaaltype. Veeleer moet de samenwerking lokaal op maat worden gesneden. De lokale context en juridische mogelijkheden moeten bepalend zijn voor de vraag welke samenwerkingsvormen in een specifieke situatie opportuun zijn.

5.3.2 Van een programmatische naar een exploratieve strategie

De bovenstaande conclusies en aanbevelingen impliceren dat in de toekomst de bakens enigszins moeten worden verzet. Er zal minder nadruk moeten worden gelegd op structurering en protocollering van de grensoverschrijdende politie-samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Tot dusverre heeft in de discussie over de toekomst van deze samenwerking vooral een zogenaamde programmatische strategie de boventoon gevoerd. Een dergelijke strategie vertrekt vanuit de premisse dat overheden en hun partners voornamelijk vanuit inhoudelijke vraagstukken denken en handelen.¹⁵⁶ Een programmatische, dirigistische strategie mondt vaak uit in een strijd om de hegemonie. De inhoud staat voorop, de interacties en belangen moeten volgen. Dat gebeurt vaak niet en dus ontstaan fricties, vaak onuitgesproken.¹⁵⁷

Toen de drie landen elkaar nog moesten vinden, lag het voor de hand om van bovenaf een aantal overlegvormen aan te reiken met behulp waarvan de samenwerking zich kon ontwikkelen. Die structuren, zoals de NeBeDeAGPOL en haar Facharbeitsgruppen, het BES, EPICC en IRC, hebben hun toegevoegde waarde zonder meer bewezen en doen dat nog steeds. De beschikbare bestuurskundige literatuur over samenwerkingsmodellen leert ons dat enige vorm van centrale sturing en regie niet kan worden gemist, maar ook dat een te eenzijdige oriëntatie op een van bovenaf georkestreerde strategie er vaak toe leidt dat de samenwerkende partners zich alleen nog oppervlakkig conformeren aan de afspraken, maar zich er niet daadwerkelijk meer voor inzetten. Tegen deze achtergrond is het dan ook de vraag of de grensoverschrijdende samenwerking gebaat is bij de oprichting van nog een aantal nieuwe structuren, zoals een Euregionale analisteneenheid en een Euregionaal opsporingsteam, waarin Duitse, Belgische en Nederlandse rechercheurs zijn opgenomen (en dat al dan niet opereert onder de supervisie van een Euregionaal opererend BES). Die ideeën reflecteren een hang naar een model waarin de regie voornamelijk komt te lig-

¹⁵⁶ Van Delden, 2009, p. 21.

¹⁵⁷ Ibid.

gen bij één politieke (en justitiële) organisatie. Deze rol lijkt thans weggelegd te zijn voor het Euregionaal Beslisgremium Opsporing (EBO), dat de belangrijkste activiteiten en besluitvorming binnen het gehele Euregionale netwerk coördineert. Hoewel hiervoor in positieve termen over dit orgaan is gesproken in het licht van de ontwikkeling in de richting van informatiegestuurde opsporing, laat de moeizame wijze waarop de besluitvorming binnen EBO plaatsvindt over de prioritering van onderzoeken ook de keerzijde zien van een te centralistische aansturing. Het gevaar is niet denkbeeldig dat in de diverse deelregio's de gemaakte keuzes onvoldoende worden herkend en onvoldoende draagvlak hebben. Ook om andere redenen is het niet verstandig om de besluitvorming en coördinatie van de grensoverschrijdende samenwerking op één punt in de Euregio Maas-Rijn te fixeren. De verscheidenheid van zowel de criminaliteitsproblematiek, de aanpak daarvan, alsmede de verschillen in doelstellingen, belangen, handavingsstijlen, cultuur en macht, vragen eerder om drie of vier EBO's dan om één. De besluitvorming dient dicht bij de basis, in de diverse deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn waar rekerchediensten en parketten al jarenlang samenwerken, plaats te vinden. Of, om het anders te formuleren: de samenwerking rondom diverse knooppunten heeft zich inmiddels dusdanig ontwikkeld dat de tijd rijp is voor een meer *exploratieve* strategie. In een dergelijke strategie wordt zorgvuldig voortgebouwd op de bestaande samenwerking en gebruikgemaakt van de inzet en energie van partnerorganisaties. Deze organisaties en hun medewerkers behouden een eigen autonomie, maar moeten zich meer verantwoordelijk gaan voelen om de samenwerking te verdiepen. Per knooppunt of stroom zullen de betrokken diensten in samenspraak moeten bepalen welke rol ieder kan en wil innemen met betrekking tot de invulling van de specifieke nodale oriëntatie die men ten aanzien van dat knooppunt of die stroom wil ontwikkelen.¹⁵⁸ Wie is bijvoorbeeld de regisseur van de handavingsactiviteiten rondom een bepaald knooppunt? Wil men zelf het voortouw nemen of de regie overlaten aan een politiedienst of opsporingsorganisatie aan de andere kant van de grens? En dienen er partners te worden gezocht buiten de sfeer van de strafrechtelijke rechtshandhaving? Over deze en andere vragen dient door de diensten die rondom het knooppunt samenwerken een discussie te worden gevoerd.

158 Bekkers e.a., 2006.

Aanbeveling 7 Vaar bij de verdere ontwikkeling van de grensoverschrijdende rechargesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn niet te sterk op het kompas van een programmatische strategie waarin protocollen en structuren de boventoon voeren. Verleg het accent naar een meer exploratieve benadering, waarin ruimte wordt geboden voor initiatieven van instanties en individuen in de verschillende deelgebieden en de besluitvorming rondom het gezamenlijk oppakken van nieuwe zaken daar wordt gelegd waar het benodigde draagvlak het grootst is.

Het volgen van een exploratieve strategie veronderstelt dat de korpsen aan weerszijden van de grens voldoende blijven investeren in het netwerkbeheer. In §4.4.2 is vastgesteld dat in Duitsland en België de zorg bestaat dat de vorming van de nationale politie in Nederland zal leiden tot schaalvergroting en daarmee tot aantasting van het bestaande relatienetwerk. Deze zorg wordt binnen diverse geledingen van de recherche in Limburg-Zuid gedeeld en lijkt gezien de ervaringen met andere reorganisaties allesbehalve irreëel. Het is dan ook zaak bij de implementatie van de nationale politie voldoende aandacht te besteden aan de internationale dimensie van het politiewerk. Onderkend moet worden dat, in het bijzonder in de grensregio's, grensoverschrijdende rechargesamenwerking een intrinsiek onderdeel is van het reguliere takenpakket en dat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn. Bij de inrichting van de nieuwe organisatie dient ook rekening te worden gehouden met de wensen en behoeften van de buitenlandse partners.

Aanbeveling 8 Zorg in Nederland bij de inrichting van de nationale politie ervoor dat de eenheden die in de grensregio's opereren logistiek in staat worden gesteld om hun relatienetwerk met de buitenlandse partners te onderhouden en op de wensen en behoeften van die partners in te spelen. Voorkom dat de korte (communicatie)lijnen die met de buitenlandse partners bestaan, als gevolg van de reorganisatie worden aangetast.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2011). *ICT politie 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bekkers, V., A. van Sluis & P. Siep (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Berg, B.L. (2007). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Pearson Education.
- BRO (2009). *Bovenregionaal Recherche Overleg. Jaarverslag 2008*. 's-Hertogenbosch: Tuijtel.
- Bruinsma, M.Y. e.a. (2010). *Grensoverschrijdende dimensies van het politiewerk in de regio Limburg-Noord. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies*.
- Bunt, H. van de, C. Fijnaut & H. Nelen (2001). *Post-Fort. Evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Cachet, A., A. van Sluis, T. Jochoms e.a. (red.) (2009). *Het betwiste politiebesteding. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebesteding in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland en Wales*. Amsterdam/Apeldoorn: Reed Business/Politie & Wetenschap.
- Corstens, G.J.M. (2008). *Het Nederlands strafprocesrecht*. Deventer: Kluwer.
- Daele, D. van, E. Schroyen & J. Steyvers (2008a). *Het Belgische politiewezenen. Wetgeving. Beleid. Literatuur inzake politie, bestuur en justitie*. Mechelen: Wolters Kluwer.
- Daele, D. van, T. Spapens & C. Fijnaut (2008b). *De strafrechtelijke rechtshulpverlening van België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland*. Antwerpen: Intersentia.
- Daele, D. van & B. Vangeebergen (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 2. De inrichting van opsporing en vervolging in België, Duitsland en Nederland en de internationale politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn*. Antwerpen: Intersentia.

- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?* Delft: Eburon.
- Dupuis, B. (2010). 'Voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. In: *Inforevue*, p. 28-29.
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake Opsporing*. Tweede Kamer 1995-1996, 24072.
- Evers, J. (2007). 'Het ontwerpen van een focusgroep'. In: J. Evers (red.). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Den Haag: Lemma, p. 97-114.
- Fijnaut, C. & J. Ouwerkerk (2010). *The future of police and judicial cooperation in the European Union*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Fijnaut, C.J.C.F. & B. de Ruyver (2008). *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*. Tilburg/Gent: Bestuur van de Euregio.
- Fijnaut, C.J.C.F., A.C.M. Spapens & D. van Daele (2005). *De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridisch kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking*. Apeldoorn: Kerckebosch.
- Gelder, A. de (2009). 'Reactie: Politie Nederland verrommelt zichzelf'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 71 (10).
- Hoogenboom, A.B. (1994). *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogenboom, A.B. (2009). 'Dingen veranderen en blijven gelijk'. In: *Justitiële verkenningen* 35 (1), p. 63-77.
- Hudson, B. & B. Hardy (2002). 'What is "successful" partnership and how can it be measured?'. In: C. Glendinning, M. Powell & K. Rummery (red.). *Partnerships. New Labour and the governance of welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Merckelbach H. & M. Jelicic (2007). *Hoe een CIA-agent zijn geheugen hervond en andere waargebeurde verhalen*. Amsterdam: Olympus.
- Nelen, H. (2010). 'Opsporing en recherche; enkele overpeinzingen'. In: E.R. Muller, J.P. van der Leun, M. Moerings & P. van Calster. *Criminaliteit. Alphen aan den Rijn: Kluwer*, p. 581-595.
- Puyvelde, S. van (2010). 'Information exchange'. In: *Inforevue*, p. 27.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

- Reiner, R. (2007). 'Neophilia or back to basics? Policing research and the seductions of crime control'. In: *Policing and society* 17 (1), p. 89-101.
- Ruyver, B. de & T. Surmont (red.) (2007). *Grensoverschrijdend drugstoerisme*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Sollie, H. & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned*. Den Haag: Boom Lemma.
- Spapens, A.C.M. (2008). *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Spapens, T. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing. De gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van de XTC-productie en -handel in Nederland*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Spapens, T. & C. Fijnaut (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 1. De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking*. Antwerpen: Intersentia.
- Torre, E. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Vanmullen, C. & L. Wouters (2007). 'Een voor allen, allen voor een!' In: *Inforevue*, p. 22-24.
- Vermeulen, G., W. de Bondt & C. Ryckman (red.) (2012). *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Vermeulen, G. & Y. van Damme (2010). *Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Vijver, C. van der (2007). 'Doolhof of kaleidoscoop?' In: D. Hilarides & P. Tops (red.), *Passie voor de politie; in het hart van het vak*. Apeldoorn: Politieacademie, p. 231-247.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Wetgeving

Richtlijn van de minister van Justitie van 20 februari 2002 tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie.

Websites

www.ejn-crimjust.europa.eu

www.frontex.europa.eu

www.cepola.europa.eu

www.eurojust.europa.eu/jit.htm

www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_approcheinter_nl.php

www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_gda_nl.php

Bijlagen

1 Lijst met afkortingen

Nederlands begrippenkader

BRO	Bovenregionale Recherche Organisatie
BRT	Bovenregionaal Recherche Team
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
CIB	Coördinator Internationale Betrekkingen
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
DNR	Dienst Nationale Recherche
DRI	Dienst Recherche Informatie
DRR	Divisie Regionale Recherche
ENU	Europol Nationale Unit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GC	(Bureau) Georganiseerde Criminaliteit
IB	(Board) Internationale Betrekkingen
IPOL	Intelligence Politie
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIRC	Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp
NCB	Nationaal Centraal Bureau (van Interpol)
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking
NIK	Nationaal Informatieknooppunt
OM	Openbaar Ministerie
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
STIPS	Stuurgroep Internationale Politiesamenwerking
TGO	Team Grootschalige Opsporing

Belgisch begrippenkader

AIK	Arrondissementeel Informatieknooppunt
CGI	Directie van de Internationale Politiesamenwerking
CGO	Directie Operationele Politie Informatie
DirJud	gerechtelijk directeur
FGP	Federaal Gerechtelijke Politie
LOBE	Liaisonofficieren België
PdK	Procureur des Konings
PZ	Politiezone
VCLP	Vaste Commissie Lokale Politie
WGP	Wet van 7 December 1998 ‘Tot organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’

Duits begrippenkader

BJA	Bundeskriminalamt
KI's	Kriminalinspektionen
KK's	Kriminalkommissariaten
Kripo	Kriminalpolizei
LKA	Landeskriminalamt
NRW	Nordrhein-Westfalen
PP Aachen	Polizeipräsidium Aachen
POG-NRW	Polizeiorganisationgesetz Nordrhein-Westfalen
StA	(General)Staatsanwaltschaft

Euregionaal/internationaal begrippenkader

BES	Bureau voor Euregionale Samenwerking
CES	Centrum voor Euregionale Samenwerking
EBO	Euregionaal Beslisgremium Opsporing
EPICC	Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum
EMMI-ESLI	Euregionaal Multimediale Informatie-uitwisseling – Exchange System for Legal Information
EMMI-PALMA	Euregionaal Multimediale Informatie-uitwisseling – Politieverbindingen Aachen-Liège-Maastricht

EOT	Euregionaal Opsporings Team
ER	Euregionale Recherche
EUTRIS	Sporenuitswisselingsproject van de NeBeDeAGPOL (software)
JHT	Joint Hit Team
JIT	Joint Investigation Team
NeBeDeAGPOL	Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizeien
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (de nationale systemen gekoppeld aan het Schengen Informatie Systeem)
SIS	Schengen Informatie Systeem
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst

Overig

CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

2 Definities van opsporing in de drie landen

Opsporing in Nederland

De definitie van opsporing is in Nederland opgenomen in het Wetboek van Strafvordering onder artikel 132a: ‘Onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder het gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.’

Hoe beknopt de bovenstaande definitie ook is, in essentie omvat zij drie verschillende vormen van opsporing.

- 1 De klassieke opsporing. Deze vindt plaats aan de hand van een redelijk vermoeden van schuld dat een strafbaar feit is begaan. Dit type onderzoek is reactief.¹⁵⁹
- 2 De vroegsporing aan de hand van een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in art. 67 lid 1 Sv worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Deze verruiming ten aanzien van de klassieke opsporing is met de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden tot stand gekomen.¹⁶⁰
- 3 Aanwijzingen van het plegen van terroristische misdrijven.¹⁶¹ Dit is een verdergaande bevoegdheid dan zowel de klassieke opsporing als de vroegsporing, aangezien de graad van verdenking hier al op aanwijzingen mag berusten voor de inzet van dwangmiddelen.¹⁶²

Daarnaast kan in Nederland op basis van aanwijzingen een verkennend onderzoek ex art. 126gg Sv gestart worden. Dit onderzoek geldt echter niet als opsporingsonderzoek, maar als voorbereiding daarop.¹⁶³

Het opsporingsonderzoek staat onder leiding van de officier van justitie, hij is *dominus litis*. Daarnaast heeft het onderzoek door het in artikel 149 Sv opgenomen opportuniteitsbeginsel een facultatief karakter.¹⁶⁴ De officier kan besluiten

¹⁵⁹ Corstens, 2008, p. 257.

¹⁶⁰ Ibid, p. 258.

¹⁶¹ Ibid, p. 259.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid, p. 260.

