



| 2015

De implementatie van het Benelux Actieplan Senningen

Hoe de Benelux samenwerking bijdraagt aan de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in
Limburg

Auteur: Robert Smeets
Studentnummer: s4058658
Begeleider: Dr. Christiaan Lako
Masterscriptie Bestuurskunde
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Juli 2015

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie bestuurskunde waarmee ik mijn opleiding aan de Radboud Universiteit Nijmegen afrond. Het is het sluitstuk van een fantastische vijf jaar in Nijmegen waar ik veel geleerd heb en van elk moment heb kunnen genieten.

Deze scriptie gaat over grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van veiligheid in Benelux verband, een onderwerp dat mij zeer naar het hart gaat en een onderwerp waar ik mij een half jaar met veel plezier in heb mogen verdiepen. Met dit onderzoek wil ik middels het combineren van verschillende theorieën tot één theorie de praktijk verklaren en uiteindelijk ook verbeteren.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die geholpen hebben bij de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst Christiaan Lako voor de begeleiding gedurende het gehele onderzoeksproces en de waardevolle tips en feedback die hij gegeven heeft. Ook wil ik Dick de Boer van de Ambassaderaad Veiligheid en Justitie voor België en Luxemburg bedanken voor de inspiratie die uiteindelijk tot dit onderwerp heeft geleid en de tips die hij heeft gegeven. Hiernaast wil ik alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek en wil ik de wens uitspreken dat dit onderzoek nuttige resultaten biedt voor hen. Mijn ouders wil ik bedanken voor het nalezen van mijn scriptie en tenslotte wil ik mijn vrienden bedanken voor het luisterend oor en tips die zij mij gaven gedurende het afgelopen half jaar.

Afsluitend wil ik u veel plezier wensen bij het lezen van mijn scriptie.

Met vriendelijke groet,

Robert Smeets
Nijmegen, juli 2015

Begrippenlijst

Actieplan Senningen – Actieplan dat de basis vormt voor de samenwerking op het gebied van Binnenlandse Veiligheid tussen de drie Benelux landen.

AIS- Afdeling Internationale Samenwerking van de Nationale Politie.

Benelux – Intergouvernementeel samenwerkingsverband tussen Nederland, België en Luxemburg.

Benelux-secretariaat – Secretariaat van de verschillende overleggen en samenwerkingsvormen in Benelux verband.

COG – Centrale Overleggroep Senningen: Hoog ambtelijk overleg met betrekking tot Senningen samenwerking

DEIA – Directie Europese en Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

DGPOL – Directoraat-Generaal Politie, onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

EPICC - Euregionaal Politie Informatie- en Coöperatiecentrum voor de Euregio Maas-Rijn.

NeBeDeAgPol – Samenwerkingsverband tussen de politiechefs in de Euregio Maas-Rijn.

STRAT – Strategisch overleg tussen de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse politiechefs met betrekking tot Senningen

Samenvatting

In dit onderzoek wordt bestudeerd hoe samenwerking op veiligheidsgebied tussen de Benelux landen, in de vorm van een gemeenschappelijk actieplan genaamd Actieplan Senningen, geïmplementeerd wordt in Limburg en hiermee bijdraagt aan de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in deze provincie.

Allereerst is een beeld geschetst van het beleid zelf en zijn verschillende relevante implementatie theorieën beschreven en vergeleken. In deze theorieën staat geformuleerd waaraan beleid moet voldoen om tot een succesvolle implementatie te komen. Uit deze vergelijking zijn uiteindelijk acht verschillende voorwaarden geformuleerd waaraan beleid moet voldoen, wil het succesvol geïmplementeerd worden in de trilaterale Benelux setting.

Omdat de focus in dit onderzoek wordt gelegd op het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, wordt er slechts gekeken naar vier verschillende onderdelen van het Actieplan Senningen. Middels interviews en documentanalyse wordt bepaald in hoeverre er sprake is van implementatie van deze vier onderdelen en aan de hand van de acht voorwaarden wordt bepaald hoe deze mate van implementatie te verklaren is. Over de mate van implementatie zelf wordt een oordeel geveld middels de theorie van McConnel (2010) over vijf verschillende vormen van implementatie.

Uit de interviews komt naar voren dat aan drie van de vier onderdelen wordt voldaan. De doelstellingen waaraan voldaan wordt, zijn: *'optimaliseren operationele politiesamenwerking en informatie-uitwisseling'*, *'gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen'* en *'gemeenschappelijke verbindingsofficieren'*. Aan de doelstelling *'materiaal uitlenen en samenwerking op technologieën'* wordt niet voldaan.

Er is echter ook gekeken naar bijvoorbeeld de steun van de actoren voor het beleid en de mate van doelbereiking voor het bepalen van de mate van succes van de implementatie. Het blijkt dat er sprake is van een *'conflicted success'*. Dit is een gemiddelde vorm van implementatie succes in de vijf verschillende vormen van implementatie van McConnel (2010). Vooral het feit dat verschillende respondenten aangaven dat de samenwerking ambitieuzer moet, heeft er voor gezorgd dat op deze vorm van implementatiesucces is uitgekomen. Wanneer men gaat kijken naar de voorwaarden die zijn opgesteld voor een succesvolle implementatie, is te zien dat aan vier voorwaarden is voldaan en aan vier voorwaarden niet is voldaan.

Het blijkt dat de betrokken actoren het eens zijn over het beleid en dat er sprake is van goed netwerkmanagement. Ook blijkt dat er sprake is van een causale theorie en dat er rekening is gehouden met de culturele en organisatorische verschillen.

Er komt echter ook naar voren dat er niet wordt voldaan aan het hebben van een duidelijk en helder beleid en ook zijn er niet voldoende middelen voor handen. Hiernaast blijkt dat er sprake is van een te veel aan actoren en dat de betrokken partijen gesloten naar elkaar kunnen acteren.

In dit onderzoek is ook een hypothese opgesteld die luidt dat als er sprake is van het voldaan aan deze opgestelde voorwaarden, de implementatie van dergelijk trilateraal Benelux beleid succesvol moet zijn. Het blijkt dat deze hypothese hier opgaat. Immers er wordt zowel aan een gemiddeld aantal voorwaarden voldaan, alsook is er sprake van een gemiddeld implementatiesucces.

Wanneer gekeken wordt naar de invloed die het Actieplan Senningen heeft op de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in Limburg, kan gesteld worden dat deze invloed er wel degelijk is. Echter zijn er ook nog andere grensoverschrijdende samenwerkingsvormen belangrijk in deze provincie, zoals bijvoorbeeld de samenwerking binnen EPICC. Al met al kan gesteld worden dat het Actieplan Senningen een positieve invloed heeft op het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, er is echter nog veel te winnen op dit gebied.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Begrippenlijst.....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	9
1.2 Casus.....	9
1.3 Probleemstelling.....	10
1.3.1 Doelstelling	10
1.3.2 Hoofdvraag.	10
1.3.3 Deelvragen.....	10
1.4 Kwalitatief Onderzoek	11
1.5 Relevantie	12
1.6 Leeswijzer	12
2. Beleidskader	14
2.1 Grensoverschrijdende Criminaliteit.....	14
2.2 Senningen	14
2.3 Structuur Senningen	15
2.4 Benelux Politieverdrag.....	17
2.5 Jaarplan Benelux.....	17
2.6 Evaluatie Politieverdrag.....	18
2.7 Actieplan Senningen 2013-2016.....	18
2.8 Eerdere internationale politiële en justitiële samenwerkingsvormen in Limburg.....	20
2.9 De Nederlandse en Belgische politie	21
3. Theoretisch kader	22
3.1 Implementatie	22
3.2 Top-down en bottom-up: klassieke theorieën	23
3.2.1. Top down	23
3.2.2. Bottom-up	26
3.2.3. Conflict en ambiguïteit centraal	27
3.3 Implementatie in een netwerk situatie	28
3.4 implementatie bij meerdere overheidsniveaus	30
3.5 Succesvolle implementatie.....	32

3.6 Culturele dimensies	34
3.7. Resumé	36
3.7.1. De behandelde theorieën	36
3.7.2. De Benelux succes- en faalfactoren	37
3.7.3. Resumé succesvolle implementatie	38
4. Methodologisch kader	40
4.1 Casestudy	40
4.2 Onderzoeksopzet	40
4.3 Dataverzameling	41
4.3.1 Documentanalyse	41
4.3.2 Interviews	42
4.4 Operationalisatie implementatie	43
4.2 Operationalisatie succes- en faalfactoren	46
4.5. Betrouwbaarheid en Validiteit	50
5. Resultaten	52
5.1 Grensoverschrijdende criminaliteit	52
5.2 Overlegsstructuur Senningen bij de Nederlandse actoren	53
5.3. Het Benelux secretariaat	57
5.4. Senningen	58
5.5 Overlegstructuur Senningen	60
5.6. De landen	62
5.7 Cultuur	64
5.8 Kennis	65
5.9 Budget en tijd	66
5.10 Verantwoording	67
5.11 EPICC	70
5.12 De doelstellingen	71
5.12.1 Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie	72
5.12.2 Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen	75
5.12.3 Uitlenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën	75
5.12.4 Samenwerking tussen verbindingsofficieren	76
6. Conclusie	80
6.1 Vraagstelling	80

6.2 Inhoud Actieplan Senningen.....	80
6.3 Grensoverschrijdende criminaliteit Limburg.....	81
6.4 De Nederlandse actoren.....	81
6.5 Grensoverschrijdende politiesamenwerking in Limburg.....	82
6.6 De invloed van het Actieplan Senningen.....	82
6.7. Succes- en faalfactoren	82
6.8 Wat is succesvolle implementatie	83
6.9 Succesvolle implementatie.....	84
6.10 Verklaring van mate van implementatie	85
6.11 Hoofdvraag	85
6.12 Aanbevelingen	86
6.13 Reflectie	88
6.14 Lessen voor verder onderzoek	89
Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde personen	91
Bijlage 2 - Interviewguide Benelux	92
Bijlage 3 - Interviewguide DEIA	93
Bijlage 4 - Interviewguide politie.....	94
Bijlage 5 - Interviewguide DGPOL.....	95
Bijlage 6 - Interviewguide EPICC.....	96
Literatuurlijst	97