¹⁶⁴ Van Daele & Vangeebergen, 2007, p. 131.

nemen tot de inzet van dwangmiddelen en opsporingsmethoden zowel vanuit het Wetboek van Strafvordering als vanuit verschillende bijzondere wetten, zoals de Opiumwet en de Wet Wapens en Munitie.¹⁶⁵

Wanneer dwangmiddelen moeten worden ingezet die enkel door de rechter-commissaris kunnen worden bevolen, kan besloten worden tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek (gvo). Het opportuniteitsbeginsel blijft tijdens de instelling van een gvo gelden. Dit betekent, anders dan in België in het gerechtelijk onderzoek, dat de officier telkens nog kan besluiten tot sepot.¹⁶⁶ Tevens betekent dit dat het opsporingsonderzoek van de politie, ook anders dan in België, parallel aan het gvo kan blijven doorlopen.¹⁶⁷

Opsporing in België

In België bestaan er twee vormen van strafrechtelijk vooronderzoek. De eerste is het opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd onder leiding en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.¹⁶⁸ Hieronder valt tevens de proactieve opsporing.¹⁶⁹ In deze fase van het onderzoek kunnen er geen dwangmiddelen worden ingezet. Hiervoor dient een gerechtelijk onderzoek te worden ingesteld.¹⁷⁰

In België wordt het opsporingsonderzoek gedefinieerd in artikel 28 bis §1 van het Wetboek van Strafvordering: ‘het geheel van handelingen die ertoe strekken de misdrijven, hun daders en de bewijzen ervan op te sporen enerzijds en de gegevens te verzamelen die dienstig zijn voor de uitoefening van de straffordering anderzijds.’ In §2 van hetzelfde artikel wordt de bevoegdheid tot proactieve recherche vastgelegd. Dit omvat de opsporing, verzameling, registratie en verwerking van gegevens of inlichtingen op basis van een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde doch nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten.¹⁷¹ Proactieve opsporing kan enkel door voorafgaande schriftelijke

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid, p. 136.

¹⁶⁷ Ibid, p. 143.

¹⁶⁸ Ibid, p. 89.

¹⁶⁹ Ibid, p. 92-93.

¹⁷⁰ Ibid, p. 92.

¹⁷¹ Ibid, p. 92.

lijke toestemming van de Procureur des Konings (PdK), arbeidsauditeur of federale procureur.¹⁷²

Zoals gezegd, wordt het opsporingsonderzoek onder leiding van het OM in België gekenmerkt door de afwezigheid van het gebruik van dwangmiddelen. Hierop zijn echter drie uitzonderingen: de inbeslagname is mogelijk,¹⁷³ de procedure bij heterdaad kent bepaalde onderzoeksbevoegdheden toe aan de PdK en daarnaast kan aan de onderzoeksrechter binnen het kader van een zogenaamde mini-instructie de opdracht worden gegeven bepaalde dwangmiddelen toe te passen.¹⁷⁴ Bepaalde opsporingshandelingen kunnen evenwel niet worden toegepast in het kader van de mini-instructie.¹⁷⁵ De mini-instructie is bovendien onmogelijk in het kader van de proactieve opsporing.¹⁷⁶

De tweede vorm, het gerechtelijk onderzoek, staat onder leiding van de onderzoeksrechter. Artikel 55 lid 1 Sv definieert dit onderzoek als 'het geheel van handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscolleges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen.' Binnen dit facultatieve¹⁷⁷ onderzoek is het instellen van dwangmiddelen mogelijk. Dit vormt ook de belangrijkste aanleiding tot het starten van het gerechtelijk onderzoek. Zodra dit onderzoek wordt ingesteld, verliest de PdK de mogelijkheid tot sepot en wordt er onmiddellijk een strafvervolging ingesteld.¹⁷⁸ Het instellen van strafvervolging betekent tevens de afsluiting van het opsporingsonderzoek onder leiding van de PdK.¹⁷⁹

172 Ibid, p. 102.

173 Ibid.

174 Ibid.

175 Ibid, p. 99. De huiszoeking, volledig anonieme getuigenis, het bevel tot aanhouding, het af luisteren van privé- en telecommunicatie, de observatie van een woning m.b.v. technische hulpmiddelen en de inijkoperatie in woning of beroepslokaal kunnen niet met de mini-instructie gevorderd worden.

176 Ibid, p. 100.

177 Ibid, p. 95.

178 Ibid, p. 95.

179 Ibid, p. 92.

Opsporing in Duitsland

De eerste fase in de Duitse strafprocedure wordt gevormd door het *Ermittlungsverfahren* of *Vorverfahren*. Het Staatsanwaltschaft (StA), het Duitse Openbaar Ministerie, heeft de leiding en verantwoordelijkheid over het opsporingsonderzoek. Het is *Herrin des Ermittlungsverfahren*. Het is pas gehouden tot aanvang van een *Ermittlungsverfahren* als er een *Anfangsverdacht* is. Dit *Anfangsverdacht* houdt in dat het waarschijnlijk moet zijn dat er een strafbaar feit is gepleegd en dat dit feit vervolgbaar is.¹⁸⁰ De term ‘waarschijnlijk’ houdt in dat er al een *Ermittlungsverfahren* gestart kan worden als er vage vermoedens zijn.¹⁸¹

Proactief opsporen is onder de definitie van het *Anfangsverdacht* strafprocesrechtelijk niet toegestaan. Om toch zicht te kunnen krijgen op het bestaan van criminele organisaties en structuren wordt gebruikgemaakt van de bestuurlijke opdrachten van de Polizei, de *Gefahrenabwehr*.¹⁸² Hierover kan het Openbaar Ministerie echter geen bevoegdheden uitoefenen, pas wanneer dit leidt tot een *Anfangsverdacht* heeft het Openbaar Ministerie de leiding.¹⁸³

Het in Duitsland gehanteerde legaliteitsbeginsel kent de verplichting dat bij kennisname van alle vervolgbare strafbare feiten een opsporingsonderzoek gestart dient te worden.¹⁸⁴ Hiervoor dienen voldoende feitelijke aanknopingspunten te zijn ex § 152 II StPo. Hierbij dient er niet telkens een concrete verdachte te zijn, onderzoek tegen onbekenden is toegestaan.¹⁸⁵

Krachtens § 161 I StPo kan het Duitse Openbaar Ministerie zelf opsporingshandelingen verrichten of deze opdragen aan de politie.¹⁸⁶ Deze bevoegdheid is ruim, aangezien alle opsporingsbevoegdheden gebaseerd mogen worden op dit artikel, tenzij deze in een speciale wet geregeld zijn.¹⁸⁷ Er dient bij het instellen van een *Ermittlungsverfahren* in acht genomen te worden dat dit zo snel en efficiënt mogelijk dient te gebeuren. Onderzoekshandelingen die onnodig zijn

¹⁸⁰ Ibid, p. 112.

¹⁸¹ Ibid, p. 113.

¹⁸² Ibid, p. 116-117.

¹⁸³ Ibid, p. 117-118.

¹⁸⁴ Ibid, p. 112.

¹⁸⁵ Ibid, p. 113.

¹⁸⁶ Ibid, p. 114.

¹⁸⁷ § 161 I StPO.

voor de instelling van de strafvervolgning dienen te worden vermeden. Ook dient het beginsel van proportionaliteit in acht genomen te worden bij de inzet van opsporingshandelingen.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Van Daele & Vangeebergen, 2007, p. 115.

3 Juridisch kader voor Euregioonale samenwerking

Op de politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn is een aantal verdragen en internationale overeenkomsten van toepassing. Allereerst zullen de multilaterale verdragen worden aangestipt die bevoegdheden tot grensoverschrijdende opsporing geven. Aanvullend zullen de relevante bilaterale verdragen en overeenkomsten kort worden besproken.

Multilaterale verdragen en overeenkomsten

In de sfeer van de multilaterale verdragen kan in de eerste plaats worden gewezen op het Europees Verdrag inzake de wederzijdse Rechtshulp in strafzaken (EVR) van 1959 met zijn twee aanvullende Protocolen. Het tweede Protocol is tot dusverre enkel voor België in werking getreden.¹⁸⁹ Dit verdrag geeft de mogelijkheid tot de uitvoering van rechtshulpverzoeken met betrekking tot het uitwisselen van bewijs en informatie, horen van getuigen en verdachten, en doorzoekingen. Daarnaast geldt de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO, 1990), waarin de directe overdracht van informatie, *cross-border* achtervolgingen en surveillance, gecontroleerde aflevering van drugs en het uitwisselen van *liaison officers* mogelijk zijn gemaakt. Tevens bestaat de EU Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand in strafzaken (EU-rechtshulpverdrag, 2000). Een van de belangrijkste punten van deze overeenkomst is de introductie in artikel 13 van de Joint Investigation Teams (JIT's). Daarnaast geeft het verdrag bevoegdheden voor het onderscheppen van telefoongesprekken en voor grensoverschrijdende infiltraties en zijn de bevoegdheden die onder de vlag van het EVR werden gecreëerd verder uitgebreid. Het verdrag van Prüm is de laatste aanvulling op de grensoverschrijdende politieke samenwerking en heeft voornamelijk betrekking op de uitwisseling van informatie met behulp van internationale databases, met als voornaamste onderwerpen DNA, bewijs, voertuigen en *public order policing*.

¹⁸⁹ [http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/VerdragenZie www.minbuza.nl/verdragen/nl/zoek_verdragen](http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/VerdragenZie%20www.minbuza.nl/verdragen/nl/zoek_verdragen).

Bilaterale verdragen

Op de eerste plaats is het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake de Uitlevering en Rechtshulp in Strafzaken (1962) van belang. Dit verdrag kent bevoegdheden toe aan de opsporingsinstanties in de Benelux-landen op het gebied van grensoverschrijdende achtervolging, observatie en assistentie. Dit verdrag kan gezien worden als de directe voorloper van de SUO.¹⁹⁰ Ten tweede bestaat het Benelux Politiesamenwerkingsverdrag (2004), ofwel het verdrag van Senningen. Dit verdrag maakt online toegang door de politie tot de database voor voertuigenregistratie mogelijk. Daarnaast behoren *joint police stations* tot de mogelijkheden. Ook is het in het kader van het handhaven van de openbare orde mogelijk om op verzoek en bij nood assistentie te vragen en te verlenen.

In 2005 is het Verdrag van Enschede tussen Duitsland en Nederland gesloten. Dit verdrag voorziet in een vorm van ‘diagonale communicatie’ tussen het Openbaar Ministerie (OM) in Nederland en de politie in Duitsland. Dit betekent dat het mogelijk wordt gemaakt voor het OM in Nederland te communiceren met de politie in Duitsland en vice versa. Dit tracht de problematiek met betrekking tot de verschillende taakverdeling tussen politie en aanklagers in beide landen (gedeeltelijk) op te heffen.

Tussen Duitsland en België vigeert de uit 2000 daterende ‘Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de samenwerking van de politiediensten en de douane-administraties’. Deze overeenkomst heeft volgens het eerste artikel specifiek betrekking op de grondgebieden in de Euregio. In België heeft het verdrag betrekking op de arrondissementen Eupen, Verviers, Liège en Tongeren. In Duitsland op het politiedistrict Trier en de regio Aachen. Het verdrag maakt het mogelijk om een gezamenlijk politiecommissariaat te vormen, alsmede om tijdelijk verbindingsambtenaren in het naburige land te stationeren. Tevens kan krachtens de overeenkomst over bepaalde onderwerpen een rechtstreeks verzoek tot ondersteuning worden gedaan aan de andere staat en worden aange drongen op onmiddellijke uitvoering daarvan. Hierbij wordt verwezen naar de SUO. Ook de grensoverschrijdende achtervolging en observatie zijn mogelijk gemaakt in dit verdrag. Opvallend is artikel 15, waarin is opgenomen dat lijsten van namen van de betreffende politieambtenaren in de grensstreken worden

¹⁹⁰ Fijnaut & Ouwerkerk, 2010, p. 77.

uitgewisseld. Ook in de uitwisseling van informatie over de beschikbare uitrusting en het aanwezige technische materieel is voorzien.

Nationale rechtsbeginselen

Een belangrijk verschil tussen de nationale rechtssystemen van Nederland en België aan de ene kant en Duitsland aan de andere kant betreft de ruimte die juridisch geboden wordt om een keuze uit het zaaksaanbod van de politie te maken. In Nederland en België is het opportuniteitsbeginsel van kracht, wat betekent dat het OM kan besluiten om van strafrechtelijke vervolging af te zien als dat niet in het algemene belang is.¹⁹¹ In Duitsland geldt echter het legaliteitsbeginsel, dat ervoor zorgt dat er in beginsel altijd vervolgd wordt, mits de veroordeling haalbaar is.¹⁹²

¹⁹¹ Corstens, 2008, p. 55.

¹⁹² Ibid, p. 56.

Summary

This report is the result of a research regarding the development of cross-border criminal investigation in the Euregion Meuse-Rhine in the period 2006-2010.

The research embroidered on previous empirical research regarding cross-border criminal investigation, but started from a different perspective. Most research into cross-border cooperation concentrates particularly on organisational, legal and logistical aspects. However, the experiences of individuals that help shape cooperation in cross-border criminal investigation is given little to no attention. To research those experiences, a bottom-up approach has been chosen for the underlying research. The starting point of the research therefore is the perspective and perception of German, Belgian and Dutch criminal investigators. This starting point was chosen to gain insight into the establishment and development of cross-border cooperation.

The main question that underlies this research is:

What do cross-border criminal investigations in the Meuse-Rhine Euregion look like in the period of 2006-2010, what factors strengthen or weaken the cross-border cooperation and in what direction can it evolve?

This main question was split up into three sub-questions:

- 1 What do requests for cross-border police cooperation look like from the perspective of Belgium, Germany and the Netherlands?
- 2 What are the current strengths and weaknesses of cooperation in criminal investigations?
- 3 What experiences should be included in the debate about new developments?

The data collection took place in the period of September 2010 until the summer of 2011. There are two distinguishable phases within this research. The first stage explored which forms of cross-border police cooperation could be identified in the Euregio Meuse-Rhine. The second stage focused on the experiences with and views on this cooperation by police officers from the three countries. For these two stages, various methods were used, including (online) questionnaires, semi-structured interviews, focus groups and case studies.

Most Important Findings

The results of the 2006-2010 data collection show a large diversity of forms of cooperation in the Euregio Meuse-Rhine. This diversity concerns the level of cooperation, the frequency and intensity with which parties seek each other's assistance and cooperation during police investigations and the way in which cooperation takes form. Regarding the latter, it can be established that the Euregional investigation cooperation takes place between two extremities: on the one hand situations in which detectives informally communicate with each other through digital communication methods and/or personal visits and provide each other with information; on the other hand situations in which investigations are conducted (or sometimes even a separate investigation is launched) by a rogatory request of a foreign partner. In case of the latter, the investigations need to be legally embedded, which means that the cooperation transforms from simple police cooperation to mutual legal assistance in criminal matters. Mutual legal assistance entails 'administrative legal' forms of assistance (such as requesting evidence, issuing documents, etc.), the use of methods of coercion (such as requesting information from telecom providers, monitoring telecommunication, conducting searches of premises, etc.). Also, the start of a parallel investigation can be initiated. This type of investigation is mainly found in tracing and combating drug-related crimes, vehicle theft or burglary.

In scope of police-to-police information, the treaties are proficient.¹⁹³ The Euregional Police and Information Coordination Centre (EPICC) is easily accessible for almost all Euregional (police) forces when it concerns small and large

¹⁹³ Particularly the Senningen, Prüm and Enschede Treaties.

criminal investigations. IRC-Limburg is situated at the same building as EPICC. This makes it easier to transfer a case to the level of mutual legal assistance.

Detectives from The Limburg-Zuid Criminal Investigation Department (CID) mainly approach cross-border colleagues – in particular from Belgium – during investigations into drug production and trafficking. Requests for cooperation from Tongeren towards the Netherlands are related to drugs. Requests from Liège are mostly related to property crimes (robberies, burglaries). Between Belgium and Germany, the majority of cooperation activities involve burglaries and organised car theft. The Dutch CID has also been regularly involved in the investigation tackling those forms of cross-border crime. Additionally, the research material suggests that there have been relatively few joint investigation activities concerning types of crime that were identified in previous studies on crime prevalence in the Euregion Meuse-Rhine, such as trafficking in human beings, corporate theft and crimes related to firearms.

Another finding is that cooperation between police forces is focused on certain hubs in the Euregion Meuse-Rhine. The conclusion cannot be drawn that all Euregional forces cooperate with one another, nor that there is some sort of 'Euregional spirit' in police cooperation.

The most important cooperation hubs are:

- Eupen; of particular importance regarding the relations between the French and German-speaking federal police zones in Belgium on one side, and German police forces on the other side;
- Aachen; has well-embedded contacts with Eupen (Belgium), as well as strongly-developed connections with the Regional Investigation Division (DRR) of the region Limburg-Zuid (the Netherlands);
- Tongeren; the pivot of contact between Dutch and Flemish (federal) police forces and public prosecutor's offices; the public prosecutor's office of Tongeren plays a crucial part in the legal assistance between the Netherlands and Belgium;
- Maastricht; a hub for – particularly – relations with neighbouring Belgian police zones.