1. Inleiding

De wereld internationaliseert sterk, grenzen vervagen en problemen worden steeds vaker in een internationale context bij de kop gepakt. Ook criminaliteit vindt steeds vaker plaats in een internationale context. Voorbeelden hiervan zijn rondtrekkende dadergroepen, die door het Verdrag van Schengen de mogelijkheid hebben om misdaden te plegen in het ene land waarna ze snel de grens over vluchten naar een ander land waar ze veiliger zijn voor de politie. Vaak blijft de grens een juridisch obstakel in juridische vervolging. Na het openstellen van de grenzen tussen de Benelux landen hebben deze landen dan ook maatregelen genomen voor betere samenwerking op politiegebied tussen de drie landen. Uit deze samenwerking is uiteindelijk in 2004 een politieverdrag gekomen dat de samenwerking tussen de Benelux landen regelt. Ook is het eerste Actieplan Senningen ontstaan in 2006, hierin staan enkele doelstellingen gernoemd die de komende periode behaald moeten worden op het gebied van politiesamenwerking. Het eerste Actieplan was bestemd voor 2007 en 2008, het tweede voor 2010 tot en met 2012. In deze scriptie staat het derde Actieplan Senningen centraal, dat loopt van 2013 tot 2016.

Echter, dat er beleid gemaakt wordt om een probleem aan te pakken, betekent niet dat dit daadwerkelijk bijdraagt aan bestrijding van het probleem. Voordat beleid daadwerkelijk kan bijdragen aan de oplossing van een probleem, moet het beleid eerst geïmplementeerd worden en moet wat op papier is uitgedacht ook in de praktijk plaatsvinden. Of dit Actieplan Senningen geïmplementeerd wordt en hierdoor kan bijdragen aan meer veiligheid staat centraal in deze scriptie.

1.2 Casus

Er wordt gedurende dit onderzoek gekeken naar de implementatie van het Actieplan Senningen in de provincie Limburg. Het Actieplan Senningen is het veiligheidsplan van de Benelux, beschreven in een aantal doelstellingen. Het plan bestaat uit twee grote luiken: 'Politie en Veiligheid' en 'Crisis- en Rampenbeheersing'. Voor deze scriptie is alleen het luik 'Politie en Veiligheid' van belang. Alleen dit luik is van belang omdat uiteindelijk wordt bestudeerd hoe de samenwerking die ontstaat uit het Actieplan Senningen bijdraagt aan het tegengaan van criminaliteit. Dit luik wordt dan ook verder toegelicht in hoofdstuk 2 waarin het beleidskader centraal staat. Hier wordt ook alle andere relevante informatie gegeven omtrent dit beleid, o.a. het Benelux politieverdrag waarop veel politiesamenwerking gebaseerd is.

Er wordt in deze scriptie ingezoomd op de situatie in de provincie Limburg. Waarom juist op deze provincie? Limburg is de provincie in Nederland met de meeste kilometers aan buitenlandse grens, hierdoor is deze provincie extra gevoelig voor grensoverschrijdende criminaliteit. In de criminologie worden grensgebieden als ideaal terrein bestempeld voor mobiel banditisme (Siegel, 2013).

Het feit dat Limburg zowel tussen België als Duitsland ingeklemd ligt, maakt de situatie nog gecompliceerder voor de politie en daarom aantrekkelijker voor criminelen.

Hiernaast is Zuid-Limburg ook nog sterk geïurbaniseerd, waardoor er meer mogelijke doelwitten zijn voor criminelen dan in een plattelandsgebied (Spapens & Fijnaut, 2005).

Doordat Limburg dus een regio is die omringd is door buitenland en het zuiden daarnaast ook geïurbaniseerd is, is deze regio een zeer geschikte casus om te onderzoeken in hoeverre internationaal beleid nu daadwerkelijk toegepast wordt door de politiekorpsen.

Het feit dat er is gekozen voor Limburg als casus voor deze scriptie houdt in dat er binnen dit onderzoek minder aandacht is voor Luxemburg als samenwerkingspartner binnen de Benelux. Limburg grenst, naast Duitsland alleen maar aan Benelux land België. Wanneer er gesproken wordt over samenwerking binnen Benelux verband wordt in deze scriptie bedoeld op samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische politie. Het is namelijk veel aannemelijker in dit geval dat er sprake is van een samenwerking die plaatsvindt tussen Nederlandse en Belgische politiekorpsen dan tussen de Nederlandse en de Luxemburgse politie.

1.3 Probleemstelling

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd en staat hieronder geschreven vraagstelling centraal.

1.3.1 Doelstelling

Onderzoeken in hoeverre het Benelux Actieplan Senningen daadwerkelijk geïmplementeerd wordt door de politie in Limburg om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken.

1.3.2 Hoofdvraag.

In hoeverre wordt het Actieplan Senningen door de politie in Limburg geïmplementeerd om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken?

Er is sprake van een evaluatieve studie. Kort gezegd gaat deze thesis over in hoeverre het veiligheidsbeleid geïmplementeerd wordt. Ook wordt er gekeken waarom er hier sprake is van een al dan niet succesvolle implementatie. Door de implementatie van het Actieplan Senningen in Limburg te bestuderen en te kijken naar de kritieke factoren, kunnen er lessen getrokken worden voor de implementatie van ander beleid opgesteld in het kader van de Benelux samenwerking.

1.3.3 Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden moet eerst een aantal zaken verduidelijkt worden. Er moet een duidelijk beeld zijn geschetst over wat grensoverschrijdende criminaliteit nu precies is en hoe de situatie met betrekking tot deze vorm van criminaliteit is in de grensregio Limburg. Het kan namelijk zo zijn dat er geen sprake is van een prioritaire situatie in Limburg m.b.t. deze problematiek. Ook moet duidelijk zijn wat het te onderzoeken Actieplan Senningen van de Benelux precies inhoudt. Al deze zaken kunnen verduidelijkt worden middels een literatuurstudie.

Hierna moet bepaald worden in hoeverre het veiligheidsbeleid van de Benelux daadwerkelijk geïmplementeerd wordt. Hiervoor moet een aantal dingen duidelijk gemaakt worden. Zo moet er allereerst een duidelijk beeld ontstaan over het begrip implementatie. Het kan namelijk zo zijn dat er maar sprake is van een gedeeltelijke implementatie, maar wanneer kan men spreken van een mate van implementatie die voldoende is? Hiernaast wordt er gekeken naar de verschillende actoren die betrokken zijn bij dit Actieplan Senningen, dit om het implementatieproces inzichtelijk te krijgen. Tevens wordt er gekeken naar hetgeen de politie in Limburg in zijn algemeen doet in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit, zodat bepaald kan worden in hoeverre deze aanpak zich verhoudt tot het Benelux beleid.

Ook wordt er gekeken naar verschillende theorieën over implementatie, er wordt onder meer gekeken naar de verschillende vormen van implementatie. Aan de hand van theorieën hieromtrent worden verschillende succes- en faalfactoren worden geformuleerd. Deze factoren worden gebruikt als verklarende factor voor een al dan niet succesvolle implementatie van het Benelux beleid.

Uit bovenstaande informatie volgen onderstaande deelvragen.

- 1. Wat houdt het Actieplan Senningen in?**
- 2. Is er in Limburg sprake van overlast m.b.t. grensoverschrijdende criminaliteit?**
- 3. Welke Nederlandse actoren zijn betrokken bij het Actieplan Senningen?**
- 4. Welke vormen van grensoverschrijdende politiesamenwerking zijn er in Limburg?**
- 5. Hoe wordt de grensoverschrijdende politiesamenwerking beïnvloed door dit beleid van de Benelux?**
- 6. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur de succes- en faalfactoren m.b.t. implementatie van dergelijk trilateraal beleid?**
- 7. Wanneer is er sprake van een succesvolle implementatie?**
- 8. In hoeverre is er sprake van een succesvolle implementatie van het Actieplan Senningen?**
- 9. Door welke succes- en faalfactoren kan deze implementatie worden verklaard?**

1.4 Kwalitatief Onderzoek

Deze scriptie is grotendeels kwalitatief van aard. Bevindingen die gedaan worden in de interviews, staan centraal in de beantwoording van de verschillende deelvragen. Om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit worden ook cijfers vergaard, dit is dus kwantitatief van aard. Er is uiteindelijk gekozen voor een kwalitatief onderzoek in deze scriptie. Boeije (2005) omschrijft kwalitatief onderzoek als: “de vraagstelling die zich richt op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen”. Vraagstelling die centraal staat in deze scriptie is namelijk: hoe geeft de politie in Limburg betekenis aan het Benelux actieplan met betrekking tot meer internationale politiesamenwerking en hoe past men de gedragingen daar aan, aan?

1.5 Relevantie

De wetenschappelijke relevantie van deze thesis, ligt in het feit dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en internationale politiesamenwerking (Block, 2008). Er is ook nog geen onderzoek gedaan naar de implementatie van dit veiligheidsbeleid opgesteld, in het kader van de Beneluxsamenwerking en de implementatie hiervan op de werkvloer. Door de casus van de implementatie van dit beleid in Limburg te gebruiken, kunnen lessen getrokken worden voor de implementatie van ander Benelux beleid. Er worden gedurende deze scriptie verschillende implementatietheorieën gebruikt. Er wordt gekeken naar een klassieke kijk op beleidsimplementatie, er wordt gekeken naar implementatie in een multi-actor situatie en ten slotte naar implementatie in een situatie waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn. Een voorbeeld van een dergelijke implementatie is de implementatie van EU-beleid. Er wordt nagegaan of deze theorieën elkaar eventueel aanvullen en aan de hand van al deze theorieën worden succes- en faalfactoren opgesteld, die van toepassing zijn op de Benelux-context. In deze extra aanvulling zit de wetenschappelijke relevantie.