Several factors, including geographical vicinity, cultural-historical kinship, a collective or shared (crime) problem, as well as a lack of language issues, influence the extent and intensity with which cross-border cooperation takes place. Surprisingly, it was found that language does not form an insurmountable barrier. Language problems were mainly found between French and German speaking police, but these problems were just as easily solved by inter-

ference of the hub Eupen. Also, the specialist units of the police forces of the three countries, such as the Criminal Intelligence Unit (CIE), the forensics unit and the arrest and observation squad, cooperate well. Informal networks have traditionally been the catalyst for Euregional cooperation. Due to the establishment of EPICC, informal and personal cross-border relationships seem to have become less important when requesting police information. Nonetheless, personal contacts remain important for more intensive forms of cooperation, which means that the existence of an informal network is still vital. This is shown by the opinions of the respondents of Belgian and German police, who strongly value informal contacts in criminal investigations. The Dutch police officers value these informal networks as well, however, they use them in a more task-focused manner and – according to their foreign colleagues – are sometimes too quick in choosing a more formal attitude.

The German police officers mention a difference in their relationship with their Dutch colleagues, that according to the Germans traces back to the findings of the Dutch Parliamentary Enquiry into criminal investigations (Van Traa Committee) in the mid-nineties. Before the recommendations of this Commission were implemented, informal contacts and arrangements with the Dutch CID were significantly more common. The German police officers commented upon the subsidiary position the Dutch police has to the prosecution office when it comes to the execution of certain serious investigative measures. This seems to resemble a paradox, since the relation between German police and the *Staatsanwaltschaft* is traditionally more formal and hierarchical in nature than in the Netherlands. German police, however, can decide more freely when to apply certain investigative measures.

Due to identification of a number of individual key-figures in the Euregion, both a strength and a weakness was found. Intervention of these particular individuals may enhance cooperation. On the other hand, this makes the international cooperation too dependent on individuals. Particularly because of the personal mobility in the Netherlands, continuity of an informal network is not always guaranteed.

According to investigation representatives in the three countries, there are no legal issues – in the field of jurisdiction and competence – that cause insurmountable problems. This can be explained as follows. When a legal problem a solution is usually sought informally by consulting foreign colleagues and members of the public prosecutor's office.

The largest hurdle found in Euregional cooperation is of an organisational nature. The organisation- and management strategies of the investigation de-

partments in the three countries are not well attuned, which can lead to irritation and a lack of knowledge of the structures of the other countries. The fragmented structure of judicial authorities in Belgium causes problems for investigation cooperation across the borders, but also for Belgium itself. This also seems to cause problems for the development and implementation of new initiatives in the Euregion. A constantly recurring discussion occurs regarding the competence of the Belgium authorities who need to act as a contact point on behalf of the entire Belgian part of the Euregion; is every authority represented?

Another finding is that the investigation models of Belgium and Germany – thematic analysis – and their underlying views largely correspond. Subsequently, the cross-border cooperation goes rather smooth between these two countries. The Dutch model selects cases on basis of priorities and consideration committees. This corresponds little with the models in Germany and Belgium and as a result has caused irritation and frustration for years. This is due to the impression in Belgium and Germany that the Dutch CID does not allow for sufficient capacity for cases deemed important in Germany and Belgium. In contrast however, the Dutch model increasingly determines the chosen model of cross-border cooperation. This seems to be a paradox. Despite all criticism on the Dutch model, the recently introduced measures, in particular the establishment of an Euregional Investigation Decision Body (EBO) in which shared investigations are prioritized and the concept of Intelligence-Led Policing (ILP) is used, represent the Dutch Model. The model of ILP is most crystallised in the Netherlands and has been incorporated in the countries' work processes.

It has also been found that cross-border cooperation during criminal investigations has been predominantly of a reactive nature. Requests for assistance are ordinarily made during investigations that were already originated in one of the three countries. The recently proposed procedure by the EBO, which is based on the recommendation of the *Facharbeitskreis Kriminalität* of the NeBeDeAGPOL, is to indicate cross-border investigations that can be dealt with collectively. This can also instigate a more pro-active approach. To make this proposal work, however, the selection of cases has to be based on a current and solid crime analysis. To date, crime mapping in the Euregion has been focused too much on a strategic level as well as on the whole of the Euregion. As a result, the analyses are of little value for the operational investigation process.

In sum, it can be established that the information exchange in individual cases, particularly after the establishment of EPICC and considering the avail-

ability and use of informal relationship channels, is satisfying in general. A shortcoming in this area is the lack of structured forms of information exchange in the framework of operational crime analyses. Police forces on all sides of the borders insufficiently capitalise on each other's information position. At the individual level, the willingness to fight crime with each other is great. Problems occur when the Dutch CIDs - in the perception of their German and Belgian colleagues – fail to help when it comes to smaller requests for assistance. These requests for assistance are usually related to forms of medium-sized crime that fall between two stools in the Dutch organisation itself as a result of the prioritizing procedures. The crux of the problems in the context of cross-border investigation cooperation in the Meuse-Rhine Euregio is found in the inability to react quickly and adequately to the wishes and needs that exist on the other side of the border and include more than providing fixed information. Not only does that conclusion involve the attitude of the CIDs in the Dutch area of the Meuse-Rhine Euregio, but also the possibilities and willingness on the Belgian – and to a lesser extent – German side to attune the services as well as possible to the wishes of the Euregional partners. Taking into account the fact that a wide range of goals, interests, forms of enforcement, culture and power differences influence – and also delimit – the coordination of shared investigation activities in the Meuse-Rhine Euregio, the cooperation could use a few new impulses regarding attunement and allocation of tasks. These are elaborated upon in the following sections.

The Concept of Intelligence-Oriented Investigation Expanded

As explained above, the German and Belgian CIDs are slowly moving towards a method of working based on the model of intelligence-led policing, despite the criticism that exists organizations on the Dutch model. This move fits into the present-day concept of *nodal policing* and *nodal governance*.

It is important to recognise that in the discussion on nodal investigations, a number of things often become mixed up. The manner in which crime manifests itself and also the composition of criminal networks, and the scale at and manner in which they operate, is sometimes referred to as (crime) hubs. The logistic process of types of offences, such as human and migrant trafficking, organised cannabis cultivation, etc., can be broken up into a number of sub-processes and goes through various 'hubs' and 'nodes'. As such, a

study by Spapens (2006) shows that criminal corporate processes consist of four logistic sub-processes that are of significance to the flow of respectively goods, information and money.

Apart from the nature of criminal networking and logistics, the nodal aspect refers to the manner in which police units fight or combat crime cooperatively between forces and with other partners (municipalities, treasuries, private parties, etc.). Below, we will first briefly expand on the perception on crime in the Euregion, after which we will examine this view's meaning for the fight on crime by police forces.

Hubs of Information Expertise

The purpose of this research did not include the exploration of the nature, severity and scale of crime in the Meuse-Rhine Euregion. This has already been done in previous research projects.¹⁹⁴ Those projects show that there are three distinguishable types of offender groups: locally established offender groups, above-regional offender groups and mobile East and South-East European offender groups. The two latter types of offender groups extend their working area (much) farther than the Euregion and thus police response generally requires an approach above and beyond the Euregion.

The issues caused by local offender groups and mobile banditry varies per area of the Euregion. The crime problems manifesting around Tongeren, for example, are not the same as in Aachen and its surroundings. Consequentially, it is no surprise it is quite intricate for the *Facharbeitskreis Kriminalität* to select a second case that qualifies itself for a joint cross-border investigation within all three countries. Strategically, the attempts to set priorities for the entire Euregion do not concur with the diversity and spread of criminal problems within various areas of the Euregion Meuse-Rhine. Considering the finding that the CIDs involved in cross-border cooperation fail to obtain a clear view on the Euregional crime as a whole, there seems to be no urgency to launch Euregion-wide crime analyses. Instead, it is recommended to focus on hubs of offenders and flows of goods, money and information in various sub-regions in a more pro-active manner. In the four geographic hubs distinguished in this report – Eupen, Aachen, Tongeren and Maastricht – the information exchange

¹⁹⁴ For example, see Spapens and Fijnaut (2005), De Ruyver & Surmont (2007) and Fijnaut et. al (2008).

and analysis need to be improved, which ensures a flexible and quick reaction on new developments in crime from an operational point of view.¹⁹⁵ For example, when a sudden boost of property crime (burglaries, ram raids, etc.) occurs in a subregion, the ties regarding information exchange and analysis need to be tightened in the various countries to focus on the problem and react on it collectively. This presumes the presence of a cluster of information experts in the different subareas who can constantly provide each other with relevant information about crime developments, and quickly and accurately make information analyses based on shared information.

Recommendation 1 Form clusters of information experts from the several hubs of investigation agencies that regularly meet to discuss developments in the field of crime in their subregion. Moreover, these experts need to be available ad hoc for application of knowledge and information exchange beneficial to operational analysis purposes.

Infrastructure for Information Sharing

As a starting point for well executed strategic and operational analysis, it is required that there is current and reliable information available, apart from the presence of information experts. The ideal scenario of the average working detective, would be that all barriers between the corporate processes and registration systems of the various departments are lifted and that the databases of foreign colleagues could be directly logged in to. Such a scenario, however, is an utopia. Legal and technical limitations make an unlimited and unrestrained exchange of information between police forces from different countries impossible. Also, in the political arena of the EU, member states increasingly tend to emphasize sovereignty and seem less willing to think in terms of harmonising regulations in the framework of the European Union. This makes the chances small for any short-term progressive steps. Nonetheless, as a result of

¹⁹⁵ This notion dovetails with a recommendation from the report of Bruinsma et al (2010) to explicitly aim the investigation of cross-border crime at known problems and base it on the knowledge that is already available at both sides of the border. According to these authors, the emphasis should lie on operational investigation, primarily supported by crime analyses. Cross-border investigation consultation should also be centred more around these analyses.

the coming into force of various treaties and with the help of EPICC and the IRC, the information exchange in the Euregion has irrefutably gained in strength and speed. The underlying research also shows that EPICC is significantly more than a conduit for police information. Within EPICC's framework, German, Belgian and Dutch representatives also ask and send questions to each other. This practice makes it natural to establish a direct line between EPICC and the above-suggested clusters of information experts, in order to ensure that relevant information reaches the right people timely.

Recommendation 2 Building upon the existing infrastructure for information exchange, create an information structure in which clusters of information experts can thrive optimally and provide each other with relevant information as easily as possible.

Awareness, Training and Evaluation

A point of concern remains that the organisation of CIDs in the three countries impedes the realisation of the starting point of *nodal policing* to investigationally and tactically focus on the hubs of offenders and flows of goods, money and information. On the German and Belgian side, the cylindrical structure of the CID and the emphasis on thematic analysis cause that the basic principles of intelligence-led policing cannot be imbedded sufficiently. Due to the differences in legislation and culture – the Dutch police has traditionally been influenced more by Anglo-Saxon concepts and models than the police forces in Germany and Belgium – it cannot be expected that the German and Belgian forces embrace the concept of intelligence-led policing with the same enthusiasm as it has been the Netherlands. Nevertheless, in Germany and Belgium one realises the potential gain of ILP information exchange and operational analyses. Taking into account the above-mentioned differences between the three countries, there certainly is a future in a more proactive, intelligence-oriented investigation process in the Euregion.

In order to synchronize the working method of information experts, the persons involved should first apply the same definitions. Discussions about what exactly a *homejacking* or a *ram raid* is do not contribute to the development of a shared *sense of urgency*. Additionally, crime analysts should dispose of competencies suited for nodal orientation. That means that they do not only collect, upgrade and analyse data coming from police sources, but that they are

also capable of involving non-police information in their analyses. In particular for the German and Belgian information analysts this would mean a drastic adjustment of their methods. Therefore, it is extremely useful to invest in collective seminars, trainings and courses during the next years at a subregional level. This would allow exchange of experience gained by operational crime analyses and a more clear view on each other's methods.

Recommendation 3 Regularly organise trainings, courses or seminars in the various subregions about information exchange and making crime analyses collective.

An important instrument to amplify the awareness is to collectively evaluate a concluded investigation. Over the past decades, conviction has risen that these types of evaluations positively contribute to improving the knowledge of officials involved with cross-border criminal investigations. By sharing experiences with colleagues and relevant third parties, the knowledge acquired in the evaluated case can be transferred to colleagues outside of the parties which were directly concerned with the case. This could prevent and solve structural pitfalls. Thus far, the evaluation activities undertaken in the Euregion have been of solely of a national nature.

Recommendation 4 Ensure that joint investigation activities — such as parallel investigations conducted in various subareas of the Euregion Meuse-Rhine — are evaluated systematically, and promote the sharing of knowledge gained from cross-border evaluations.

Management

Nodal management

The problem with managing hubs and flows is that they usually have multiple 'owners' with varying interests and different tasks, responsibilities and authority. Various examples are described in this report that underline this complexity in the context of cross-border investigation cooperation in the Euregion. Recognition of mutual dependency is a crucial precondition for the realisation of cross-border cooperation. Parties have to realise that they work within the same hub, are confronted with similar problems and that it is of

added value to deal with these collectively. An important added aspect is that the costs and benefits of cooperation are divided equally between parties.

It goes for every CID (regardless of origin) that the priorities of the own organisation partly determine the manner of cooperation, but considering the negative image created in the past, the Dutch CID's will have to display more sensitivity towards their foreign colleagues and realise the wishes and needs that exist on the other side of the border. This assumes that clear explanations must be given about the choices made, but also other matters beside communication should be emphasised. Although the senior staff of the Zuid-Limburg CID is convinced that they have put much effort into explaining the Dutch model to foreign colleagues, those colleagues do not always seem receptive to this explanation. Research by Vermeulen and Van Damme (2010) regarding the Dutch management of Belgian rogatory request confirms that image. Foreign countries do not only expect words, but actions. Among other things, that means that it is recommended that when consideration committees assess the severity of the harm inflicted by criminal groups, one of the weighing factors should be the cross-border implications. By taking a more responsive attitude, the prospects of 'gain' for the foreign partners is made more explicit, which will eventually lead to a win-win situation on both sides of the border.

Recommendation 5 The Dutch CIDs should display more sensitivity and responsiveness in contact with the investigation units of neighbouring countries. German and Belgian interests should carry more weight than they do now in consideration procedures.

All in all, nodal orientation forces parties to think explicitly about their own role and position in certain integral enforcement networks in and around hubs. However, it is unwise to regard the Meuse-Rhine Euregion as one geographic unit on which one dominant management model can be applied. The Euregion is simply too diverse, both in the nature, severity and spread of crime problems, as well as in the approach to those problems. For that reason, it is recommended to review in what hubs and with what partners cooperation can take place. This needs to be based on the possibilities that the specific regional or local context has to offer. Above, the increasing cooperation with non-police services in the framework of the integrated approach towards serious crime in the Netherlands was already mentioned. For that framework, ten so-called Regional Intelligence and Expertise Units (RIECs)

have been established. In the German and Belgian part of the Euregion, this integrated approach is unknown. Due to legal barriers, information exchange at the same scale as in the Netherlands seems impossible. However, some Belgian zones regard the integrated approach in the Netherlands with interest. Illustrative to that interest is the decision by the Belgian municipality Genk to explore the possibilities of an administrative approach to organised crime – supported by the Dutch-Limburg RIEC. At such a hub in the Euregion, Dutch and Belgian parties find each other, but that does not mean that this form of cooperation can simply be introduced in other subareas of the Euregion Meuse-Rhine.

Recommendation 6 The discussion on collective cross-border police, judicial and possibly administrative cooperation should not be based on a model enforced by one of the countries. Rather, cooperation should be tailor-made. The local context and legal possibilities should qualify which forms of cooperation would be expedient in a specific situation.

From a Programmatic to an Explorative Strategy

The aforementioned conclusions and recommendations imply a new course in the future. Less emphasis should be put on structuring and protocolling cross-border police cooperation in the Meuse-Rhine Euregion. Thus far, a so-called programmatic strategy has been the predominant tone of the discussion about the future of Euregional cooperation. This was the most obvious strategy when the countries were in need of finding each other: to equip them with a few forms of consultation with which the cooperation would develop. These structures, such as the NeBeDeAGPOL and its ‘Facharbeitsgruppen’, the BES, EPICC and IRC have without a doubt proven their added value and continue to do so. The available public administrative literature on cooperation models, however, teaches us that central management and direction is indispensable, but also that a one-sided orientation on a strategy orchestrated from above often leads to cooperating partners only agreeing superficially and not actually integrally committing to the agreements. Consequentially, the question rises whether the establishment of a number of new structures, such as an Euregional analyst unit or an Euregional investigation team in which German, Belgian and Dutch detectives are included, would prove useful to

cross-border cooperation. These ideas reflect a model in which the management is placed mainly at one police (and judicial) organisation. At present, this role seems to be reserved for the Euregional Investigation Decision Committee (EBO) that coordinates the most important activities and decision-making in the entire Euregional network. Although this body was evaluated positively in light of the development towards intelligence-oriented investigation, the difficult manner in which decision-making and prioritising investigations takes place within the EBO also shows the downside of over-centralised steering. It is not wise to fixate the decision-making and coordination of cross-border cooperation at one focal point in the Meuse-Rhine Euregion. The diversity of crime problems, their solutions and the differences in goals, interests, forms of enforcement, culture and power require three or four EBOs rather than one. The decision-making should take place closer to the various subareas of the Meuse-Rhine Euregion, where investigation units and public prosecutor's offices already have worked together for years. In other words, cooperation around various hubs has already developed in such a way, that a more *explorative* strategy should be developed. Such a strategy will continue to build on the existing cooperation and use the input and energy of partner organisations. These organisations and their employees will retain their own autonomy. However, responsibility towards cross-border cooperation needs to increase, in order to enhance the cooperation. Per hub or flow, the agencies involved need to decide in consultation which role each partner can and is willing to take regarding the interpretation of the specific nodal orientation they wish to develop for the purpose of that hub or flow.

Recommendation 7 For further developments of cross-border investigation cooperation, the focus should move from a *programmatic* strategy, in which protocols and structures predominate, to a more *explorative* approach, in which there is space for initiatives of partners and individuals in the various subareas. The decision-making-process on new initiatives with regard to cross-border-cooperation should take place at a local level, where the necessary support is guaranteed.

Following an *explorative* strategy assumes that police departments on both sides of the border keep investing sufficiently in network management. There is some concern in Germany and Belgium that the establishment of the National Police in the Netherlands will lead to an increase in scale, and in turn will harm existing (informal) networks. This concern is shared throughout

various investigation departments in Limburg-Zuid. Therefore, it is imperative to pay sufficient attention to the international dimension of police work during the implementation of the Dutch National Police. Cross-border investigation cooperation, particularly in border regions, should be recognised as an intrinsic part of these border regions and sufficient capacity needs to be available. During the establishment of the new organisation, the wishes and needs of foreign partners should also be taken into consideration.

Recommendation 8 Ensure that during the establishment of the National Police in the Netherlands, the units that operate in the sub-regions are logistically enabled to maintain their relation network with foreign partners and can react to the wishes and needs of these partners. Prevent that short (communication) lines that exist with foreign partners are affected.

Zusammenfassung

Dieser Bericht befasst sich mit einer Studie über die Entwicklungen bei der grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein im Zeitraum 2006-2010. Dieser Studie lag eine zuvor erfolgte empirische Untersuchung dieser Materie zugrunde; der Ausgangspunkt war jedoch ein anderer. In den meisten Studien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden vor allem organisatorische, rechtliche und logistische Aspekte betont. Die Frage, wie die Zusammenarbeit von denen erlebt wird, die sie gestalten müssen, bleibt unterbelichtet. In dieser Studie wurde bewusst eine bottom-up-Herangehensweise gewählt. Statt von den vorhandenen Strukturen für die grenzüberschreitende kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit in der Euregio auszugehen, sollte die Studie aus der Perspektive deutscher, belgischer und niederländischer Kriminalbeamter und Kripo-Chefs einen Einblick in das Zustandekommen und den Ablauf dieser Zusammenarbeit vermitteln. Die Kernfrage, die diesem Projekt zugrunde lag, war also:

Wie ist die grenzüberschreitende Ermittlung in der Euregio Maas-Rhein im Zeitraum 2006–2010 gestaltet, welche Faktoren stärken bzw. schwächen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und in welche Richtung kann sie sich entwickeln?

Diese Frage wurde in drei Teilfragen untergliedert:

- 1 Welche Anträge auf grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit bei Ermittlungen kommen aus Belgien, Deutschland und den Niederlanden?
- 2 Welche Stärken und Schwächen können derzeit bei der Zusammenarbeit bei Ermittlungen festgestellt werden?
- 3 Welche Erfahrungen sollten in die Debatte über neue Entwicklungen einfließen?

Die Datensammlung der Studie ist im Zeitraum vom September 2010 bis Sommer 2011 erfolgt. Bei der Studie sind zwei Phasen zu unterscheiden. Im ersten Stadium wurde geprüft, inwiefern und auf welche Weise grenzüberschreitende kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein Gestalt gewinnt. Anschließend wurden Erfahrungen mit und Ansichten über die Zusammenarbeit zusammengetragen und analysiert. In der Studie wurde mit verschiedenen Methoden gearbeitet, z.B. Fragebögen, halbstrukturierte Befragungen, Fokusgruppen und Fallstudien. Die Studie bezog sich auf die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidiensten in der Euregio Maas-Rhein, mit der Ausnahme des niederländischen Regionalkorps Limburg-Nord.

Wichtigste Feststellungen

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme über den Zeitraum 2006–2010 zeigen, dass es in der Euregio Maas-Rhein die unterschiedlichsten Arbeitsgemeinschaften gibt. Diese Diversität betrifft sowohl die Ebene der Zusammenarbeit, die Häufigkeit und Intensität, mit der die Parteien bei strafrechtlichen Ermittlungen gegenseitige Unterstützung und Mitarbeit suchen, als auch die Art und Weise, wie die Zusammenarbeit Gestalt gewinnt. Zum letzteren Punkt kann festgestellt werden, dass sich die euregionale kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit zwischen zwei Extremen bewegt: Einerseits halten Kriminalbeamte über digitale Kommunikationsmittel und/oder persönliche Besuche informell Rücksprache und tauschen Informationen aus, andererseits werden auf Ersuchen eines ausländischen Partners Ermittlungshandlungen vorgenommen (oder zuweilen sogar eigene Ermittlungen eingeleitet). In diesen Fällen bedürfen die Vereinbarungen einer rechtlichen Verankerung, sodass die Zusammenarbeit vollständig formalisiert ist.

Beim Informationsaustausch mit den Kollegen jenseits der Grenze leisten die Verträge¹⁹⁶ gute Dienste und finden nahezu alle euregionalen Polizeidienste für sowohl die größeren als auch für die kleineren Ermittlungen mühelos ihren Weg zum EPICC. Da das Zentrum für internationale Rechtshilfe (*Internationaal Rechtshulp Centrum Limburg*, bzw. IRC-Limburg) im gleichen Gebäude wie das EPICC niedergelassen ist, können Fälle, bei denen justizielle Behörden in die Zusammenarbeit einbezogen werden müssen, auf eine höhere Ebene der Rechtshilfe gehoben werden. Beim justiziellen Rechtshilfeverkehr kann es um

196 Insbesondere die Verträge vom Senningen, Prüm und Enschedé.

‘verwaltungsrechtliche’ Formen von Rechtshilfe gehen (wie die Anforderung von Beweismaterial, die Aushändigung von Dokumenten usw.), den Einsatz von Zwangsmitteln (wie Erkundigungen bei Telekomanbietern, Abhören der Telekommunikation, Hausdurchsuchungen u. dgl.) oder sogar das Einleiten von Parallelermittlungen. Untersuchungen dieser Art kommen vor allem im Rahmen von Ermittlungen zu und der Bekämpfung von drogenbezogenen Delikten, Fahrzeugdiebstahl und Einbrüchen vor.

Die Kriminalpolizei in Limburg-Süd schaltet die Kollegen aus dem Ausland – insbesondere aus Belgien – vor allem bei Ermittlungen im Zusammenhang mit Drogenherstellung und -handel ein. Bei Ersuchen um Zusammenarbeit, welche die Niederlande von Tongeren aus erreichen, liegt der Nachdruck ebenfalls auf Drogendelikten. Aus Lüttich kommen Anfragen mit dem Schwerpunkt Vermögensdelikte (Überfälle, Wohnungseinbrüche). Zwischen Belgien und Deutschland geht es beim Großteil der Zusammenarbeitsaktivitäten um Wohnungseinbrüche und den organisierten Diebstahl von Personenkraftwagen. Auch die niederländische Kriminalpolizei wird regelmäßig bei den beiden letztgenannten Varianten einbezogen. Aus dem Material der Studie ergibt sich außerdem der Eindruck, dass bei bestimmten Formen der Kriminalität, von denen in früheren Studien in der Euregio Maas-Rhein die Rede war, eher selten gemeinsam ermittelt wird: u.a. bei Menschenhandel, Menschenschmuggel, Betriebsdiebstahl und Schusswaffenkriminalität.

Die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidiensten konzentriert sich auf bestimmte Knotenpunkte in der Euregio Maas-Rhein. Es ist jedoch keinesfalls so, dass alle Dienste zusammenarbeiten oder sich die Parteien gar von einem ‘großen euregionalen Gedanken’ leiten lassen bzw. sich diesem verpflichtet fühlen. Die wichtigsten Knotenpunkte sind:

- Eupen – besonders wichtig für die Beziehung zwischen den französisch- und deutschsprachigen föderalen Polizeizonen in Belgien auf der einen und den deutschen Polizeidiensten auf der anderen Seite;
- Aachen – Richtung Belgien gut verankerte Kontakte mit Eupen, Richtung Niederlande ein stark entwickeltes Band mit der Abteilung Regionalfahndung (*Divisie Regionale Recherche* bzw. DRR) der Region Limburg-Süd;
- Tongeren – der Dreh- und Angelpunkt in den Kontakten zwischen den niederländischen und flämischen (föderalen) Polizeidiensten und Staatsanwaltschaften; nicht ohne Grund spielt das Polizeigericht in Tongeren eine entscheidende Rolle im Rechtshilfeverkehr zwischen den Niederlanden und Belgien;

- Maastricht – vor allem in seiner Beziehung zu den benachbarten lokalen belgischen Polizeizonen.

Geografische Nähe, kulturhistorische Verwandtschaft, ein gemeinschaftliches oder gemeinsames Problem sowie die gemeinsame Sprache beeinflussen das Maß und die Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Trotzdem stellt die Sprache kein unüberwindliches Hindernis dar. Wenn in diesem Punkt überhaupt Probleme auftreten, dann vor allem zwischen französischsprachigen und deutschsprachigen Kriminalbeamten. In solchen Fällen schafft eine Vermittlung über den Knotenpunkt Eupen in der Regel Abhilfe.

Die Spezialeinheiten innerhalb der verschiedenen Polizeidienste – wie die kriminalpolizeiliche Informationseinheit (*Criminele Inlichtingen Eenheid* bzw. CIE), die kriminaltechnische Abteilung sowie die Festnahme- und Observierungseinheiten – wissen, wie sie einander erreichen können. Auch haben Erfahrungen mit strafrechtlichen Ermittlungen sowie mit Initiativen unter den Auspizien euregonaler Formen der Zusammenarbeit (NeBeDeAGPOL, das Büro für euregonale Zusammenarbeit BES u. a.) dazu geführt, dass sowohl Polizei- als auch Verwaltungsbeamte über die entsprechenden Kontakte jenseits der eigenen Grenze verfügen. Informelle Netzwerke sind seit jeher der Katalysator und das Öl im Getriebe der euregonalen Zusammenarbeit. Durch das EPICC sind zur Anforderung von polizeilichen Basisinformationen nicht länger gute persönliche grenzüberschreitende Beziehungen erforderlich, doch für andere, weiterreichende Formen der Zusammenarbeit sind der Aufbau und die Instandhaltung eines Beziehungsnetzwerks immer noch unentbehrlich.

Die belgischen und deutschen Dienste legen bei den Ermittlungsarbeiten großen Wert auf informelle Kontakte. Das gilt auch für niederländische Kriminalbeamte; diese jedoch setzen diese Kontakte aufgabenorientierter ein und wählen nach Ansicht ihrer ausländischen Kollegen bei eingehenden Ersuchen um Unterstützung zuweilen zu schnell eine formelle Vorgehensweise. Bei der deutschen Kriminalpolizei meint man sogar, in den Beziehungen zu den niederländischen Kollegen eine Bruchlinie wahrzunehmen, die zurückreicht bis zur Arbeit des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Feststellung möglicher verbotener Ermittlungsmethoden, der Van-Traa-Kommission. Vor jener Zeit seien die Möglichkeiten zur informellen Abstimmung mit der niederländischen Kriminalpolizei wesentlich größer gewesen. Dass gerade Deutschland die stärkere Unterordnung der niederländischen Kriminalpolizei unter die zuständigen Behörden kritisch beobachtet scheint fast ein Paradox. Zwar hat die Kriminalpolizei in den deutschen Verhältnissen mehr Freiheit, die

Ermittlungen nach eigenem Dafürhalten durchzuführen; dies tut jedoch der Tatsache keinen Abbruch, dass die Verhältnisse zwischen den Richtern und Staatsanwälten einerseits und der Polizei andererseits in diesem Land seit jeher formeller, hierarchischer und förmlicher sind als in den Niederlanden.

Bei den geografischen Knotenpunkten der Euregio Maas-Rhein gibt es mehrere individuelle Schlüsselfiguren, die für das Zustandekommen von Partnerschaften von essenzieller Bedeutung sind. Diese Tatsache kann man als Stärke und als Schwäche bewerten. Die Stärke liegt darin, dass eine Intervention dieser Personen die Zusammenarbeit in spezifischen Fällen fördert. Die Schwäche liegt in der Abhängigkeit der Netzwerke von bestimmten Personen. Infolge dieses Umstandes sowie der großen Mobilität in den Reihen der Kriminalpolizei des Korps Limburg-Süd ist die Kontinuität des Beziehungsmanagements nicht immer garantiert.

Nach Meinung der Vertreter der Kriminalpolizei gibt es in den drei Ländern keine rechtlichen Fragen – in puncto Gerichtsbarkeit und Zuständigkeiten – die für unüberwindbare Probleme sorgen könnten. Sollten im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit rechtliche Probleme auftauchen, wird meistens informell mit den Kollegen aus dem Ausland und der Staatsanwaltschaft Rücksprache gehalten und auf diese Weise eine Lösung gesucht.

Die größte Hürde bei der euregionalen Zusammenarbeit ist organisatorischer Art. Die Organisation und Managementstrategien der kriminalpolizeilichen Dienste in den drei Ländern harmonisieren nicht optimal, was zuweilen zu Unverständnis und Verärgerungen führt. Der fragmentierte Aufbau des Polizei- und Justizapparates in Belgien behindert die kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit im eigenen Lande und jenseits der Grenzen, sowie die Entwicklung und Einführung neuer Initiativen in der Euregio. Was den letztgenannten Aspekt betrifft, so wird immer wieder diskutiert, wer über ein ausreichendes Mandat verfügt, um für den gesamten belgischen Teil der Euregio als Ansprechpartner zu fungieren. Die Ermittlungsmodelle und die ihnen zugrundeliegende Einstellung – thematisch arbeiten – stimmen in Deutschland und in Belgien zu einem großen Teil überein. Infolgedessen verläuft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern recht reibungslos. Einerseits sorgt die Struktur, die in den Niederlanden mithilfe von Prioritätensetzung, sogenannten *weegploegen* (\approx Entscheidungsfindungsgremien, d. Übers.) und projektmäßigem Arbeiten aufgebaut wurde, bereits seit Jahren für Verärgerungen und Frustration: Man glaubt zu spüren, dass die niederländische Kriminalpolizei unzureichende Kapazitäten für Fälle zur Verfügung stellt, die Deutschland und Belgien für wichtig erachten. Paradoxerweise jedoch prägt eben jene Struktur auch in

zunehmendem Maße die gewählten Formen der Zusammenarbeit. Denn trotz aller Kritik an der niederländischen Vorgehensweise zeigen die unlängst getroffenen Maßnahmen – insbesondere die Gründung eines euregionalen Entscheidungsfindungsorgans für Ermittlungsarbeit (*Euregionaal Beslisgremium Opsporing* bzw. EBO), das für die Prioritätensetzung bei gemeinsamen Ermittlungen zuständig ist – dass das Modell der informationsgesteuerten Fahndung, das sich in den Niederlanden am stärksten herauskristallisiert hat und Teil des Arbeitsprozesses ausmacht, nun auch auf euregionaler Ebene Wurzeln fasst. Bisher ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich strafrechtlicher Ermittlungen überwiegend reaktiver Art. Bitten um Unterstützung fußen in der Regel auf strafrechtlichen Ermittlungen, die in einem der drei Länder eingeleitet wurden. Kürzlich wurde vom EBO das Verfahren vorgestellt, auf Vorschlag des Facharbeitskreises Kriminalität der NeBeDeAGPOL – der sich aus den euregionalen Kripo-Chefs zusammensetzt – grenzüberschreitende strafrechtliche Ermittlungen auszuwählen, die gemeinsam in Angriff genommen werden. Dies wäre ein Schritt hin zu einer pro-aktiveren Herangehensweise. Die Beschlussfassung des EBO muss dann allerdings auf einer aktuellen und tauglichen Analyse des Kriminalitätsbildes fußen. Bis heute liegt der Nachdruck bei der Erstellung von Kriminalitätsbildanalysen noch stark auf strategischen, euregioweiten Analysen. Diese stellen für den operationellen Ermittlungsprozess keinen hinreichenden Mehrwert dar.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Informationsaustausch, vor allem nach der Einrichtung des EPICC sowie hinsichtlich der Verfügbarkeit und Nutzung der informellen Beziehungskanäle, bei individuellen Fällen meistens befriedigend verläuft. Eine Schwäche auf diesem Gebiet ist der Mangel an strukturierten Formen von Informationsaustausch im Rahmen operationeller Kriminalitätsbildanalysen. Korps an beiden Seiten der jeweiligen Landesgrenzen profitieren unzureichend von der Informationsposition der jeweils anderen Partei. Auf individueller Ebene ist die Bereitschaft der gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung hoch. Dies manifestiert sich nicht nur in Studien über die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, sondern auch bei kleineren Fällen, in denen schnell eine helfende Hand gebraucht wird. Das Problem liegt hier vor allem in den kleineren Rechtshilfeersuchen, bei denen sich bei den deutschen und belgischen Kollegen der Eindruck ergibt, als gehe vor allem die niederländische Kriminalpolizei eher salopp damit um. Bei den Rechtshilfeersuchen geht es oft um Formen der Mittelkriminalität, die in der eigenen Organisation als Folge von Entscheidungsfindungsverfahren durch das Raster fallen.