De maatschappelijk relevantie ligt hem onder andere in het feit dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe een door de samenleving weinig gekend orgaan (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012), dat de Benelux is, eventueel toch bijdraagt aan de oplossing van een grensoverschrijdend probleem en daarmee op het gebied van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit haar meerwaarde bepaalt. Andere meerwaarde voor de maatschappij is het feit dat inzichtelijk wordt gemaakt of deze samenwerking bijdraagt aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit. Grensoverschrijdende criminaliteit komt veel voor in onze maatschappij en daarom is er meerwaarde om te weten hoe dit wordt aangepakt.

1.6 Leeswijzer

Begonnen wordt met het beleidskader, hierin wordt het Actieplan Schenningen uitgebreid behandeld, alsook wordt alle relevante achtergrond informatie, zoals het Politieverdrag waarop het Actieplan Senningen gebouwd is, de overlegstructuur binnen Senningen en de geschiedenis van deze samenwerking op veiligheidsgebied gegeven. Hiernaast is er ook aandacht voor eerdere samenwerkingsvormen wat betreft het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit in Limburg en is er aandacht voor de Nederlandse en Belgische politie organisatie.

In het theoretisch kader is er aandacht voor verschillende implementatietheorieën. Er is aandacht voor klassieke implementatietheorieën, er is aandacht voor theorieën in een multi-actorcontext en tenslotte komen theorieën met betrekking tot implementatie in een situatie waarin meerdere overheidslagen voorkomen aan bod. Er wordt bestudeerd of deze theorieën een aanvulling zijn op elkaar, elkaar tegenspreken of grotendeels hetzelfde zijn. Aan de hand van deze theorieën worden er succes- en faalfactoren opgesteld voor beleid dat opgesteld is in een Benelux kader, die worden toegepast in deze casus.

Ook is er in dit hoofdstuk aandacht voor het begrip 'succesvolle implementatie'. Wanneer mag men implementatie een succes noemen, is dit als het gehele beleid is geïmplementeerd, of als de beleidsuitkomsten overeenkomstig de beleidsdoelstelling zijn? In deze scriptie wordt het lastig hier een

eenduidig antwoord op te vinden. De verschillende auteurs geven verschillende antwoorden op deze vraag. Toch komt deze vraag naar voren in een paragraaf van het theoretisch kader. Ten slotte wordt er ook gekeken naar de culturele verschillen tussen Nederland en België.

Vervolgens worden in het methodologisch kader de verschillende variabelen die volgen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Er wordt onder meer nagegaan hoe bepaald wordt of het Actieplan Senningen daadwerkelijk succesvol geïmplementeerd wordt door de politie in Limburg en hoe dit bijdraagt aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit. Ook worden de succes- en faalfactoren met betrekking tot implementatie in dit hoofdstuk geoperationaliseerd. Verder wordt toegelicht en beargumenteerd waarom de personen die worden geïnterviewd, noodzakelijk zijn voor de beantwoording van de verschillende deelvragen en dus uiteindelijk de hoofdvraag. Ook wordt er toegelicht waarom er voor een casus gekozen is in dit onderzoek.

In het vijfde hoofdstuk worden de resultaten van de dataverzameling gepresenteerd. Er wordt ook gekeken hoe groot het probleem van grensoverschrijdende criminaliteit is in Limburg.

Afgesloten wordt met een conclusie: hier worden de afzonderlijke deelvragen beantwoord en uiteindelijk ook de hoofdvraag. Hierin vindt dus de evaluatie van de implementatie plaats. Ook worden er hier lessen getrokken worden die men bij komende implementaties van beleid, opgesteld in een Benelux setting, kan gebruiken.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt zowel het begrip grensoverschrijdende criminaliteit omkaderd, alsook wordt er gekeken naar het te behandelen veiligheidsbeleid van de Benelux. Centraal hierbij staat het te onderzoeken Actieplan Senningen, ook wordt er aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van deze samenwerking. Er wordt hiernaast ook even kort gekeken naar de verschillende politie organisaties in Nederland en België. Begonnen wordt nu met het toelichten van grensoverschrijdende criminaliteit.

2.1 Grensoverschrijdende Criminaliteit

In deze thesis staat centraal in hoeverre het Actieplan Senningen geïmplementeerd wordt, dit wordt onder andere vastgesteld aan de hand van het feit dat dit plan bijdraagt aan minder grensoverschrijdende criminaliteit. Om vast te stellen wat kan worden verstaan onder deze specifieke vorm van misdrijven, wordt de volgende definitie gehanteerd van Spapens & Fijnaut (2005, p.7):

‘Grensoverschrijdende criminaliteit betreft misdaden die aanleiding (kunnen) geven tot informatie-uitwisseling of samenwerking tussen de (politiële, justitiële en bestuurlijke) autoriteiten van twee of meer landen’.

Er is bijvoorbeeld sprake van grensoverschrijdende criminaliteit wanneer een inwoner uit Nederland slachtoffer is van een misdrijf in Nederland, gepleegd door iemand uit België. Ook is er sprake van grensoverschrijdende criminaliteit wanneer de logistiek van de misdaad verspreid is over meerdere landen. Onder misdaad vallen alle zaken die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen (Spapens & Fijnaut, 2005).

Door een toegenomen internationalisering komt deze vorm van criminaliteit steeds vaker voor. Doordat er meer grensoverschrijdend verkeer is, is het makkelijker voor criminelen om de grens over te steken, daarnaast zijn landsgrenzen ook een soort afschermmiddel voor deze criminelen (Spapens & Fijnaut, 2005). Samenwerking tussen de verschillende justitiële en politieke diensten is niet optimaal, dit zijn beweegredenen voor criminelen om juist in de grensregio actief te zijn (Benelux, 2014). Spapens & Fijnaut (2005) noemen de landsgrens zelfs een obstakel in het bestrijden van deze misdaden.

2.2 Senningen

De eerste keer dat Senningen genoemd wordt in het kader van samenwerking tussen de Benelux-landen, is in 1996 wanneer in dit plaatsje een memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie wordt ondertekend tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van Nederland, België en Luxemburg (Benelux, 1996).

Het doel van dit memorandum is werkafspraken en bestaande samenwerking met betrekking tot gemeenschappelijk beleid voor openbare veiligheid te bevorderen. Ook moet er meer samenwerking

plaatsvinden tussen de landen op het terrein van politie, justitie en immigratie. De derde doelstelling heeft betrekking op het initiëren van gemeenschappelijke standpunten op het gebied van politie, justitie en immigratie in het kader van de EU.

Ook wordt in dit memorandum bepaald dat de betrokken vakministers minstens één keer per jaar bijeenkomen in een zogeheten ministerieel overleg. Ambtelijke werkgroepen bestaande uit ambtenaren van de betrokken ministeries, politie, OM en de immigratiediensten bereiden deze overleggen voor en komen zo vaak als nodig is bij elkaar.

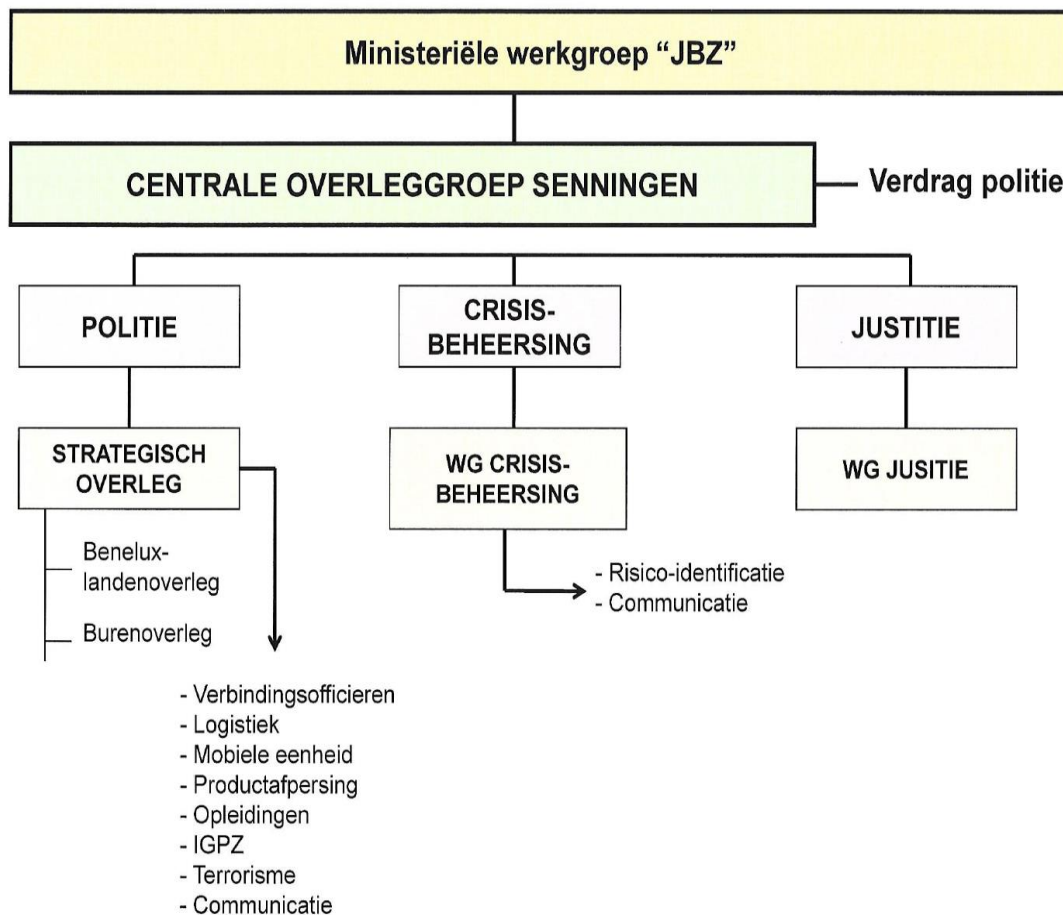
De beoogde politieke samenwerking wordt als volgt uitgewerkt (Benelux, 1996):