Die Krux der Probleme mit der grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein liegt im Unvermögen, schnell und adäquat auf die Wünsche und Bedürfnisse zu reagieren, die es jenseits der Grenze gibt, und bei denen es um mehr geht als die Erteilung von Standardinformationen. Diese Schlussfolgerung bezieht sich nicht nur auf die Öffnung der kriminalpolizeilichen Dienste im niederländischen Teil der Euregio Maas-Rhein. Sie gilt auch für die Möglichkeiten und Bereitschaft der belgischen und, in geringerem Maße, deutschen Seite, ihre Dienstleistung so gut wie möglich auf die Wünsche der euregionalen Partner abzustimmen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass unterschiedliche Ziele, Interessen, Durchsetzungsstile, Kultur und Machtverhältnisse die Koordination der gemeinschaftlichen Ermittlungsaktivitäten in der Euregio Maas-Rhein beeinflussen und auch erschweren, könnte die Zusammenarbeit in puncto Abstimmung und Aufgabenverteilung noch einige neue Impulse gebrauchen. Diese werden in den folgenden Abschnitten genauer erläutert.

Das Konzept der informationsgesteuerten Fahndung wird erweitert

Wie oben dargelegt, bewegen sich die deutschen und belgischen kriminalpolizeilichen Dienste trotz deren Kritik an der niederländischen (projektmäßigen) Vorgehensweise langsam ebenfalls in die Richtung einer nach dem Modell der informationsgesteuerten Fahndung entwickelten Arbeitsweise. Dies passt zum modernen Konzept von *nodal policing* und *nodal governance*. Dabei darf jedoch die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass in der Diskussion über nodale (von Knotenpunkten = *nodes*; d. Übers.) Fahndung oft mehrere Dinge durcheinanderlaufen. Mit dem Verweis auf Knotenpunkte wird zuweilen die Art gemeint, wie sich die Kriminalität manifestiert, sowie die Zusammenstellung krimineller Gruppen und der Maßstab, in dem sie aktiv sind. Der logistische Prozess von Deliktformen wie Menschenhandel, Menschen schmuggel, organisierter Hanfzucht usw. kann in mehrere Teilprozesse untergliedert werden und verläuft über verschiedene *hubs* und *nodes* (Knotenpunkte). So ist aus der Promotionsstudie von Spapens (2006) herzuleiten, dass kriminelle Geschäftsprozesse aus vier logistischen Teilprozessen bestehen, die ihrerseits für den Güter-, Informations- und Geldstrom von Bedeutung sind. Der nodale Aspekt spielt jedoch nicht nur bei der Art der kriminellen Geschäftsprozesse eine Rolle, sondern auch bei der Art und Weise, wie Polizeidienste miteinander und mit anderen Partnern (Verwaltung, Fiskus, private Parteien usw.) Kriminalität bekämpfen

oder eindämmen können. Im Folgenden betrachten wir zunächst das vorherrschende Verständnis von der Kriminalität, die es zu bekämpfen gilt. Anschließend erörtern wir die Bedeutung dieses Kriminalitätsverständnisses für die Bekämpfung.

Knotenpunkte der Information

Es ist nicht das Ziel dieser Studie, Art, Ernst und Umfang der Kriminalität in der Euregio Maas-Rhein zu inventarisieren. Dies wurde bereits in anderen Studienprojekten getan.¹⁹⁷ Aus diesen Studien ging hervor, dass in der Euregio Maas-Rhein drei Tätergruppen unterschieden werden können: lokale Tätergruppen, überregionale Tätergruppen und mobile ost- und südosteuropäische Tätergruppen. Die überregionale, schwere organisierte Kriminalität erstreckt sich über ein größeres Gebiet als die Euregio Maas-Rhein und erfordert in der Regel auch eine über-euregionale Herangehensweise. Die Probleme durch die lokalen Tätergruppen und den mobilen Banditismus variieren in den einzelnen Teilen der Euregio Maas-Rhein. Die Kriminalitätsprobleme, die es im Gebiet Tongeren gibt, sind beispielsweise andere als die in Aachen und Umgebung. In diesem Licht betrachtet erstaunt es auch nicht, dass es den Kripo-Chefs des *Facharbeitskreises Kriminalität* so viel Mühe kostet, einen zweiten Fall auszuwählen, der sich für gemeinsame grenzüberschreitende Ermittlung eignet. Strategisch betrachtet korrespondieren die Versuche, für die gesamte Euregio Prioritäten zu setzen, nicht mit der Diversität und Streuung der Kriminalitätsproblematik innerhalb verschiedener Teilgebiete der Euregio Maas-Rhein. Da es laut dieser Studie in den beteiligten kriminalpolizeilichen Diensten an einem euregiodeckenden Verständnis über Art, Ernst und Umfang der Kriminalität mangelt, fehlt es an Dringlichkeit, euregioweite Kriminalitätsbildanalysen zu erstellen. Stattdessen empfiehlt es sich, in mehreren Teilregionen proaktiver die Knotenpunkte von Tätern sowie Güter-, Geld- und Informationsströmen ins Visier zu nehmen. In den vier in diesem Bericht unterschiedenen geografischen Knotenpunkten Eupen, Aachen, Tongeren und Maastricht müssen Informationsaustausch und -analyse verbessert werden, sodass in operationeller Hinsicht flexibel und schnell auf die Entwicklungen im Bereich Kriminalität reagiert werden kann.¹⁹⁸ Wenn sich beispielsweise in einer Teilregion plötzlich die Vermögensdelikte

¹⁹⁷ Siehe u.a. Spapens und Fijnaut (2005), De Ruyver & Surmont (2007) und Fijnaut u.a. (2008).

(Einbrüche usw.) häufen, müssen die Kommunikationswege zum Informationsaustausch und zur Informationsanalyse kurz sein, um sich in den einzelnen Ländern schnell ein Bild des Problems machen und gemeinsam reagieren zu können. Das setzt ein Cluster von Informationssachverständigen in den unterschiedlichen Teilgebieten voraus, die einander ständig über relevante Entwicklungen im Bereich Kriminalität informieren und auf der Grundlage der gesammelten Daten schnell und präzise Informationsanalysen erstellen.

Empfehlung 1 Bilden Sie innerhalb diverser Knotenpunkte Cluster mit kriminalpolizeilichen Informationssachverständigen aus den beteiligten Diensten, die sich regelmäßig treffen um Entwicklungen im Bereich Kriminalität in der Teilregion zu erörtern, jedoch auch auf Abruf zur Verfügung stehen, auf Ad-hoc-Basis ihr Wissen und ihre Informationen zusammentragen und zum Zwecke der operationellen Analyse einsetzen.

Infrastruktur und das Teilen von Informationen

Zur Erstellung guter strategischer und operationeller Analysen müssen nicht nur kriminalpolizeiliche Informationssachverständige aus den Polizeidiensten bei spezifischen Knotenpunkten anwesend sein, sondern selbstverständlich auch aktuelle und zuverlässige Information vorliegen. Das ideale Arbeitsszenario des durchschnittlichen Kriminalbeamten wäre eines, bei dem alle Schotten zwischen den Betriebsabläufen und Erfassungssystemen der diversen Polizeidienste geöffnet sind und direkt in die Datenbanken der ausländischen Kollegen eingeloggt werden kann. Ein solches Szenario ist jedoch eine Utopie. Rechtliche und technische Hindernisse machen einen unbegrenzten und ungezügelter Informationsaustausch zwischen Polizeidiensten mehrerer Länder unmöglich. Auch wird heute in der politischen Arena der Mitgliedsstaaten stärker als zuvor Nachdruck auf die eigene Souveränität gelegt (und scheint man

198 Dieser Gedanke schließt sich einer Empfehlung aus dem Bericht von Bruinsma u.a. (2010) an, die Ermittlung bei grenzregionaler Kriminalität explizit auf Probleme zu richten, die bekannt sein, und auf Wissen zu basieren, das an beiden Seiten der Grenze bereits vorhanden ist. Nach Ansicht dieser Autoren müsste der Nachdruck auf der operationellen Ermittlung liegen. Kriminalitätsanalysen müssten einen primär unterstützenden Beitrag dazu leisten, und die grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Beratungen müssten stärker um diese Analysen herum zentriert werden.

weniger bereit, EU-Bestimmungen zu harmonisieren). Somit ist die Chance gering, dass in diesem Punkt kurzfristig weiterreichende Schritte unternommen werden. Hier muss man jedoch sofort hinzufügen, dass infolge des Inkrafttretens verschiedener Verträge und mithilfe des EPICC und des IRC der Informationsaustausch in der Euregio Maas-Rhein stärker und schneller geworden ist. Die vorliegende Studie zeigt auch, dass es sich beim EPICC um wesentlich mehr handelt als um eine Durchreiche für Polizei-Informationen. Innerhalb des EPICC stellen die deutsche, belgische und niederländische Vertretung sich auch gegenseitig Fragen und leiten diese weiter. Aufgrund dieses letztgenannten Aspektes liegt es auf der Hand, eine direkte Verbindung zwischen dem EPICC und den vorgeschlagenen Clustern kriminalpolizeilicher Informationssachverständiger zu knüpfen, sodass die relevanten Informationen rechtzeitig an der richtigen Stelle ankommen.

Empfehlung 2 Schaffen Sie, indem Sie auf die bereits vorhandene Infrastruktur für das Teilen von Informationen aufbauen, eine Informationsstruktur, in denen die Cluster von kriminalpolizeilichen Informationssachverständigen optimal gedeihen und einander so unkompliziert wie möglich mit der relevanten Information versorgen können.

Bewusstmachung, Schulung und Evaluierung

Besorgniserregend bleibt allerdings, dass es aufgrund der Organisation der Kriminalpolizei in den drei Ländern vom Ausgangspunkt des *nodal policing* her schwierig ist, ermittlungstechnisch und taktisch die Knotenpunkte von Tätern sowie Güter-, Geld- und Informationsströmen ins Visier zu nehmen. An deutscher und belgischer Seite sind durch die fragmentierte Struktur des Ermittlungsapparats und den Stellenwert des thematischen Arbeitens die Grundprinzipien der informationsgesteuerten Fahndung noch unzureichend entwickelt. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Kultur – die Führungsriege der niederländischen Polizei hat sich seit jeher stärker von angelsächsischen Konzepten und Modellen beeinflussen lassen als die Korps in Deutschland und Belgien – kann übrigens auch nicht erwartet werden, dass die deutschen und belgischen Korps das Konzept der informationsgesteuerten Fahndung ebenso begeistert annehmen wie dies in den Niederlanden der Fall ist. Nichtsdestotrotz ist man sich auch in Deutschland und Belgien dessen bewusst, dass es im Bereich der Informationsteilung und der Erstellung opera-

tioneller Analysen noch viel zu verbessern gibt. Trotz der oben genannten Unterschiede zwischen den drei Ländern hat eine proaktivere, auf *intelligence* basierte kriminalpolizeiliche Vorgehensweise somit durchaus eine Zukunft in der Euregio Maas-Rhein.

Um die Arbeitsweise der Informationssachverständigen der Kriminalpolizei aus den verschiedenen Staaten stärker aneinander anzugleichen, muss man sich zunächst auf einen gemeinsamen begrifflichen Rahmen einigen. Diskussionen über die genaue Bedeutung von Begriffen wie *homejacking* oder *ramkraak* fördern nicht die Entwicklung eines gemeinschaftlichen *sense of urgency*. Daneben müssen die Kriminalitätsanalytiker über Kompetenzen verfügen, die zu einer nodalen Orientierung passen. Sie müssen also nicht nur Daten sammeln, veredeln und analysieren, die aus polizeilichen Quellen stammen, sondern auch in der Lage sein, außerpolizeiliche Informationen in ihre Analysen einzubeziehen. Dies wird insbesondere für die deutschen und belgischen kriminalpolizeilichen Informationssachverständigen eine einschneidende Änderung ihrer Arbeitsweise bedeuten. Daher ist es überaus sinnvoll, in den nächsten Jahren auf teilregionaler Ebene zusätzlich in gemeinschaftliche Seminare, Fortbildungen und Kurse zu investieren. Dort können Erfahrungen mit operationellen Kriminalitätsanalysen ausgetauscht und anhand von Kasuistik verdeutlicht werden, wie jeweils in konkreten Situationen vorgegangen wird.

Empfehlung 3 Organisieren Sie in den unterschiedlichen Teilregionen regelmäßig Fortbildungen, Kurse oder Seminare über Informationsaustausch und die gemeinsame Erstellung von Kriminalitätsanalysen.

Ein wichtiges Instrument zur stärkeren Bewusstmachung ist die gemeinsame Evaluierung abgeschlossener strafrechtlicher Ermittlungen. Im letzten Jahrzehnt ist die Überzeugung gewachsen, dass eine solche Evaluierung die Lernfähigkeit der bei den betreffenden Ereignissen beteiligten Polizeibeamten erhöht. Durch das Teilen dieses Erfahrungswissens mit Kollegen und relevanten Dritten kann auch außerhalb des Kreises der direkt Betroffenen von den Erfahrungen gelernt werden, die in dem jeweiligen Fall gemacht wurden. Auf diese Weise wird einem systematischen Straucheln über die immer gleichen Fallstricke entgegengewirkt. Bisher sind die Evaluationsaktivitäten in der Euregio Maas-Rhein noch zu stark national orientiert.

Empfehlung 4 Sorgen Sie dafür, dass gemeinsame Ermittlungsaktivitäten – beispielsweise Parallelermittlungen in den diversen Teilgebieten der Euregio Maas-Rhein – nach derselben Systematik ausgewertet werden. Regten Sie außerdem dazu an, die gewonnenen Erkenntnisse über die Grenzen hinweg weiterzugeben.

Management und Lenkung

Nodale Lenkung

Das Problem einer Lenkung, die sich an Knotenpunkten und Strömen orientiert, ist, dass diese in der Regel mehrere „Besitzer“ haben, zuweilen mit entgegengesetzten Interessen und unterschiedlichen Aufgaben, Verantwortungsbereichen und Befugnissen. In diesem Bericht haben verschiedene Beispiele Revue passiert, die diese Komplexität in der grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein unterstreichen. Das Erkennen der gegenseitigen Abhängigkeit ist eine wesentliche Randbedingung für die Umsetzung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Beteiligten müssen sich dessen bewusst werden, dass sie innerhalb des gleichen Knotenpunktes arbeiten, mit ähnlichen Problemen konfrontiert werden, und dass eine Wertschöpfung erzielt werden kann, wenn man gemeinschaftlich gegen diese Probleme angeht. Ein wichtiger weiterer Aspekt ist, dass die Kosten und Nutzen der Zusammenarbeit fair über die Parteien verteilt werden. Keine der Parteien darf den Eindruck haben, dass sie sich vor allem für andere einsetzt, während dem nur ein geringer eigener Vorteil gegenübersteht. So erleben einige belgische kriminalpolizeiliche Dienste – zu Recht oder zu Unrecht – bereits seit mehreren Jahren ihre Beziehung zu den niederländischen kriminalpolizeilichen Organisationen. Dabei wird kaum zwischen den diversen Regionalkorps differenziert, und es ist auch durchaus nicht ausgeschlossen, dass Limburg-Süd zuweilen die bitteren Früchte eines (so wahrgenommenen) Mangels an Bereitwilligkeit anderenorts in den Niederlanden erntet.