- **Samenwerking tussen Benelux-landen bij het uitzenden van verbindingsofficieren**
- **Optimaliseren van gegevensuitwisseling**
- **Optimaliseren van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende politieactie**
- **Politieke samenwerking op het gebied van immigratie**
- **Drugstoerisme en grensoverschrijdende drugshandel bestrijden**

Tien jaar later kwamen de bevoegde ministers weer bijeen om de balans op te maken van deze samenwerking. Hier werd besloten dat er een globaal programma moest worden opgesteld met acties voor de toekomst dat als checklist kan dienen. Het eerste Actieplan Senningen, voor 2007 en 2008, net als de daaropvolgende Actieplannen, is een uitwerking van deze afspraken. Het nieuwste Actieplan en het document dat deze scriptie centraal staat, dat van 2013-2016 wordt verderop in dit hoofdstuk, in paragraaf 2.7, uitgebreid toegelicht. De politiesamenwerking tussen de Benelux-landen is sterk toegenomen sinds 2004, in dit jaar werd tussen de betrokken landen een Politieverdrag ondertekend, dit verdrag wordt paragraaf 2.4 verder toegelicht.

2.3 Structuur Senningen

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe de overlegstructuur betreffende Senningen geregeld is, hierna zal dit schema verder toegelicht worden (Benelux, n.d.).



Schema 1 : Overlegstructuur Senningen

Bovenaan het schema staat de ministeriële werkgroep JBZ. Dit is het ministerieel overleg tussen de bevoegde ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, zij zijn de uiteindelijke eindverantwoordelijken van het beleid. Hieronder staat de Centrale Overleggroep Senningen (COG), deze overleggroep wordt gevormd door ambtenaren van de betrokken ministeries.

Daaronder is te zien dat het Senningen overleg uiteen valt in drie luiken: politie, crisisbeheersing en justitie. Het hoogste overleg binnen het luik 'politie' is het strategisch overleg, hier nemen de verschillende korpschefs aan deel, hieronder zijn ook enkele werkgroepen te plaatsen, bijvoorbeeld de werkgroepen verbindingsofficiëren en opleidingen. Hieronder valt het Benelux-landenoverleg, dat bestaat uit vertegenwoordigers van aan elkaar grenzende regio's; bijvoorbeeld Nederlands-Limburg en Belgisch-Limburg. Ten slotte vindt ook nog een burenoverleg plaats, dit is een overleg tussen lokale aan elkaar grenzende politiedivisies.

2.4 Benelux Politieverdrag

Op 8 juni 2004 werd tussen Nederland, België en Luxemburg het verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden ondertekend. Namens Nederland tekenen die dag minister van Binnenlandse Zaken Johan Remkes, minister van Justitie Piet Hein Donner en ten slotte minister van Vreemdelingen Zaken en Integratie Rita Verdonk, het verdrag.

Intentie van het verdrag is dat er meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de drie landen. Ook een intensivering van de samenwerking bij de inzet van de middelen en materieel bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid en in het kader van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, staat centraal. Uiteindelijke doelstelling staat genoemd in Artikel 2:

“Dit Verdrag heeft tot doel de mogelijkheden tot politieke samenwerking in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de bescherming van personen en goederen en in het kader van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, te verruimen”.

De verschillende artikelen in dit verdrag zijn van toepassing op de uitwisseling van informatie, de bevoegdheden van de politie over de grens in een ander Benelux-land en de uitwisseling van middelen en materialen.

Hiernaast wordt er ingegaan op bijzondere vormen van samenwerking binnen dit verdragskader. Zo wordt er onder meer stilgestaan bij de directe uitwisseling van persoonsgegevens. Ook wordt een rechtstreekse raadpleging van het kentekenregister geregeld via dit verdrag. Middels dit verdrag kan er ook sprake zijn van een verbindingsofficier in een derde land, die de verdragsluitende landen in het betreffende land vertegenwoordigt.

Tenslotte worden ook overige vormen van samenwerking besproken, zo is er onder meer aandacht in Artikel 24 voor nieuw op te richten gemeenschappelijke politiecentra. Deze centra zijn bedoeld voor het faciliteren van informatie- uitwisseling en de uitwisseling van verschillende middelen. Ook kunnen er gemengde patrouilles en controles worden georganiseerd in de grensstreek.

Het laatste artikel dat hier behandeld wordt, is artikel 42: de uitzonderingsclausule. In deze clausule staat beschreven hoe de verdragsluitende partijen dit verdrag naast zich neer kunnen leggen, wanneer de ‘eigen soevereine rechten op een dusdanige wijze worden aangetast dat de eigen veiligheid of andere aanzienlijke belangen worden bedreigd, of dat inbreuk op het nationale recht wordt gemaakt’.

2.5 Jaarplan Benelux

Elk jaar stelt de Benelux een jaarplan op met daarin de belangrijkste aandachtspunten voor het komende jaar. Er is in deze jaarplannen ook aandacht voor veiligheid en justitie en dus voor het Actieplan Senningen en het politieverdrag.

In het jaarplan van de Benelux voor 2015 wordt, net zoals in 2014, genoemd, dat het politieverdrag verder geoptimaliseerd moet worden (Benelux, 2015). Ook op andere punten zoals de informatie-uitwisseling en

de verbindingsofficieren wordt ingegaan in dit jaarplan. Mobiel banditisme wordt in het jaarplan 2015 ook apart als een prioriteit benoemd, het blijkt namelijk dat rondtrekkende dadergroepen vaker verantwoordelijk zijn voor metaaldiefstallen dan andere groepen. Door het aanpakken van deze groepen wil men dus o.a. metaaldiefstal tegengaan (Benelux, 2015).

Daarnaast wordt in 2015 prioriteit gegeven aan de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit, bij de bestuurlijke bestrijding van dit fenomeen wil de Benelux lokale overheden betrekken. Er moet een Benelux-platform worden opgericht waar alle initiatieven op dit gebied verzameld kunnen worden (Benelux, 2015).

2.6 Evaluatie Politieverdrag

In 2009 is het Benelux Politieverdrag geëvalueerd (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012). In deze paragraaf worden enkele relevante bevindingen van deze evaluatie besproken. Algemene conclusie van deze evaluatie is, dat het verdrag een 'nuttig instrument is' waardoor gemeenschappelijke politieoefeningen plaatsvinden en er sprake is van een operationele samenwerking. Ook vinden er steeds meer grensoverschrijdende achtervolgingen en observaties plaats.

Echter kwamen ook uit de evaluatie enkele knelpunten naar voren. Belangrijkste kritiekpunten zijn dat er een gebrek aan kennis is rondom het verdrag en dat de doelstellingen te vaag zijn. Ook kwam naar voren dat het toepassingsgebied van het verdrag naar heel Nederland verplaatst moest worden i.p.v. dat het verdrag alleen van toepassing is in de zuidelijke grensprovincies (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012).

2.7 Actieplan Senningen 2013-2016

Sinds 2007 wordt structurele samenwerking op het gebied van veiligheid in de Benelux geregeld via het 'Actieplan Senningen' (Benelux, 2013). Op dit moment is het Actieplan Senningen 2013-2016 van kracht, waar eerdere 'actieplannen' liepen van 2007 tot 2008 en van 2010 tot 2012. Dit Actieplan Senningen is te verdelen in twee grote luiken: Politie en Veiligheid en Crisissen en Rampen. Aangezien in deze scriptie grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crises en rampen niet centraal staat, wordt dit luik verder niet behandeld.

Het actieplan bestaat uit doelstellingen met daaraan vastgekoppeld een visie en actiepunten. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Doelstelling 1: Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie.

Deze doelstelling komt voort uit de eerder genoemde evaluatie van het Politieverdrag uit 2004 in 2010. Er zijn nog steeds vragen over mogelijkheden en beperkingen die het verdrag noemt wat betreft de uitwisseling van informatie. Dit kan echter alleen via een verdragswijziging aangepakt worden. Onderzocht dient te worden hoe deze wijziging er uit dient te zien. Punten op dit vlak die zonder verdragswijziging aangepakt kunnen worden, zijn het beter leren kennen van elkaars dienstrichtlijnen en opleidingsinitiatieven beter op elkaar afstemmen.

Actiepunten die voortkomen uit deze doelstelling zijn, dat in 2012 een werkgroep informatie-uitwisseling in de grensstreek van start is gegaan, deze werkgroep zal voorstellen uitwerken om de informatie-uitwisseling te verbeteren. Ook zal elk betrokken land bepalen in hoeverre het nuttig en te verwezenlijken is om politiediensten opsporingsbevoegdheden te geven op het grondgebied van een ander land.

Doelstelling 2: Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen.

De afgelopen jaren hebben er verschillende oefeningen plaatsgevonden tussen de Nederlandse en Belgische politie en sinds 2010 is er ook een gemeenschappelijke recherche-opleiding. Ook moet een opleiding over grensoverschrijdende Belgisch-Nederlandse operationele samenwerking gerealiseerd worden in 2013. Visie achter deze oefeningen en opleidingen is om wederzijds vertrouwen te wekken en samenwerking effectiever te maken.

Actiepunten die hieraan verbonden zijn, zijn dat de verschillende initiatieven zullen worden voortgezet en waar mogelijk verbeterd. De werkgroep Gemeenschappelijke Benelux-opleidingen zal hier voor instaan.

Doelstelling 3: Uitlenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën.

Op dit moment wordt er nog te weinig politiemateriaal uitgewisseld tussen de drie landen. Dit geldt zowel voor het in daadwerkelijk bruikleen geven van bepaald materiaal als ook het tot gemeenschappelijke aankopen komen. Actiepunten gekoppeld aan deze doelstelling zijn te vinden in het up-to-date houden van een lijst van uitleenbaar materiaal. Ook zal er aandacht worden besteed aan nieuwe technologieën die voor veiligheidsdoeleinden gebruikt kunnen worden.

Doelstelling 4: Samenwerking tussen verbindingsofficieren.

Vanaf 2011 vindt er samenwerking plaats op het gebied van verbindingsofficieren en wordt er gemeenschappelijk gebruik van gemaakt. Het doel voor de periode tot en met 2016 is om deze samenwerking te consolideren en verder uit te breiden naar andere regio's in de wereld. In een aantal landen moeten volwaardige Benelux-verbindingsofficieren geplaatst worden.

Een verbindingsofficier is een in het buitenland gestationeerde politiefunctionaris die is belast met het uitwisselen van informatie en het voorbereiden en begeleiden van rechtshulpverzoeken. De rechtshulpverzoeken hebben meestal betrekking op grotere rechercheonderzoeken (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012).

Doelstelling 5: Bestuurlijke aanpak van criminaliteit

In EU-verband is er steeds meer aandacht voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit; hoe kunnen maatregelen getroffen worden om criminaliteit tegen te gaan? De Benelux wil op dit traject het voortouw nemen, er vinden in Beneluxverband al vergaderingen plaats over hoe de bestuurlijke aanpak beter afgestemd kan worden. Focus hierbij ligt vooral op metaaldiefstallen en in mindere mate mensenhandel en seksuele uitbuiting. Het doel is om betere afstemming te krijgen en gezamenlijke strategieën uit te werken.

Actiepunten zijn om een gezamenlijk plan met betrekking tot het tegengaan van metaaldiefstallen te ontwikkelen en samen op te trekken in Beneluxverband binnen de EU wat betreft de bestuurlijke aanpak van het tegengaan van criminaliteit.

Doelstelling 6: Preventie van gewelddadig radicalisme en terrorisme.

Bij samenwerking op dit gebied staat Europa centraal. Een eerder initiatief op Benelux-niveau is uitgemond in een EU-project op dit gebied. Actiepunt op dit thema is dan ook dat kansen waarop Benelux-samenwerking een meerwaarde kan betekenen binnen de EU-samenwerking, onderzocht zullen worden.

Doelstelling 7: Samenwerking inzake cyberveiligheid en cybercrime.

Op moment van schrijven van het Actieplan ligt de samenwerking op dit beleidsthema vrijwel stil, nadat in 2011 nog een intentieverklaring over Benelux-samenwerking op dit punt werd ondertekend door de betrokken ministers. Doelstelling voor 2013-2016 is om een nieuwe impuls te geven aan deze samenwerking. Om overlap met Europese samenwerking te voorkomen, zal eerst goed gekeken worden naar de onderwerpen waarop een Benelux-samenwerking meerwaarde zal hebben.

Doelstelling 8: Samenwerking rond de politionele inzet in civiele crisisbeheersmissies.

Nu nog zijn de Benelux-landen afzonderlijk actief in verschillende civiele crisisbeheersmissies van EU dan wel VN. Er zal onderzocht worden op welke punten er beter samengewerkt kan worden en middelen efficiënter kunnen worden ingezet.

2.8 Eerdere internationale politieke en justitiële samenwerkingsvormen in Limburg

Er is al enkele decennia een trend dat criminaliteit steeds meer transnationaal wordt, ook in Zuid-Limburg, centraal gelegen in de Euregio Maas-Rijn. Deze Euregio is een samenwerkingsverband tussen het zuiden van de Nederlandse provincie Limburg, de Belgische provincie Limburg, de Belgische provincie Luik, de Duitstalige gemeenschap in België en de Regio Aken in Duitsland.

In de Euregiocontext worden als sinds de jaren 1960' diverse initiatieven ontplooid om meer samenwerking op justitieel en politieel gebied te bewerkstelligen (Spapens & Fijnaut, 2005).

Zo werd in 2003 besloten tot de oprichting van het Bureau voor Euregionale samenwerking. De samenwerking houdt in dat Nederlandse, Belgische en Duitse opsporingsdiensten intensiever gaan samenwerken in deze geografische regio door een betere en effectievere informatie-uitwisseling (Rijksoverheid, 2013). Ook hebben de landen gezamenlijk prioriteiten bepaald met betrekking tot de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Aan de volgende thema's zal meer aandacht geschonken worden: rondtrekkende criminele groepen, woninginbraken, mobiel banditisme, criminele motorbendes en 'car- and homejacking'. Ook is binnen de Euregio het samenwerkingsverband NeBeDeAgPol actief. NeBeDeAgPol is een niet-dwingend samenwerkingsverband dat als doel heeft de grensoverschrijdende politiewerkzaamheden in de Euregio te verbeteren. Werkzaamheden zijn gebaseerd op de wil van de korpschefs om samen te werken. Ook binnen dit samenwerkingsverband richt men zich op grensoverschrijdende politieoperaties, uitwisseling van materiaal en middelen, uitwisseling van sporen etc. Hieruit is ook EPICC voortgevloeid, EPICC is het gemeenschappelijk centrum voor politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn, om de informatie-uitwisseling te bevorderen, zijn de verschillende informatieknooppunten hier bijeen gebracht (NeBeDeAgPol, n.d.) .

In 2014 zijn er ook afspraken gemaakt tussen Nederland, België en Noordrijn-Westfalen over 'kortere en snellere lijnen' tussen de verschillende opsporingsdiensten in de Euregio. Rechtshulpverzoeken kunnen voortaan digitaal verstuurd worden i.p.v. per brief. Dit moet een aanzienlijk kortere levertijd opleveren (Rijksoverheid, 2014).

2.9 De Nederlandse en Belgische politie

Zoals al blijkt uit het Actieplan Senningen richt dit actieplan zich voornamelijk op beleid dat gericht is op meer samenwerking tussen de Nederlands, Belgische en Luxemburgse politiediensten. Gezien de casus die centraal staat dit onderzoek, worden in deze paragraaf kort de organisaties van de Nederlandse en Belgische politie besproken.

De Nederlandse politieorganisatie is recentelijk veranderd door het feit dat er nu een nationale politie is, tegenover eerst vele verschillende politiekorpsen. Dit betekent dat er nu ook maar sprake is van één politieorganisatie, deze politieorganisatie is wel weer in te delen in verschillende politie-eenheden, waaronder dus de in dit onderzoek centraal staande politie-eenheid Limburg.

Bij de Belgische politie is er sprake van twee politieniveaus binnen een geïntegreerde politie. De twee politieniveaus zijn de Federale Politie en de Lokale Politie. De Federale Politie heeft bevoegdheden voor heel België terwijl de Lokale Politie alleen bevoegdheden heeft binnen een politiezone, in totaal zijn er in België 192 politiezones. Er bestaat geen hiërarchisch verband tussen deze twee politie-eenheden, dus kunnen zij vrij autonoom handelen. Wanneer er echter internationale afspraken gemaakt dienen te worden, dienen deze gemaakt te worden met de Federale Politie.

3. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt er gekeken naar implementatie van beleid in zijn algemeen, implementatie van beleid in een multi-actorcontext en tenslotte van implementatie van beleid bij meerdere overheidslagen. Specifiek wordt hier gekeken naar implementatie bij overheidslagen over grenzen heen, de EU wordt in deze paragraaf eruit gelicht. Er wordt later in dit theoretisch kader gekeken hoe deze theorieën zich tot elkaar verhouden en aan de hand van deze theorieën worden succes- en faalfactoren opgesteld, die gebruikt worden in de evaluatie om te verklaren hoe de implementatie van het in deze scriptie behandelde Beneluxbeleid is verlopen. Hiernaast wordt er in dit theoretisch kader gekeken naar theorie met betrekking tot wat succesvolle implementatie nu precies inhoudt. Dit wordt vergeleken in het resultatenhoofdstuk met de mate van implementatie van dit beleid. Ook wordt er gekeken naar theorieën omtrent verschillen in cultuur tussen landen en welke implicaties dit kan hebben voor samenwerking.

Er wordt nu verder gegaan met implementatie van beleid. De vraag die uiteindelijk beantwoord moet worden is dan ook, of er iets gemerkt wordt van het Beneluxbeleid op de politiewerkvloer. Eerst wordt er kort ingegaan op implementatie van 'gewoon' beleid, de zogenaamde klassieke theorieën. Er is hier echter sprake van beleid dat afkomstig is van intergouvernementele organisatie.

Het Actieplan Senningen is het resultaat van overeenstemming tussen de drie lidstaten Nederland, België en Luxemburg. Omdat hierbij sprake is van beleid in een multi-level governance situatie, wordt er ook gekeken of bij implementatie van beleid, dat het resultaat is van een dergelijke netwerksituatie, extra moeilijkheden aan het licht komen. Ook wordt er gekeken naar theorieën omtrent moeilijkheden bij de implementatie van beleid in een situatie waarbij meerdere overheidslagen komen kijken, dit om te kijken naar implementatiemoeilijkheden in een internationale setting.

Aan de hand van deze theorieën worden vervolgens succes- en faalfactoren opgesteld die van toepassing zijn op implementatie van Beneluxbeleid.