Dass auch die Prioritäten der eigenen Organisation die Zusammenarbeit prägen, gilt für jeden kriminalpolizeilichen Dienst (ungeachtet der Herkunft). Im Hinblick auf ihr negatives Image werden sich die niederländischen Polizeidienste um besondere Sensibilität im Umgang mit den ausländischen Kollegen bemühen müssen. Auch müssten sie sich die Wünsche und Bedürfnisse, die es jenseits der Grenze gibt, stärker vor Augen führen. Dies setzt eine klare Erläute-

rung der getroffenen Entscheidungen voraus, doch der Nachdruck darf nicht ausschließlich auf der Kommunikation liegen. Denn obwohl die Führungskräfte der Südlimburger kriminalpolizeilichen Dienste überzeugt sind, dass sie keine Mühen scheuen, um den Kollegen jenseits der Landesgrenze hinsichtlich ihrer Entscheidungsfindung reinen Wein einzuschenken, scheint man im Ausland nicht immer empfänglich für diese Erklärung. Die Studie von Vermeulen und Van Damme (2010) über die niederländische Bearbeitung belgischer Rechtshilfeersuchen bestätigt dieses Bild. Das Ausland erwartet nicht nur Worte, sondern auch Taten. Das bedeutet unter anderem, dass ein *weegploeg* (\approx Entscheidungsfindungsgremium; d. Übers.) bei der Einschätzung der Schwere der von einer kriminellen Vereinigung verursachten Probleme nicht ausschließlich durch die niederländische Brille blicken darf, sondern auch die Auffassungen der Nachbarländer berücksichtigen muss. Durch eine responsivere Haltung wird den ausländischen Partnern ein voraussichtlicher „Gewinn“ annehmlicher gemacht, was letztendlich für beide Seiten der Grenze zum Vorteil gereicht. Während die ausländischen Partner nun bei Begriffen wie *schaduwruimte* (dtsh.: Schattenraum) oft im Ungewissen bleiben, ob und wann ein an die Niederlande gerichtetes Ersuchen bearbeitet wird, müsste im Vorfeld bereits expliziter geklärt werden, wie die Kriminalpolizei ihren Verpflichtungen nachkommen wird.

Empfehlung 5 Die niederländische Kriminalpolizei muss bei den Kontakten mit den kriminalpolizeilichen Diensten der Nachbarländer mehr Sensibilität und Responsivität an den Tag legen. Bei Entscheidungsfindungsverfahren müssen die deutschen und belgischen Interessen schwerer wiegen als dies bisher der Fall war.

Nodale Orientierung zwingt die Parteien alles in allem zum expliziten Nachdenken über ihre eigene Rolle und Position in bestimmten integralen Durchsetzungsnetzwerken in bestimmten Knotenpunkten und deren Umgebung. In diesem Licht betrachtet ist es nicht klug, die Euregio Maas-Rhein als eine einzige geografische Einheit zu betrachten, der „von oben“ ein einheitliches dominierendes Lenkungsmodell verordnet wird. Dazu ist die Euregio in sich zu verschiedenartig, und zwar sowohl hinsichtlich der Art, des Ernstes und der Streuung von Kriminalitätsproblemen als auch bei den Lösungsansätzen. Bei der Prüfung der Frage, an welchen Knotenpunkten und mit welchem Partner zusammengearbeitet werden kann, empfiehlt es sich daher, stärker die Möglichkeiten des spezifischen regionalen oder lokalen Kontextes einzubeziehen.

Zum letztgenannten Punkt wurde in diesem Bericht bereits die Tatsache angesprochen, dass in den Niederlanden im Rahmen der integrierten Bekämpfung von schwerer Kriminalität in zunehmendem Maße mit außerpolizeilichen Einrichtungen zusammengearbeitet wird, wie mit dem Finanzamt, der Steuerfahndung (FIOD), der Arbeitsinspektion (*Inspectie SZW*) und den Behörden. In diesem Zusammenhang wurden zehn sogenannte regionale Zentren für Informationen und Fachkenntnisse (*Regionale Inlichtingen en Expertise Eenheden*, bzw. RIECs) eingerichtet. Im deutschen und belgischen Teil der Euregio ist diese Arbeitsweise unüblich, und wegen der rechtlichen Hindernisse ist Informationsaustausch auf einer Ebene, wie er in den Niederlanden stattfindet, auch nicht möglich. Gleichzeitig muss jedoch festgestellt werden, dass einige belgische Zonen sich zunehmend für das in den Niederlanden entwickelte verwaltungsorientierte Konzept interessieren. Exemplarisch für dieses Interesse ist der Beschluss der belgischen Gemeinde Genk vom Frühjahr 2012, die Möglichkeiten einer verwaltungsorientierten Herangehensweise bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität zu untersuchen. Dabei wird die Gemeinde vom RIEC aus dem niederländischen Teil Limburgs unterstützt. An diesem Knotenpunkt finden also in einem bestimmten Teil der Euregio niederländische und belgische Parteien zusammen. Es ist jedoch nicht gesagt, dass diese Form der Zusammenarbeit ohne Weiteres auch in anderen Teilgebieten der Euregio Maas-Rhein eingeführt werden kann.

Empfehlung 6 Die Diskussion über gemeinschaftliche grenzüberschreitende polizeiliche, justizielle und eventuell behördliche Zusammenarbeit darf nicht von einem Idealmodell ausgegangen werden, das von einem der Länder aufgedrängt wird. Vielmehr muss die Zusammenarbeit lokal maßgefertigt werden. Der lokale Kontext und juristische Möglichkeiten müssen maßgeblich sein für die Frage, welche Formen der Zusammenarbeit in einer bestimmten Situation opportun sind.

Von einer programmatischen zu einer explorativen Strategie

Die oben genannten Schlussfolgerungen und Empfehlungen implizieren, dass in der Zukunft einige Kurskorrekturen erforderlich sind. Dabei sollten die Strukturierung und Protokollierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein weniger stark betont werden. Bisher hat in der Diskussion über die Zukunft dieser Zusammenarbeit vor allem

die sogenannte programmatische Strategie dominiert. Als die Zusammenarbeit der drei Länder noch in den Kinderschuhen steckte, lag es auf der Hand, von oben einige Formen der gegenseitigen Abstimmung vorzuschlagen, damit die Zusammenarbeit sich entwickeln konnte. Die Strukturen – wie NeBeDeAGPOL und seine Facharbeitsgruppen, sowie das BES, EPICC und IRC – beweisen bis heute, dass sie einen Mehrwert darstellen. Die zur Verfügung stehende verwaltungswissenschaftliche Literatur über Zusammenarbeitsmodelle lehrt uns, dass eine gewisse Form der zentralen Lenkung und Regie unabdingbar ist. Sie lehrt aber auch, dass eine zu einseitige Orientierung an einer von oberer Stelle choreographierten Strategie oft dazu führt, dass die zusammenarbeitenden Partner sich zwar oberflächlich noch an die Vereinbarungen halten, sich jedoch nicht wirklich mehr dafür einsetzen. Vor diesem Hintergrund ist es somit fraglich, ob der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der Gründung weiterer Strukturen gedient ist (wie einer euregionalen Analytikereinheit und einem euregionalen Ermittlungsteam mit deutschen, belgischen und niederländischen Kriminalbeamten, das dann gegebenenfalls unter der Aufsicht eines euregional operierenden BES tätig ist). Diese Ideen reflektieren eine Neigung zu einem Modell, bei dem die Regie in erster Linie bei einer einzigen polizeilichen (und justiziellen) Organisation liegt. Für diese Rolle scheint derzeit das euregionale Entscheidungsfindungsorgan für Ermittlungsarbeit, EBO, vorbestimmt zu sein, das wichtige Aktivitäten und die Beschlussfassung im ganzen euregionalen Netzwerk koordiniert. Obwohl im Hinblick auf die Entwicklung in Richtung informationsgesteuerter Fahndung an dieser Stelle wohlwollend über dieses Organ gesprochen wurde, zeigt die mühsame Art der Beschlussfassung des EBO bezüglich der Prioritätensetzung bei Ermittlungen auch die Schattenseite einer allzu zentralistischen Lenkung. Es besteht die realistische Gefahr, dass die getroffenen Entscheidungen von den Teilregionen unzureichend anerkannt werden und zu wenig Tragfläche haben. Auch aus anderen Gründen empfiehlt es sich nicht, die Beschlussfassung und Koordination der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an einem einzigen Punkt in der Euregio Maas-Rhein zu zentrieren. Die Diversität von sowohl Kriminalitätsproblematik und deren Bekämpfung als auch der Zielsetzungen, Interessen, Durchsetzungsstile, Kultur und Machtverhältnisse erfordern eher drei oder vier EBOs als ein einziges. Die Beschlussfassung muss näher bei der Basis erfolgen, in den unterschiedlichen Teilgebieten der Euregio Maas-Rhein, wo die Organisationseinheiten der Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften bereits seit Jahren zusammenarbeiten. Anders formuliert: Die Zusammenarbeit an den Knotenpunkten hat sich mittlerweile so entwickelt, dass die Zeit reif ist für eine explorativere Strategie. Bei

einer solchen Strategie wird die vorhandene Zusammenarbeit sorgfältig weiterentwickelt und der Einsatz und die Energie von Partnerorganisationen genutzt. Diese Organisationen und ihre Mitarbeiter bleiben wohl autonom, müssen sich jedoch stärker für eine Vertiefung der Zusammenarbeit verantwortlich fühlen. Je Knotenpunkt oder Strom werden die beteiligten Dienste gemeinsam festlegen müssen, welche Rolle jeder bei der Gestaltung der spezifischen nodalen Orientierung übernehmen kann und will, die für den betreffenden Knotenpunkt oder Strom entwickelt werden soll. Wer ist beispielsweise der Regisseur der Durchsetzungsaktivitäten bei einem bestimmten Knotenpunkt? Will man selbst die Initiative ergreifen oder die Regie einem Polizeidienst oder einer Ermittlungsorganisation jenseits der Grenze überlassen? Und müssen Partner außerhalb des Bereichs der Strafverfolgung gesucht werden? Dies sind einige der Fragen, die von den Diensten, die an einem Knotenpunkt zusammenarbeiten, erörtert werden müssen.

Empfehlung 7 Lassen Sie sich bei der weiteren Entwicklung der grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein nicht zu stark von einer programmatischen Strategie leiten, in der Protokolle und Strukturen dominieren. Verschieben Sie den Akzent hin zu einer explorativeren Herangehensweise, in der Initiativen von Instanzen und Einzelpersonen in den unterschiedlichen Teilgebieten Raum bekommen und die Entscheidungsfindung über die gemeinsame Arbeit an neuen Fällen dort erfolgt, wo die benötigte Tragfläche am größten ist.

Eine explorative Strategie setzt voraus, dass die Korps an beiden Seiten der Grenze weiterhin in die Netzwerkverwaltung investieren. In Deutschland und Belgien ist man etwas besorgt, dass die Einrichtung der *Nationale Politie* in den Niederlanden zu einer Maßstabsvergrößerung und damit zu einer Beeinträchtigung des vorhandenen Beziehungsnetzwerks führt. Diese Sorge wird von den diversen Gliedern der Kriminalpolizei in Limburg-Süd geteilt und scheint in Anbetracht der Erfahrungen mit anderen Reorganisationen keinesfalls abwegig. Somit gilt es, bei der Implementierung der *Nationale Politie* die internationale Dimension der Polizeiarbeit hinreichend zu berücksichtigen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass insbesondere in den Grenzregionen grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kriminalpolizei ein intrinsischer Bestandteil des regulären Aufgabenpaketes ist und dafür ausreichende Kapazität zur Verfügung stehen muss. Bei der Einrichtung der neuen Organisation müssen auch die Wünsche und Bedürfnisse der ausländischen Partner berücksichtigt werden.

Empfehlung 8 Sorgen Sie in den Niederlanden bei der Einrichtung der *Nationale Politie* dafür, dass die Einheiten, die in den Grenzregionen operieren, logistisch in der Lage sind, ihr Beziehungsnetzwerk mit den ausländischen Partnern zu pflegen und sich auf die Wünsche und Bedürfnisse dieser Partner einzustellen. Achten Sie darauf, dass die kurzen (Kommunikations-)Wege mit den ausländischen Partnern von der Reorganisation nicht beeinträchtigt werden.

Résumé

Dans ce rapport, un compte-rendu a été effectué d'une recherche relative aux développements durant la période 2006-2010 dans le domaine de la collaboration de la recherche transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. La recherche a été effectuée, par analogie à une recherche empirique antérieure sur ce sujet, mais en partant d'un autre point de vue. Dans la plupart des études sur la collaboration transfrontalière, on insiste sur l'aspect organisationnel, juridique et logistique et la façon dont la collaboration est ressentie par les individus qui doivent donner forme à celle-ci est insuffisamment abordée. Dans cette recherche, il a été choisi sciemment pour une approche *bottom-up* (ascendante). Au lieu de prendre comme point de départ les structures existantes pour la collaboration de la recherche transfrontalière dans l'Euregio, l'objectif poursuivi par l'enquête était de se faire une idée sur l'élaboration et le déroulement de cette collaboration à partir de la perspective et de l'univers mental des enquêteurs et chefs de la recherche allemands, belges, et néerlandais. La question centrale qui est à la base de ce projet est donc rédigée comme suit:

Quel est le profil de la recherche transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin durant la période 2006-2010, quels facteurs augmentent, ou affaiblissent la collaboration transfrontalière et dans quelle direction celle-ci peut-elle évoluer?

La problématique a été divisée en trois parties de question:

- 1 A quoi ressemblent les demandes de collaboration transfrontalières dans le domaine des enquêtes en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas?
- 2 Quels sont les points forts et les points faibles de la collaboration dans les recherches?
- 3 Quelles expériences doivent être prises en compte dans le débat sur les nouveaux développements?

La collecte de données pour la recherche a eu lieu durant la période septembre 2010 - été 2011. Durant la recherche deux phases peuvent être distinguées. Dans un premier stade, il a été examiné sous quelle forme et à quel point la collaboration transfrontalière relative à la recherche dans l'Euregio Meuse-Rhin pouvait s'effectuer. Ensuite les expériences avec- et les visions relatives à cette collaboration ont été faites et analysées. Dans la recherche il a été fait usage de méthodes diverses comme des questionnaires, des interviews semi structurés, des groupes cibles et des études de cas. La recherche porte sur la collaboration entre les services de police dans l'Euregio Meuse-Rhin, à l'exception du corps néerlandais régional du Nord du Limbourg.

Trouvailles importantes

Les résultats de l'inventaire de la période 2006-2010 montrent qu'il existe une grande diversité dans les liens coopératifs dans l'Euregio Meuse-Rhin. Cette diversité concerne aussi bien le niveau auquel il est collaboré, la fréquence et l'intensité avec lesquelles les parties dans des enquêtes de recherche se soutiennent et cherchent à collaborer ainsi que la façon dont cette collaboration prend forme. En ce qui concerne ce dernier point, on peut stipuler que la collaboration de la recherche Euregionale se déploie entre deux extrêmes: d'un côté la situation dans laquelle les enquêteurs via des moyens de communication digitaux et/ou une visite personnelle informelle se concertent et se pourvoient en information, de l'autre côté la situation dans laquelle à la requête d'un partenaire étranger des actions de recherches sont effectuées (ou même parfois une recherche distincte est engagée), pour lesquelles des accords juridiques doivent être fixés et la collaboration en outre entièrement formalisée.

Dans l'atmosphère de l'information police-police, les conventions¹⁹⁹ font leur travail et la voie vers EPICC (centre Eurégional de police pour l'Information et la Coordination) est trouvée facilement par presque tous les services Euregionaux, aussi bien pour les grandes que pour les recherches moins étendues. Le fait que l'IRC (Centre d'assistance juridique internationale) du Limbourg soit établi dans le même bâtiment que l'EPICC rend plus facile, dans le cas où les autorités de justice doivent être impliquées dans la collaboration, de porter une affaire à un niveau plus élevé de l'assistance juridique. Lors de la circulation de

199 En particulier les conventions de Senningen, Prüm et Enschede.

l'assistance juridique il peut s'agir de formes 'administratives' d'aide juridique (comme la requête d'éléments de preuve, la remise de pièces, etc.), l'engagement de moyens de contrainte (comme la requête d'information auprès des prestataires de service dans le domaine des télécommunications, l'écoute de la télécommunication, la réalisation de perquisitions et actions similaires), ou même le démarrage d'une enquête parallèle. Ce type de recherche est en particulier effectué lors de la recherche et de la lutte de délits relatifs à la drogue, les vols de véhicule et les cambriolages.

La recherche dans le Limbourg du Sud se sert des collègues au-delà de la frontière – en particulier du côté belge – surtout pour les recherches relatives à la production d'un commerce dans les drogues. A partir de Tongeren direction les Pays-Bas l'accent lors des requêtes de collaboration porte tout autant sur les drogues, à partir de Liège sur les délits relatifs aux patrimoines (agressions, cambriolages). Entre la Belgique et l'Allemagne les activités de collaboration portent en grande partie sur les cambriolages et le vol organisé des voitures privées. La recherche néerlandaise est régulièrement concernée par les deux derniers types de recherche dénommés. Le matériel de recherche suggère en outre qu'il y a relativement peu d'activités de recherche communes qui sont déployées par rapport à certaines formes de criminalité qui dans des études antérieures ont été trouvées dans l'Euregio Meuse-Rhin comme la traite des personnes, l'immigration clandestine, le vol en entreprise et la criminalité relative aux armes à feu.

La collaboration entre les services de police se concentre sur certains points dans l'Euregio Meuse-Rhin, mais on ne peut certainement pas affirmer que tous les services collaborent ensemble, ou même que les parties se laissent conduire ou se sentent engagées dans une «grande pensée Eurégionale». Les points nodaux les plus importants sont:

- Eupen; en particulier important pour la relation entre les zones de police fédérales francophones et germanophones en Belgique d'un côté et les services de police allemande de l'autre côté;
- Aachen; direction la Belgique des contacts bien ancrés avec Eupen, direction les Pays-Bas, des liens forts développés avec la Division régionale de recherche (DRR) de la région Limbourg du Sud;
- Tongeren; l'axe dans les contacts entre les services (fédéraux) de police néerlandaise et flamande et les parquets; ce n'est pas pour rien que le parquet de Tongeren remplit un rôle crucial dans la circulation de l'assistance juridique entre les Pays-Bas et la Belgique;

- Maastricht; surtout dans la relation avec les zones locales, avoisinantes de la police belge.

La proximité géographique, les affinités culturelles, un problème commun ou partagé ainsi que l'emploi de la même langue sont des facteurs d'influence sur la mesure et l'intensité avec laquelle on collabore ensemble au-delà de la frontière. Toutefois la langue ne constitue pas une barrière insurmontable. Si sur ce point des problèmes se manifestent cela est en général surtout le cas entre des enquêteurs francophones et germanophones. Au moyen d'une conciliation via Eupen il est possible de rechercher dans ce type de cas un allègement.

Les unités spécialisées dans les différents services de recherche, comme la CIE (Unité d'information criminelle), la recherche technique, les équipes d'observation et d'arrestation savent se trouver. En outre les expériences du passé dans les recherches d'investigation ainsi que les initiatives qui sont développées sous les auspices des formes de collaboration Eurégionale (NeBeDeAGPOL, BES et autres.) conduisent au fait qu'aussi bien les fonctionnaires de police que les magistrats disposent des contacts nécessaires au-delà des frontières. Les réseaux informels constituent traditionnellement la clé pour la collaboration dans un contexte Eurégional. En conséquence de la présence de l'EPICC, de bonnes relations personnelles pour la demande d'informations de base pour la police au-delà des frontières sont devenues moins importantes mais pour d'autres formes nouvelles de collaboration la mise en place et maintien d'un réseau de relation est toujours indispensable.

Les services de police belges et allemands sont fortement attachés dans le travail de recherche aux contacts informels. Les enquêteurs néerlandais aussi mais utilisent ceux-ci de façon plus ciblés selon la tâche à accomplir et choisissent selon l'avis de leurs collègues étrangers lors des demandes reçues pour obtenir un soutien parfois trop rapidement pour une élaboration formelle. Au sein de la recherche allemande il existe même l'idée qu'au sein de la relation avec les collègues néerlandais une faille est perceptible qui remonte jusqu'au travail de la Commission parlementaire sur les méthodes d'investigation – la Commission de Traa. Auparavant les possibilités de régler les cas de façon informelle avec la recherche néerlandaise étaient considérablement plus importantes. Que justement en Allemagne des annotations aient été effectuées sur le fait que la recherche néerlandaise se soit rendue plus subordonnée à l'autorité habilitée, relève du paradoxe. Il est vrai que la recherche dans les relations allemandes dispose de plus de liberté pour conduire la recherche selon leur propre idée, mais cet état de fait n'affecte pas le fait que les relations entre la magistra-

ture et la police dans ce pays ont toujours été plus formelles, plus hiérarchiques et plus amorphes qu'aux Pays-Bas.

Au sein des différents points géographiques cruciaux de l'Euregio Meuse-Rhin on peut désigner un certain nombre de figures individuelles clés qui sont d'un intérêt crucial pour la réalisation de liens coopératifs. Cet état de fait peut être considéré comme une force et une faiblesse. La force se situe dans le fait que l'intervention de ces individus peut améliorer la collaboration dans des cas spécifiques, la faiblesse dans la dépendance de la personne aux réseaux. En conséquence de ceci et de la grande mobilité personnelle au sein de branches de la recherche du corps du Limbourg du Sud, la continuité de la gestion des relations n'est pas toujours garantie.

Selon l'opinion des représentants de la recherche dans les trois pays il n'y a pas de question juridique – dans le domaine de la juridiction et des compétences – qui provoquent des problèmes insurmontables. Lorsque dans le domaine de la collaboration transfrontalière des problèmes juridiques se posent, une solution est souvent recherchée par une voie informelle au moyen de la consultation de collègues étrangers et de membres du Ministère public (OM).

La plus grande inégalité qui doit être constatée dans la collaboration Euregionale est de nature organisationnelle. Les organisations ainsi que les stratégies de gestion des services de recherche dans les trois pays ne sont pas bien accordées et cela conduit parfois à un manque de compréhension et à des irritations. La construction fragmentée de l'appareil policier et judiciaire en Belgique provoque des problèmes pour la collaboration de la recherche dans le pays propre, au-delà de la frontière ainsi que pour le développement et l'implantation de nouvelles initiatives au sein de l'Euregio. En ce qui concerne ce dernier point, celui-ci est l'objet d'une discussion qui revient en permanence à savoir qui possède un mandat suffisant afin de au nom de toute la partie belge de l'Euregio de fonctionner en tant que point de contact. Les modèles de recherche ainsi que la vision sous-jacente – le travail thématique – se ressemblent en grande partie en Allemagne et en Belgique, en conséquence de quoi la collaboration transfrontalière entre les deux pays se déroule assez sagement. La structure qui aux Pays-Bas au moyen des priorités, d'équipes de réflexion et de travaux axés sur les projets a été créée provoque d'un côté depuis des années des irritations et une certaine frustration – parce que le sentiment existe que la recherche néerlandaise ne met pas suffisamment de capacité à disposition pour des affaires qui sont jugées importantes en Allemagne et en Belgique – mais détermine de façon paradoxale aussi dans une mesure de plus en plus importante la forme choisie de collaboration. Car malgré toutes les critiques sur la manière néerlandaise de travailler, les mesures qui ont

été prises récemment, reflètent - en particulier la création d'un Organe décisionnel Eurégional d'investigation au sein duquel des recherches communes sont prioritisées – que le modèle d'Investigation basée sur l'information qui est aux Pays-Bas le plus développé et qui dans le processus de travail est maintenant également incorporé dans le contexte eurégional, prend racine.

Jusqu'à maintenant la collaboration transfrontalière dans les recherches d'investigation a un caractère réactif. Les requêtes de soutien se transforment généralement en des recherches d'investigation qui ont déjà démarré dans un des trois pays. La procédure récemment proposée par EBO (Organisation de sécurité externe), sur la présentation de *Facharbeitskreis Kriminalität* de NeBeDeAG-POL – qui est constituée par les chefs de recherche Eurégionaux – de désigner des recherches d'investigation transfrontalières qui sont abordées conjointement, constitue un démarrage pour une approche plus proactive. La prise de décision dans l'EBO devra être fondée sur une analyse actuelle et solide de la criminalité. Jusqu'à aujourd'hui l'accent est porté lors de la réalisation d'Analyses d'Images relative à la Criminalité (CBA) de façon trop forte sur des analyses stratégiques, génériques de toute l'Euregio. Celles-ci ajoutent pour le processus de recherche opérationnelle insuffisamment de valeur.

En résumé on peut établir que l'échange d'informations, certainement après l'arrivée d'EPICC et vu la disponibilité et l'emploi des canaux informels relationnels, dans des affaires individuelles fonctionnent de façon le plus souvent satisfaisante. Un manquement dans ce domaine est constitué par l'absence de formes structurées d'échanges d'information dans le cadre des analyses d'images opérationnelles de la criminalité. Les corps des côtés des diverses frontières de pays profitent insuffisamment de leurs position mutuelle vis-à-vis des informations. A un niveau individuel la volonté de combattre ensemble la criminalité est grande. Cela n'est pas uniquement manifeste dans les recherches sur la criminalité organisée transfrontalière mais également dans des petites affaires dans lesquelles une aide rapide doit être proposée. Le problème apparaît surtout dans les plus petites requêtes d'assistance juridique dans lesquelles selon le sentiment de leurs collègues allemands et belges la recherche néerlandaise en particulier commet des erreurs. Ces requêtes d'assistance juridique concernent souvent des formes de criminalité moyennes qui dans l'organisation propre en conséquence des procédures de réflexion se retrouvent entre deux chaises. Le cœur des problèmes, en ce qui concerne la collaboration de la recherche transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin, se situe dans l'incapacité de répondre rapidement et de façon adéquate aux désirs et aux besoins qui

existent de l'autre côté de la frontière et qui impliquent davantage que la simple délivrance d'informations prêtes à l'emploi. Cette conclusion ne se rapporte pas uniquement à l'élaboration des services de recherche dans la partie néerlandaise de l'Euregio Meuse-Rhin, mais aussi sur les possibilités et l'acceptation du côté belge- et dans une moindre mesure- du côté allemand d'harmoniser la prestation de services autant que possible aux souhaits des partenaires Euregionnaux. En tenant compte du fait que la variété des objectifs, des intérêts, des styles de maintien, des différences de culture et de puissance sont d'influence sur la coordination des activités de recherche communes dans l'Euregio Meuse-Rhin – et de limiter celles-ci aussi – la collaboration peut en ce qui concerne l'accord et la division des tâches utiliser encore un certain nombre d'impulsions. Celles-ci sont explicitées dans les paragraphes suivants.

Le concept Investigation basée sur l'information développée plus avant

Comme cela a déjà été exposé ci-dessus, les services de recherche allemands et belges, malgré la critique qui existe au sein de ces organisations sur la manière néerlandaise de travailler (sur la base de projets) se déploient doucement dans la direction d'un mode de travail inspiré par le modèle de l'investigation basée sur l'information. Cela s'adapte au modèle de pensée quotidien de *nodal policing* (maintien de l'ordre nodal) et de *nodal governance* (gouvernance nodale). Il est d'intérêt à cet égard de reconnaître que dans la discussion sur l'investigation nodale un certain nombre de points sont mélangés. Avec un renvoi à des points nodaux on réfère parfois à la façon dont la criminalité se manifeste et aussi à la composition des liens criminels et l'échelle à laquelle ils opèrent. Le processus logistique des formes de délits comme la traite humaine, l'immigration clandestine, le chanvre organisés etc ; se désagrège dans un certain nombre de types de travaux et s'effectue à travers diverses 'polarités' et 'nodalités'. C'est ainsi qu'on peut déduire de l'étude de doctorat de Spapens (2006) que les procédures criminelles se composent des quatre procédés logistiques suivants qui sont significatifs pour respectivement le flux de marchandises, le flux d'information et le flux d'argent. Exception faite de la nature des procédés industriels l'aspect nodal concerne la façon dont les services de police ensemble et avec d'autres partenaires (gestion, impôts, parties privées, etc.) peuvent combattre la criminalité ou la limiter. Nous accorderons ci-dessous tout d'abord notre attention brièvement à la criminalité à combattre; ensuite nous nous pencherons sur la signification de celle-ci pour la combattre.

Points nodaux de l'expertise en information

Cette recherche n'avait pas pour objectif de mettre en relief la nature, la gravité et l'étendue de la criminalité dans l'Euregio Meuse-Rhin. Cela a été fait précédemment dans d'autres projets de recherche.²⁰⁰ Il ressort de ces recherches que dans l'Euregio Meuse-Rhin trois types de groupes de criminels peuvent être distingués: les groupes de criminels installés localement, les groupes de criminels suprarégionaux et les groupes de criminels mobiles de l'Europe de l'Ouest en du Sud Ouest. La criminalité lourde organisée suprarégionale s'étend plus loin que l'Euregio Meuse-Rhin et exige en général également une approche supra-Eurégionale. L'entrave qui est provoquée par les groupes de criminels locaux et le banditisme mobile varie par partie de l'Euregio Meuse-Rhin. Les problèmes de criminalité qui se manifestent autour de Tongeren par exemple ne sont pas les mêmes que ceux qui se manifestent à Aachen et les environs. Considéré de cette façon cela n'est pas surprenant que cela demande tant d'efforts aux chefs de la recherche qui font partie de *Facharbeitskreis Kriminalität* actuellement de sélectionner une deuxième affaire qui se prête à une investigation commune transfrontalière. De façon stratégique les efforts afin de désigner les priorités pour toute l'Euregio ne s'accordent pas bien à la diversité et l'élargissement de la problématique relative à la criminalité au sein de différentes parties de l'Euregio Meuse-Rhin. Vu la présomption de départ dans cette recherche à savoir que les services de recherche concernés ne possèdent pas de vision globale Euregio sur la nature, la gravité et l'étendue de la criminalité, l'urgence manque de l'appliquer aux analyses de l'image de la criminalité au niveau Eurorégional. A la place on recommande dans diverses parties de régions de cibler de façon plus proactive les points nodaux des flux de criminels, de marchandises, d'argent et d'informations. Au sein des quatre points nodaux géographiques distincts – Eupen, Aachen, Tongeren et Maastricht – l'échange d'information et l'analyse doivent être améliorés de sorte que d'un point de vue opérationnel il puisse être réagi de façon flexible et rapide aux développements dans la sphère de la criminalité.²⁰¹ Lorsque par exemple dans une partie de

200 Voir entre autres Spapens et Fijnaut (2005), De Ruyver & Surmont (2007) et Fijnaut et autres (2008).

201 Cet avis concorde avec une recommandation du rapport de Bruinsma entre autres (2010) afin de cibler l'investigation de la criminalité de façon régionale au niveau de la frontière explicitement sur des problèmes qui sont connus et de les baser sur des connaissances qui sont déjà disponibles des deux côtés de la frontière. L'accent devrait être porté selon ces auteurs sur l'investigation opérationnelle, les analyses de la criminalité devraient principalement soutenir cela. La concertation de la recherche transfrontalière devrait être davantage concentrée sur ces analyses.

région une hausse soudaine de crimes relatif au patrimoine (cambriolages, forçage de fenêtres etc.) apparaît, les lignes relatives à l'échange d'informations et analyse doivent être courtes afin d'avoir une image claire du problème dans les différents pays et d'y réagir de façon conjointe. Cela suppose la présence dans différentes parties de région d'un groupe d'experts en information qui peuvent se pourvoir les uns les autres constamment en informations pertinentes sur les développements de la criminalité et qui sur la base des données rassemblées peuvent faire une analyse rapide et précise des informations.

Recommandation 1 Formez au sein de différents points nodaux des groupes d'enquêteurs spécialisés en informations issus des différentes organisations de recherche concernées qui se rassemblent avec une certaine régularité afin de débattre des développements dans le domaine de la criminalité dans la partie de région mais qui sont également disponibles sur convocation et rassemblent et utilisent leur connaissance et informations ad-hoc pour des objectifs d'analyse opérationnels

Infrastructure pour le partage des informations

Pour la réalisation de bonnes analyses stratégiques et opérationnelles la présence d'enquêteurs spécialisés dans le traitement de l'information des services de police autour de certains points nodaux est non seulement exigée mais également la disponibilité d'informations actuelles et fiables. Dans le scénario idéal de l'enquêteur moyen toutes les cloisons entre les systèmes relatifs aux procédures et aux registrations des différents services ont été supprimés et il est possible de se connecter directement dans les bases de données des collègues étrangers. Un tel scénario est vraiment une utopie. Des obstacles juridiques et techniques rendent impossibles un échange illimité et effréné d'informations entre les services de police de différents pays et à la lumière du fait que dans l'arène politique des états membres au jour d'aujourd'hui mettent l'accent de façon plus accentuée qu'avant sur la souveraineté propre (et paraissent moins enclins à penser en termes d'harmonisation des dispositions dans le cadre de l'Union européenne) il y a peu de chances que sur ce point on aille plus loin à court terme. On doit ajouter immédiatement à ceci qu'en conséquence de l'entrée en vigueur de diverses conventions et avec l'aide de l'EPICC (centre Eurorégional de police pour l'Information et la Coordination) ainsi que l'IRC (Centres de Coordination Internationales) l'échange d'information dans l'Euregio Meu-

se-Rhin a indiscutablement gagné en puissance et vitesse. La recherche présente montre clairement que l'EPICC est nettement plus qu'une passerelle d'informations de police. Au sein de l'EPICC des questions sont posées par les représentants allemands, belges et néerlandais les uns aux autres et transmises. Le dernier aspect fait que qu'il est possible d'établir une ligne directe entre l'EPICC et les groupes présentés ci-dessus des enquêteurs spécialisés dans le traitement de l'information, de sorte qu'on puisse encourager que les informations pertinentes soient remises de part et d'autre dans les délais appropriés aux personnes appropriées.