3.1 Implementatie

Pas sinds ongeveer 1970 is er in de bestuurskunde aandacht voor implementatie (Hoogerwerf & Herwiler, 2008; Hill & Hupe, 2002; McLaughlin, 1987). Hiervoor overheerste de doelrationaliteit in de bestuurskunde. Het idee hierachter was dat wanneer er sprake is van goed beleid, de bureaucratie dit doeltreffend en kundig zal invoeren. Wanneer steeds duidelijker wordt dat de implementatie van sommige beleidsstukken mislukt, zoekt men eerst de verklaring in een niet-perfekte organisatie van de uitvoering (Hoogerwerf & Herwiler, 2008). Toen bleek dat problemen bij de implementatie wel degelijk aan het beleid zelf kunnen liggen, verschenen snel de eerste lijstjes met voorwaarden voor een succesvolle uitvoering. Hoogerwerf en Herwiler, (2008, p.123) geven het volgende rijtje voorwaarden, opgesteld door Lewis A. Gunn (1978)

- ***Externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel.***
- ***Er zijn voldoende tijd en middelen gereserveerd.***
- ***Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn voldoende middelen beschikbaar.***

- *Het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie.*
- *De verbanden tussen middelen en doelen zijn direct en er zijn weinig tussenschakels.*
- *Er is één organisatie aangewezen voor de uitvoering die niet afhankelijk is van anderen. Is hulp van anderen toch noodzakelijk, dan zijn de afhankelijkheidsrelaties beperkt en onbelangrijk.*
- *Er is volledig begrip van en overeenstemming over de doeleinden en dit blijft zo gedurende het uitvoeringsproces.*
- *Bij het streven naar doelbereiking is het mogelijk de uit te voeren taken gedetailleerd en in perfecte volgorde te bepalen.*
- *Er is perfecte communicatie tussen, en coördinatie van, de verschillende onderdelen en actoren die bij het beleid betrokken zijn.*
- *De beleidsbepalers kunnen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen.*

In bovenstaand rijtje voorwaarden zijn veel punten te herkennen uit het top-down-model (Hoogerwerf en Herwijer, 2008). Matland (1995) schrijft dat er meestal over twee verschillende soorten implementaties wordt gesproken: bottom-up en top-down. Elk type implementatie heeft haar eigen kritiekpunten en succes- en faalfactoren. De twee modellen worden in onderstaande alinea toegelicht.

McLaughlin (1987) stelt dat beleidssucces vooral afhangt van middelen en wil. Andere benoemde succesfactoren zijn een combinatie van druk uitoefenen en ondersteuning aanbieden. Deze factoren worden echter pas belangrijk, wanneer er eerst aan een aantal externe factoren is voldaan, zoals heldere doelstellingen en effectief leiderschap. Het blijft echter lastig om een succesvolle implementatie te bewerkstelligen, zeker wanneer er verschillende overheidsniveaus en andere organisaties bij komen is dit lastig.

3.2 Top-down en bottom-up: klassieke theorieën

3.2.1. Top down

Top-down implementatie komt er simpel gezegd op neer, dat het van te voren opgestelde beleid wordt uitgevoerd op de werkvloer. Bottom-up betekent dat de implementatie plaatsvindt in twee stappen. Op het macro-economisch niveau wordt beleid bepaald, op het micro-economisch niveau tenslotte wordt hier eigen beleid op gemaakt om de doelen van het macro-economisch niveau te bereiken. Dit wordt vervolgens geïmplementeerd (Matland, 1995).

Bij een top-down implementatie gaat men uit van een beleidsbepaler die door een goed beleid te formuleren de juiste voorwaarden schept voor een goede implementatie (Hoogerwerf en Herwijer, 2008). Bij deze benadering zijn er verschillende factoren die de implementatie al dan niet beïnvloeden. Zo zijn er de traceerbaarheid van het probleem, het vermogen van het statuut om de implementatie te structureren en de hoeveelheid aan variabelen, die de implementatie kunnen beïnvloeden (Mazmanian & Sabatier, 1990). Matland (1995) stelt echter dat dit veel te ingewikkeld is en schrijft dat uit verschillende onderzoeken blijkt, dat bij een top-down benadering vooral de volgende facetten een belangrijke rol spelen:

- **Beleidsdoelen moeten helder zijn en consistent.**
- **Het aantal actoren moet tot het minimum beperkt worden.**
- **Er moet zo min mogelijk veranderd worden aan het beleid gedurende het proces.**
- **Een organisatie die sympathiseert met het beleid moet verantwoordelijk zijn voor de implementatie.**

Door Hill en Hupe (2002) wordt ook aandacht geschonken aan game-theory denken binnen de top-down benadering. Er wordt nadruk gelegd op het feit dat implementatie ook een politiek proces is en dat dit proces via game-theory gestuurd kan worden. Zo dient er ook in de top-down benadering meer aandacht te zijn voor het fenomeen van scenario-writing binnen een beleidsimplementatie. Game-theory gaat over de manier waarop er interactie plaatsvindt tussen de verschillende 'spelers' betrokken bij het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld met betrekking tot een beleid. Game-theory gaat er van uit dat deze betrokken spelers alle keuzemogelijkheden op een rijtje zetten en dan rationeel beslissen welke beslissing genomen kan worden, het gaat dus niet om de beslissing die de actor neemt. Bij het nemen van deze beslissing wordt ook verondersteld dat de verschillende actoren ook rekening houden met de kennis en verwachtingen van de andere betrokken actoren (Osborn & Rubinstein, 1994). De keuzemogelijkheden worden schematisch weergegeven en zijn daardoor een abstracte weergave van de werkelijkheid. Vaak kan via een wiskundig model worden bepaald welke beslissing dan de meeste rationele is en dus welke optie gekozen dient te worden, echter in de sociale wetenschappen wordt er vaak geen gebruik gemaakt van een wiskundig model en gaat het er vooral om dat de beslissingen van de betrokken actoren worden begrepen (Osborn & Rubinstein, 1994).

Een top-downbenadering kent ook kritiekpunten. Zo wordt in het artikel van Matland (1995) aangehaald dat top-downtheoretici het opgestelde beleid als nulpunt nemen. Zij gaan daarmee voorbij aan al hetgeen wat op dit beleidsterrein is gebeurd voordat er sprake was van het opgestelde beleid, dit terwijl er heel veel implementatiemoeilijkheden liggen in de beginfasen van het beleid (Matland, 1995). Ook wordt er gesteld dat er bij deze benadering te weinig rekening wordt gehouden met de omgeving en lokale actoren, die het beleid ook in grote mate kunnen beïnvloeden.

Een veel aangehaalde evaluatie van de implementatie van top-down beleid is Implementation van Pressman en Wildavsky (1973). In deze studie staat centraal hoe een project, bedacht op het niveau van de Amerikaanse Federale overheid, wordt geïmplementeerd in Oakland en wat hierbij allemaal is misgegaan. Het blijkt dat er bijna niks is terechtgekomen van de doelstellingen van het voorgestelde beleid (Pressman en Wildavsky, 1973). Het beleid hield in dat er in verschillende projecten geïnvesteerd moest worden en dat hierdoor banen gecreëerd zouden worden, dit zou dan vervolgens weer moeten leiden tot een beter leefbare stad. Dat de implementatie van het beleid mislukt is, heeft volgens Pressman en Wildavsky (1973) verschillende redenen. Zo zijn de doelstellingen van het beleid te onduidelijk en is er sprake van een te veel aan actoren. Ook waren de juiste middelen niet voorhanden. Belangrijk ook is het feit dat er sprake was van te veel beslismomenten, hierdoor wordt de kans op implementatiefalen vergroot. Ook werd benoemd dat het ontbrak aan causaliteit, er was geen theorie die veronderstelde dat de genoemde beleidsmaatregelen daadwerkelijk leidden tot een leefbare stad. Pressman en Wildavsky (1973) stellen dat duidelijk moet zijn of het beleid wel kan bijdragen aan het oplossen van het probleem.

Een andere veel aangehaalde auteur bij de top-down benadering is Sabatier (1986). Voor hem zijn een aantal factoren van belang bij een onderzoek naar implementatie; Zo dient er onderzocht te worden in hoeverre de acties van de implementerende ambtenaren overeenkomen met de beleidsdoelstellingen. Ook dient gekeken te worden naar hoe de output van het beleid overeenkomt met de beoogde doelstellingen van het beleid. Welke factoren waren vooral belangrijk voor de output van het beleid en in hoeverre zijn deze factoren te herleiden naar het beleid. Tenslotte moet er nog aandacht gegeven worden aan hoe het beleid geherformuleerd moest worden gedurende de tijd door opgedane ervaringen (Hill en Hupe, 2002). Vooral het laatste punt is een stijlbreuk met voorgaande auteurs, omdat hier ook van het lerende aspect wordt uitgegaan in een implementatie.

Sabatier (1979) heeft vijf beleidscondities opgesteld waaraan voldaan moet zijn om de kans op een effectieve implementatie zo groot mogelijk te maken. Deze condities zijn gebaseerd op de zienswijze om publieke instellingen als bureaucratische organisaties te zien, die meerdere doelstellingen hebben en constant in contact staan met de buitenwereld, zoals bijvoorbeeld belangengroeperingen. Hiernaast stelt hij ook dat hoe lastiger en veel omvattender een beleid, hoe meer middelen nodig zijn, dus hoe lastiger een succesvolle implementatie te verwachten is.