Recommandation 2 Créez, en se basant sur l'infrastructure pour le partage de l'information qui existe déjà, une structure d'informations dans laquelle les groupes des enquêteurs spécialisés dans le traitement de l'information, peuvent se développer de façon optimale et se pourvoir mutuellement d'informations pertinentes.

Conscience, formation et évaluation

Un point préoccupant reste que l'organisation de la recherche dans les trois pays complique la réalisation du principe de *nodal policing* afin de focaliser les techniques et les tactiques de recherche sur les points nodaux des flux des criminels, des marchandises, de l'argent et des informations. Du côté allemand et belge de par la structure compartimentée de l'appareil de recherche et l'accent porté sur les travaux thématiques, les principes de base de l'investigation basée sur l'information n'ont pas encore été suffisamment pris en considération. De par les différences dans la réglementation et la culture – le sommet de la police néerlandaise s'est laissé davantage influencé de longue date par les concepts et modèles anglo-saxons que la direction de la police des corps en Allemagne et en Belgique – et on ne s'attend pas non plus à ce que les corps allemands et belges embrassent avec le même enthousiasme que cela est le cas aux Pays-Bas le concept d'investigation basée sur l'information. Toutefois il existe aussi en Allemagne et en Belgique la conscience que dans le domaine du partage des informations et l'exécution d'analyses opérationnelles encore tout un monde est à gagner. Même en prenant en compte les différences nommées ci-dessus entre les trois pays une recherche plus proactive, basée sur l'*intelligence*, a donc véritablement un avenir dans l'Euregio Meuse-Rhin.

Afin d'harmoniser la façon de travailler des enquêteurs spécialisés dans le

traitement de l'information de divers pays, la première étape devrait être que les parties concernées utilisent le même cadre conceptuel. Des discussions sur ce qu'est précisément un *homejacking* (violation de domicile avec agression) ou *ramkraak* (effraction de fenêtres) n'aident pas au développement d'un *sense of urgency* (sens de l'urgence) commun. En outre les analystes de crimes doivent disposer de compétences qui s'harmonisent à une orientation nodale. Cela signifie qu'ils ne collectent, ne partagent et n'analysent pas seulement des données qui sont issues d'origine policière mais qu'ils sont aussi capables d'intégrer dans leurs analyses des informations non policières. En particulier pour les enquêteurs allemands et belges spécialisés dans le traitement de l'information ceci signifiera une adaptation significative de la façon de travailler. C'est pourquoi il serait extrêmement utile d'investir davantage les années à venir à un niveau régional dans des séminaires, formations, et cours communs. Durant ces réunions des expériences peuvent être échangées qui ont été acquises grâce à des analyses de la criminalité opérationnelle et il est possible à partir de casuistique d'une part et d'autre d'offrir une vision claire de la façon dont tout à chacun travaille dans des situations concrètes.

Recommandation 3 Organisez dans les différentes parties de région régulièrement des formations, des cours, des séminaires sur l'échange d'informations et sur le regroupement des analyses de criminalité.

Un instrument important afin de renforcer la conscience est l'évaluation commune de la recherche d'investigation achevée. Durant la dernière décennie la conviction a grandi que ce type d'évaluations peut contribuer au renforcement de la capacité d'apprentissage des fonctionnaires qui avaient été impliqués auprès de ces événements. En partageant cette expérience avec des collègues et des parties tierces pertinentes on peut apprendre en dehors du cercle des intéressés des expériences qui dans le cas en question ont été effectuées et il est possible d'éviter ainsi de tomber dans les mêmes écueils systématiquement. Jusqu'à maintenant, les activités d'évaluation qui ont été déployées dans l'Euregio Meuse-Rhin sont orientées de façon beaucoup trop nationale.

Recommandation 4 Assurez-vous que les activités de recherche communes – par exemple les recherches parallèles qui ont effectuées dans diverses parties de l'Euregio-Meuse-Rijn– soient évaluées selon la même systématique et encouragez le fait que les connaissances acquises durant les évaluations soient partagées les uns avec les autres au-delà des frontières.

Management et coordination

Commande nodale

Le problème lors de la coordination des points nodaux et des courants est qu'ils ont habituellement plusieurs « propriétaires », avec parfois des intérêts divergents et des tâches, des responsabilités et des compétences différentes. Dans ce rapport ont été passés en revue différents exemples qui soulignent cette complexité dans le contexte de la collaboration de la recherche transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. La reconnaissance d'une dépendance mutuelle constitue une condition préalable cruciale pour la réalisation d'une collaboration transfrontalière. Les parties doivent réaliser qu'elles travaillent au sein du même point nodal, sont confrontées à des problèmes similaires et que cela présente une valeur supplémentaire de se battre communément contre ceux-ci. Un aspect important additionnel est que les frais et profits de la collaboration doivent être partagés de façon équitable entre les parties. Aucune des parties ne doit avoir l'idée que des efforts sont surtout effectués pour les besoins des autres et qu'il y a peu de bénéfices propres à en tirer. En particulier parmi certains services de recherche belges existent- justement ou injustement – ce sentiment depuis quelques années dans leur relation avec les organisations de recherche néerlandaises. En outre il n'est pas établi de distinction entre les divers corps régionaux et il n'est certainement pas exclu que le Limbourg du Sud doive porter les conséquences d'un défaut (perçu) de bonne volonté autre part aux Pays-Bas.

Que les priorités de l'organisation propre soient déterminantes dans la façon dont la collaboration est exécutée est valable pour chaque service de recherche (quel qu'en soit l'origine), mais les services de recherche néerlandaise devront, vu l'image négative qui s'est formée dans le passé à leur propos, se donner davantage de mal vis-à-vis de leurs collègues étrangers afin de faire preuve de davantage de sensibilité et de tenir davantage compte des souhaits et des besoins qui existent de l'autre côté de la frontière. Cela suppose des explications claires sur les choix qui sont faits, mais l'accent devra se porter sur davantage d'aspects que la communication uniquement. Car malgré la conviction des dirigeants des services de la recherche du Limbourg du Sud qu'ils font beaucoup d'efforts afin d'être limpides sur les choix de procédés dans la direction des collègues au-delà des frontières, les parties à l'étranger ne semblent pas réceptives à cette explication. L'étude de Vermeulen et Van Damme (2010) sur le dénouement néerlandais des requêtes d'assistance juridiques belges confirme cette image. On attend de l'étranger pas seulement des mots mais aussi des

actes. Cela signifie entre autres que, lors de l'estimation au sein d'une équipe de réflexion (weegploeg) de la gravité de l'entrave qui est provoquée par un groupement criminel, le matériel ne soit pas uniquement examiné avec une optique néerlandaise mais qu'il doit également être tenu compte des thèses qui existent à propos de ce matériel à l'étranger. De par une attitude plus réactive les perspectives de "bénéfice" pour les partenaires étrangers deviennent plus explicites, ce qui finalement conduira des deux côtés de la frontière à une situation gagnant-gagnant. Là où par l'emploi de termes comme "schaduwruimte" (espace d'ombre) etcetera les partenaires étrangers indiquent qu'ils ne savent pas où ils en sont et dans quel délai une requête soumise aux Pays-Bas sera traitée, montre donc qu'il est nécessaire à l'avance d'indiquer de façon plus explicite de quelle façon la recherche respectera ses obligations.

Recommandation 5 La recherche néerlandaise doit faire preuve de plus de sensibilité et de réactivité dans les contacts avec les services de recherche dans les pays voisins. Lors des procédures de réflexion les intérêts allemands et belges doivent peser davantage dans la balance que cela en est le cas actuellement.

Une orientation nodale oblige d'ores et déjà les parties à réfléchir de façon explicite à leur rôle et position dans certains réseaux d'application intégraux dans et autour de certains points nodaux. A cette lumière il n'est pas sensé de considérer l'Euregio Meuse-Rhin comme une unité géographique dans laquelle un modèle de contrôle dominant doit être appliqué d'en haut. L'Euregio est à cet égard trop diverse, aussi bien quant à la nature, la gravité et la distribution des problèmes relatifs à la criminalité que quant à l'approche de ces problèmes. C'est la raison pour laquelle il est recommandé de considérer davantage à partir des possibilités régionales spécifiques ou contexte local quels points nodaux et avec quels partenaires il est possible de travailler. En ce qui concerne ce dernier point, il a déjà été rappelé antérieurement dans ce rapport qu'aux Pays-Bas dans le cadre d'une approche intégrée de la criminalité lourde on collabore davantage avec des services non policiers tels que le service des impôts, le FIOD (Service de renseignements et d'enquête en matière fiscale), l'Inspection SZW (Affaires sociales et de l'emploi) et l'administration. Dans ce cadre il y a eu la création de dix unités régionales de renseignements et d'Expertise (RIEC). Dans la partie allemande et belge de l'Euregio cette façon de travailler n'est pas usuelle – et à cause des barrières juridiques, l'échange d'informations à l'échelle où cela est pratiqué aux Pays-Bas n'est également pas possible – mais en même

temps on doit constater que dans certaines zones belges on examine avec un intérêt croissant une approche administrative développée. Un exemple illustratif de cet intérêt est la décision prise au printemps 2012 par la commune belge de Genk d'explorer les possibilités d'une approche administrative de la criminalité organisée – et avec le soutien en outre du RIEC (Centre d'information et d'expertise régional) du Limbourg néerlandais. Sur ce point nodal les parties néerlandaises et belges se rejoignent dans une certaine partie de l'Euregio, mais il n'est pas dit que cette forme de collaboration puisse être introduite facilement dans d'autres zones de l'Euregio Meuse-Rhin.

Recommandation 6 La discussion sur une collaboration commune, transfrontalière policière, judiciaire et éventuellement administrative ne doit pas être effectuée sur la base d'un type idéal d'un pays et imposée aux autres pays. De préférence la collaboration doit être localement adaptée sur mesure. Le contexte local ainsi que les possibilités juridiques doivent être déterminants pour la question suivante à savoir quelles formes de collaboration sont opportunes dans une situation spécifique.

D'une stratégie pragmatique à une stratégie exploratrice

Les conclusions et recommandations ci-dessus impliquent que dans l'avenir les points de référence actuels devront quelque peu être modifiés. Il sera accordé moins d'attention à la structure et l'établissement de protocole dans la collaboration policière transfrontalière de l'Euregio Meuse-Rhin. Jusqu'à maintenant donc dans la discussion sur l'avenir de cette collaboration une stratégie surtout programmatique a donné le ton dominant. Lorsque les trois pays devaient encore se trouver il était évident de présenter d'en haut un certain nombre de formes de concertations avec l'aide desquelles la collaboration pouvait se développer. Ces structures, comme NeBeDeAGPOL et ses groupes de travail Facharbeitsgruppen, le BES, l'EPICC et l'IRC ont prouvé leur valeur ajoutée et le font toujours. La littérature administrative disponible sur des modèles de collaboration nous apprend qu'une certaine forme de commande centrale et de régie ne peut pas faire défaut, mais aussi qu'une orientation trop unilatérale sur une stratégie orchestrée d'en haut conduit souvent au fait que les partenaires contractants se conforment de façon uniquement superficielle aux accords mais ne se mobilisent plus véritablement. A la lumière de ce contexte on se demande alors si la collaboration transfrontalière tirerait profit de la création d'un certain

nombre encore de nouvelles structures, telles qu'une unité d'analystes Euregionale ainsi que d'une équipe de recherche Euregionale dans laquelle les enquêteurs allemands, Belges et néerlandais seraient enregistrés (et qui opère ou non sous la supervision d'un BES euregional opérant). Ces idées reflètent une orientation vers un modèle dans lequel la régie serait surtout entre les mains d'une organisation policière et judiciaire. Ce rôle semble être conçu pour l'Organe décisionnel de la Recherche Eurégionale (EBO) qui coordonne les activités et les décisions les plus importantes au sein du réseau Eurégional entier. Bien qu'il ait été ci-avant parlé en termes favorables de cet organe à la lumière du développement dans le sens d'une recherche basée sur l'information, la difficulté avec laquelle les décisions sont prises au sein de l'EBO à propos de la priorisation des recherches montre également le revers d'une commande trop centralisée. Le danger n'est pas imaginaire que dans diverses régions les choix effectués soient insuffisamment reconnus et ne connaissent pas suffisamment de soutien. Pour d'autres raisons également il n'est pas raisonnable de fixer sur un point le processus décisionnel et la coordination de la collaboration transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. La diversité aussi bien de la problématique relative à la criminalité, son approche, ainsi que les différences dans les objectifs, les intérêts, les styles d'exécution, la culture, la puissance requièrent plutôt trois ou quatre EBO au lieu d'un. La décision doit être prise près de la base, dans les différentes zones de l'Euregio Meuse-Rhin où les services de recherche et les parquets collaborent depuis des années. Ou pour le formuler autrement: la collaboration autour des différents points nodaux s'est tellement développée qu'il est temps à présent pour une stratégie plus *exploratrice*. Dans une telle stratégie on continue à bâtir avec précaution à partir de la collaboration existante et il est fait emploi du zèle et de l'énergie des organisations partenaires. Ces organisations et leurs employés conservent une autonomie propre mais doivent se sentir plus responsables afin d'approfondir la collaboration. Par point nodal ou courant les services concernés devront déterminer de concert quel rôle chacun peut et veut prendre en rapport avec la réalisation de l'orientation spécifique nodale que l'on tient à développer envers ce point nodal ou ce courant. Qui est par exemple le coordinateur des activités de mise en œuvre autour d'un certain point nodal? Est-ce que l'on souhaite montrer le chemin à suivre ou laisser la régie à un service de police ou organisation d'investigation de l'autre côté de la frontière? Et est-ce que des partenaires doivent être cherchés à l'extérieur de la sphère du respect des obligations? Les services qui collaborent autour de ce point nodal doivent débattre de cette question et des autres.

Recommandation 7 Ne suivez pas trop fortement en cas de développement plus poussé de la collaboration de la recherche transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rijn la boussole d'une stratégie programmatique dans laquelle les protocoles et les structures donnent le don dominant. Mettez davantage l'accent sur une approche plus exploratrice dans laquelle de l'espace est accordé aux initiatives des instances et des individus dans les différentes zones et le processus décisionnel autour de la prise commune de nouvelles affaires là où l'assise est la plus grande.

Le suivi d'une stratégie exploratrice suppose que les corps des deux côtés de la frontière continuent à investir suffisamment dans la gestion du réseau. En Allemagne et en Belgique il existe la préoccupation que la constitution de la Police nationale aux Pays-Bas conduira à une économie d'échelle et ainsi à l'atteinte du réseau de relation existant. Cette inquiétude est partagée au sein de divers groupes de la recherche dans le Limbourg du Sud et semble vu les expériences avec d'autres organisations loin d'être basées sur des sables mouvants. Il s'agit donc lors de l'implantation de la police nationale de consacrer suffisamment d'attention à la dimension internationale du travail de police. On doit reconnaître qu'en particulier dans les régions frontalières la collaboration de la recherche transfrontalière constitue une partie intrinsèque du paquet de tâches régulières et qu'à cet effet il y a suffisamment de capacité disponible. Lors de l'agencement de la nouvelle organisation on doit également tenir compte des souhaits et des besoins des partenaires étrangers.

Recommandation 8 Assurez-vous aux Pays-Bas lors de l'organisation de la police nationale que les unités qui opèrent dans les régions transfrontalières et qui sont estimées être capables d'entretenir leur réseau de relations avec des partenaires étrangers répondent aux souhaits et aux besoins de ces partenaires. Empêchez que les lignes (de communication) courtes qui existent avec les partenaires étrangers soient détruites en conséquence de la réorganisation.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
 Hoogleraar Criminologie
 Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
 Districtschef regiopolitie Flevoland
 Lid Commissie Politie & Wetenschap

 drs. P. Holla
 Districtschef regiopolitie Kennemerland

 prof. dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
 Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
 Politieacademie
 Arnhemseweg 348
 7334 AC Apeldoorn

 Postbus 834
 7301 BB Apeldoorn
 www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstuk-
ken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke,
Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst &
S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement,
Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006

13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogareda & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010

35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. **Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg**
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. **Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek**
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012

46. **Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten**
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. **M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing**
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politie Academie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. **Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen**
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. **Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus**
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013