- **Causale theorie: Er dient theoretisch verband te zijn tussen de te verwachten veranderende gedragingen en de gewenste uitkomsten.**
- **Het beleid moet helder zijn.**
- **De leiders van de implementeerders moeten zekere management- en politieke know-how hebben en achter het beleid staan.**
- **Er moet steun zijn van belangengroeperingen en sleutelactoren.**
- **Ander beleid moet niet conflicterend zijn en de sociaal-economische situatie en de politieke steun moeten stabiel zijn.**

De eerste conditie is van belang, omdat wanneer eerst zaken worden aangepakt die geen invloed hebben op de gewenste beleidsuitkomsten, er dus eerst zinloos middelen worden verspild en dit de politieke steun vermindert en uiteindelijk leidt tot een grotere kans op beleidsfalen. De tweede conditie is van belang omdat op deze manier eerder discrepanties kunnen worden ontdekt en omdat vaag beleid een voedingsbodem geeft aan tegenstanders van het beleid om hun eigen draai eraan te geven. Ook is door helderheid eerder duidelijk hoeveel financiën aan het beleid moeten worden verbonden. Tenslotte maakt helderheid ook de coördinatie gedurende de implementatie tussen de betrokken actoren makkelijker. Steun van de leiders van de implementeerders is van belang bij het aanboren van middelen en het houden van een goede moraal. Ook de steun van belangengroeperingen en sleutelactoren is van belang voor het aanboren van de juiste middelen, ook zijn belangengroepen van belang voor het monitoren van eventuele positieve uitkomsten. Wanneer er namelijk veel weerstand is, heeft dit uiteindelijk ook invloed op de beschikbare middelen. De laatste conditie is van belang omdat wanneer de omstandigheden veranderen, de assumpties waarop het beleid is gestoeld, mee kunnen veranderen. Ook kunnen omstandigheden meer tegenstand oproepen tegen het beleid (Sabatier, 1979).

Echter ook wanneer niet aan al deze 'ideale condities' is voldaan, kan beleid succesvol geïmplementeerd worden (Sabatier, 1979). Wanneer er bijvoorbeeld geen causale theorie voorhanden is, kan men

experimenterende elementen toevoegen aan het beleid, om zo wanneer er toch geen causaal verband bestaat, de steun voor het beleid te behouden. Wanneer er sprake is van vaag beleid, kan een rechter uitkomst bieden. Wanneer beleid wordt geïmplementeerd door organisaties die geen voorstander zijn van het beleid, moet ervoor gezorgd worden dat de beleidsopstellers kunnen interveniëren. Wanneer er geen belangengroepering is die steun geeft aan het beleid, dan kan hiervoor nog gelobbyd worden.

Zeven jaar later stelt Sabatier (1986) weer een lijst op met condities waarin een succesvolle top-down implementatie vergroot wordt:

- **Duidelijke en consistente doelen.**
- **Adequate causale theorie.**
- **Een goede wettelijke onderbouwing.**
- **Street-level bureaucrats die toegewijd en capabel zijn.**
- **Steun van belangengroeperingen.**
- **Stabiele contextfactoren.**

Deze lijst verschilt niet veel van de lijst uit 1979, echter wordt er nu ook gesproken over een goede wettelijke onderbouwing.

3.2.2. Bottom-up

Bij een bottom-up benadering gaat men, zoals eerder gezegd, uit van implementatie in twee stappen en is een grote rol weggelegd voor mensen op de werkvloer. Voor deze mensen werd door Lipsky de term street-level bureaucrat geïntroduceerd, hij staat hiermee aan de wieg van het bottom-up denken. Lipsky gaat er namelijk van uit dat deze ambtenaren een cruciale rol spelen binnen de beleidsimplementatie (Hill & Hupe, 2002). Bij Lipsky staat de street-level bureaucrat centraal bij de beleidsuitvoering, de betekenis die hij aan het beleid geeft, de routines die hij ontwikkelt bij de uitoefening ervan zijn in feite het beleid (Hill & Hupe, 2008).

Matland (1995) geeft aan dat implementatie bij de bottom-up benadering meestal mis gaat door een gebrekkige communicatie tussen het macro level en het micro level, ofwel tussen de beleidsmakers en de streetlevel bureaucrats. Hoogerwerf en Herwijer (2008) stellen dat bij deze benadering aandacht wordt gegeschonken aan de mate waarin lokale actoren gebruik maken van hun beleidsvrijheid en dat de kenmerken van de uitvoerende organisatie ook van invloed zijn op de mate van implementatie. Wanneer de lokale actoren van de centrale actoren niet de kans krijgen om het beleid aan te passen aan de noden van dit niveau, dan is de kans groot dat de implementatie mis gaat. Kritiekpunten op deze benadering zijn vooral, dat in een democratie iemand beleid dat door gekozen vertegenwoordigers gelegitimeerd wordt, niet zomaar naast zich neer kan leggen, een ander kritiekpunt zit hem in het feit dat de lokale autonomie overschat wordt (Matland, 1995). Een ander kritiekpunt wordt benoemd door Hill en Hupe (2002), zij hebben kritiek op het feit dat bij de bottom-up benadering, door Barrett en Fudge (1981), gesproken wordt over een implementatiefase die niet los te zien valt van de beleidsvormingsfase. Hill en Hupe stellen dat dit wel van elkaar los gezien moet worden omdat er anders helemaal geen sprake kan zijn van implementatie. Ook valt effectiviteit van het beleid dan helemaal niet meer te meten, omdat er geen beleidsdoelstellingen meer zijn om naar te verwijzen.

Matland (1995) beschrijft hoe de interpretatie van succesvolle implementatie verschilt tussen een top-down en een bottom-up benadering en dat het lastig is aan te geven wanneer er gesproken kan worden van een succesvolle implementatie, omdat de doelen van een beleid vaak vaag zijn.

Bij een top-down benadering gaat men uit van een succesvolle implementatie wanneer er succesvolle uitkomsten direct zijn te herleiden naar het ingevoerde beleid. Bij een bottom-up benadering gaat men uit van een succesvolle implementatie wanneer er positieve veranderingen zijn t.o.v. de vorige situatie (Matland, 1995).

3.2.3. Conflict en ambiguïteit centraal

Matland (1995) heeft echter het onderscheid in top-down en bottom-up willen loslaten. Aan de hand van twee variabelen: conflict en ambiguïteit, zijn vier verschillende typen implementatie tot stand gekomen: bestuurlijke implementatie, politieke implementatie, experimentele implementatie en symbolische implementatie. Hieronder zijn deze typen schematisch weergegeven met daarbij aangegeven of er sprake is van veel dan wel weinig conflict en ambiguïteit en ook welke factor het belangrijkste is m.b.t. het al dan niet slagen van de implementatie (Matland, 1995, p.160).

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<i>Administrative Implementation</i> Resources Example: Smallpox eradication	<i>Political Implementation</i> Power Example: Busing
	High	<i>Experimental Implementation</i> Contextual Conditions Example: Headstart	<i>Symbolic Implementation</i> Coalition Strength Example: Community action agencies

Tabel 1: Typen implementatie

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat er sprake is van een bestuurlijke implementatie wanneer er sprake is van een lage ambiguïteit en een laag conflictgehalte. Succes- dan wel faalfactor voor dit soort type implementatie is of er wel genoeg middelen zijn, zoals bijvoorbeeld, geld of kennis, maar ook door gebrekkige communicatie. Wanneer dit niet het geval is, is er een grotere kans dat deze implementatie niet slaagt.

Bij politieke implementatie is er sprake van een lage ambiguïteit, maar wel van veel conflict. Hierbij hebben de verschillende betrokken actoren allemaal hun eigen doelstellingen en de actor met de meeste macht en

invloed heeft de grootste kans om haar doelstellingen te bereiken. Implementatie hangt ook af van het feit of betrokken actoren overeenstemming kunnen bereiken.

Bij experimentele implementatie is er sprake van veel ambiguïteit, maar weinig conflict. Bij de implementatie is vooral de context van belang. Vooral de welwillendheid van actoren en de beschikbare middelen spelen hierin een rol. De betrokken actoren hebben onderlinge overeenstemming over hetgeen ze daadwerkelijk willen bereiken, alleen hoe de middelen die gebruikt gaan worden en bovenal kunnen worden, zijn onduidelijk. Opvallend bij dit type implementatie is dat 'het leren' centraal staat en niet zozeer of de doelstellingen bereikt worden.

Het laatste type implementatie is de symbolische variant. Hier heb je zowel hoge ambiguïteit als veel conflict. Of dit type beleid toch geïmplementeerd kan worden, hangt vooral af van de kracht van de samenwerkingspartners oftewel van de coalitie betrokken bij het beleid. De context waarin de implementatie moet plaatsvinden heeft een grote weerslag op het functioneren van de coalitie. Een voorbeeld hiervan is een onverwachte tegenslag, deze tegenslag zal het functioneren van de coalitie beïnvloeden.

3.3 Implementatie in een netwerk situatie

Tegenwoordig zijn er steeds vaker situaties in de bestuurskunde waar er geen sprake meer is van een standaard implementatie waarin de overheid beleid maakt en dit vervolgens wordt uitgevoerd. Steeds vaker wordt beleid opgesteld in samenwerking met andere actoren in een netwerksituatie (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Hill en Hupe, 2003; 2002). Steeds vaker zijn er meerdere overheidslagen betrokken bij de implementatie van beleid. Wanneer er onderzoek wordt gedaan naar implementatie, moet dit gegeven worden meegenomen omdat dit de uitkomsten van de implementatie kan beïnvloeden (Hill & Hupe, 2003). Overheden zijn steeds meer afhankelijk van elkaar en van andere organisaties, dit betekent een einde van de maakbaarheidsmythe: niet al het beleid valt te implementeren zolang er politieke wil is (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2011). Door deze wederzijdse afhankelijkheid ontstaan multi-actornetwerken. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2011, p. 21) geven als definitie hiervoor:

“Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen”.

Netwerken kunnen ontstaan als gevolg van globalisering, dit gebeurt wanneer sommige processen het nationale niveau overstijgen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2011). Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld grensoverschrijdende criminaliteit.

Geslotenheid van partijen in een netwerk is een faalfactor in het goed functioneren van een netwerk bij een interventie (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2011). Deze geslotenheid kan zich op een aantal manieren manifesteren:

- ***Partijen nemen de interventie niet waar.***
- ***Partijen nemen de interventie waar, maar kunnen deze negeren.***
- ***Partijen nemen de interventie waar, zij kunnen deze niet negeren, maar zij kunnen zich wel verzetten.***
- ***Partijen nemen de interventie waar, zij kunnen deze niet negeren, maar zij kunnen deze wel herinterpreteren en vervormen.***

Hill & Hupe (2002) stellen dat beleid in een netwerksituatie wordt gevormd door samen te werken, echter hebben de verschillende actoren allemaal verschillende doelstellingen en willen de verschillende actoren allemaal zoveel mogelijk hun eigen belangen behartigen. Wanneer een netwerk geëvalueerd dient te worden, is het belangrijk te focussen op deze verstandhouding via de game-theory. Ook O'Toole (1986) zegt hiernaast dat veel van de literatuur in een multi-actorcontext zich vooral focust op de gedragingen van organisaties.

Wat zijn nu de succes- en faalfactoren bij een multi-governancesituatie of een netwerksituatie die hieraan gerelateerd kunnen worden? Klijn, Stijn en Edelenbos (2010, p. 1064) stellen dat zonder netwerkmanagement het moeilijk, zo niet onmogelijk is om relevante beleidsuitkomsten te realiseren. Juist omdat in een netwerk elke actor zijn eigen doelstellingen heeft, is het lastig een gemeenschappelijk doel te formuleren en te bereiken. Netwerkmanagement initieert interactie tussen de betrokken actoren, zorgt dat de communicatie in het netwerk goed verloopt en is verantwoordelijk voor de inhoud. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010, p. 1066) noemen verder nog een aantal zaken waarop netwerkmanagement de uitkomsten van beleidsimplementatie kan beïnvloeden:

- **In hoeverre de verschillende actoren het idee hebben dat ze betrokken worden bij het project.**
- **Conflictmanagement binnen het netwerk.**
- **Hoe het netwerk/proces is omgegaan met tegenslagen zoals stagnatie.**
- **Is er productief omgegaan met verschillen in perspectief.**
- **Is er frequent sprake geweest van contactmomenten.**
- **In hoeverre zijn stakeholders tevreden met de resultaten.**

Klijn, Edelenbos & Steijn (2010) leggen ook de nadruk op vertrouwen tussen de verschillende actoren in een netwerksituatie en de invloed van dit vertrouwen op de beleidsuitkomsten na implementatie. Wanneer vertrouwen ontbreekt heeft dit een negatieve invloed op een succesvolle implementatie. Hoe meer aandacht er is voor netwerkmanagement, hoe meer vertrouwen er is. Hill en Hupe (2003) leggen ook de nadruk op het feit dat bij een implementatiestudie in een dergelijke constructie, er ook rekening dient gehouden te worden met de karaktertrekken van de betrokken actoren. Het kan namelijk zo zijn dat er twee dominante actoren betrokken zijn bij een beleid, die allebei een leidende of coördinerende rol willen hebben. Dit kan een conflict opleveren en zo de mate van implementatie beïnvloeden.

Naast netwerkmanagement kunnen de prestaties van de multi-governance situatie ook verbeterd worden middels regels, hierdoor wordt de communicatie namelijk ook beter gestroomlijnd. (Klijn & Koppenjan, 2012)

Vaak werd beleidsfalen toegeschreven aan de netwerksituatie. Beleidsnetwerken zouden niet transparant zijn, niet effectief, niet efficiënt en niet democratisch gelegitimeerd. Echter kan een succesvol netwerk juist bijdragen aan een effectieve implementatie. Voordelig aan een netwerk is bijvoorbeeld dat er minder conflict is omtrent het te vormen beleid (Hill & Hupe, 2002).

O'Toole (1986) benoemt echter verschillende kritiekpunten op de verschenen literatuur wat betreft implementatie in een multi-actorsituatie. Allereerst zegt hij dat de literatuur weinig concrete aanbevelingen geeft om een implementatie in dergelijke situaties goed te laten verlopen. Ten tweede zegt hij ook dat de adviezen die gegeven worden in de artikelen weinig empirische basis hebben. Als laatste benoemt hij dat veel auteurs elkaar tegenspreken op dit onderwerp. Deze tegenstellingen ontstaan bijvoorbeeld doordat de auteurs verschillende ideeën hebben over wat nu precies een succesvolle implementatie is. Ook de empirie heeft invloed op deze tegenstellingen, zo zorgt bijvoorbeeld een verschillende implementatie-structuur voor verschillende bevindingen. Het is zo dat er weinig follow-up is in de literatuur wat betreft bevindingen van succesfactoren en dat auteurs elkaar soms simpelweg negeren. In de Verenigde Staten is er bijvoorbeeld weinig aandacht voor de Europese literatuur. Er wel een overeenkomst die terugkomt in de literatuur waarin implementatie in een multi-actorcontext wordt onderzocht en dat is dat implementatie succesvol is, wanneer succesfactoren centraal staan in het onderzoek (O'Toole, 1986).

O'Toole (1986) benoemt onder andere de meest genoemde succesfactoren van auteurs die uitgaan van een top-down benadering binnen de multi-actorimplementatie. De volgende factoren worden onder meer genoemd:

- ***Het beleid dient zo ontworpen te zijn dat het verschil in voorziene gedragingen zo miniem mogelijk is.***
- ***De structuur van het beleid dient zo simpel mogelijk te zijn en er dienen zo min mogelijk actoren bij de implementatie betrokken te zijn.***
- ***In de eerste fasen van de beleidsformulering dient men al op de hoogte te zijn van eventuele implementatieproblemen.***
- ***De implementatie dient uitgevoerd te worden door organisaties die voorstander zijn van het beleid.***

O'Toole (1986) geeft daarna aan dat wanneer men uitgaat van een bottom-up benadering, auteurs kritiek hebben op de top-down benadering met betrekking tot het feit, dat er geen rekening wordt gehouden met gedragingen van de betrokken actoren en dat er geen aandacht is voor conflict en overleg. De empirie in onderzoek naar implementatie in een multi-actor context laat echter andere dingen zien. Zo wordt ook beleid waarbij grote veranderingen in de gedragingen van de actor nodig zijn, goed geïmplementeerd. Ook blijkt dat lang niet altijd meer ingewikkelde implementatie, bijvoorbeeld door meerdere betrokken actoren, tot minder implementatie leidt. Hiernaast wordt gesteld dat wanneer in de beleidsformulering blijkt dat er problemen zullen ontstaan bij de implementatie, dit tot aanpassingen leidt waardoor deze problemen niet meer zullen bestaan. Ook wordt tegengesproken dat het van belang is dat de verantwoordelijken voor de implementatie het beleid steunen. Uit sommige empirische onderzoeken, blijkt dat dit niet het geval is.

3.4 implementatie bij meerdere overheidsniveaus

Na de klassieke implementatietheorieën en de theorieën omtrent implementatie in een netwerksituatie, wordt nu gekeken naar implementatie in situaties waarbij meerdere overheidsniveaus komen kijken. Er wordt gekeken naar algemene theorieën specifiek voor de context en ook naar theorieën, speciaal gericht op de Europese Unie. Naar de Europese Unie wordt gekeken, omdat alle Beneluxlanden specifiek ook te

maken krijgen met implementatie van beleid van deze overheidslaag en het dus interessant is om te kijken welke problemen hierbij om de hoek komen kijken.

De beleidscirkel omhelst steeds vaker meerdere overheidsniveaus. Dit brengt nieuwe implementatieproblematiek met zich mee. Om deze problematiek tegen te gaan, wordt onder meer verondersteld dat het overheidsniveau dat betrokken is bij de implementatie, ook betrokken moet zijn bij de beleidsbepaling (Hill & Hupe, 2010).

Hill en Hupe (2010) bespreken ook dat de beleidsvorming en de beleidsimplementatie, in elkaar overlopende fasen zijn van de beleidscirkel, het is lastig te bepalen wanneer de implementatiefase nu daadwerkelijk begint. Bij het onderzoek naar implementatie van beleid in een situatie dat er meerdere overheidslagen bij betrokken zijn, is dit extra lastig omdat eventuele 'lagere' overheden gelegitimeerd nog enkele wijzigingen mogen aanbrengen in het beleid, waardoor dus automatisch de implementatie anders is dan de 'hogere' overheden voorzien hadden. Bij onderzoek naar een dergelijke implementatie komt het ook vaker voor dat er naar een implementatie gezocht wordt bij een overheidsniveau, waar er helemaal geen sprake hoeft te zijn van implementatie.

Hiernaast stellen zij dat, wanneer er sprake is van meerdere overheidsniveaus, dit altijd tot gevolg heeft dat het beleid iets verandert gedurende het proces, hiervoor maakt de mate van consensus betreffende het beleid niks uit. Peters en Pierre (2011; p. 131) hebben de volgende definitie opgesteld over multi-level governance:

“Multi-level governance refers to negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels”.

Zij geven hier wel bij aan dat multi-level governance dus niet gaat om alleen afspraken tussen verschillende instituties, maar dat een gelaagdheid in de 'governance processen' wordt gecreëerd.

Peters en Pierre (2001) merken ook op, dat er steeds vaker sprake is van beleidsuitwisseling tussen het transnationale niveau en het subnationale niveau. Theorieën omtrent deze vorm van governance zijn opgekomen, terwijl er steeds meer sprake was van toenemende EU-invloed en tegelijkertijd meer invloed voor lokale overheden.

Hill en Hupe (2010) zeggen dat wanneer men een dergelijke structuur onderzoekt m.b.t. implementatie, er vooral gekeken moet worden naar de karaktereigenschappen en de institutionele setting van de betrokken organisaties. Een game-theory benadering en een benadering die alleen gestoeld is op enkele eisen waaraan het beleid moet voldoen, is volgens hen niet voldoende, juist deze karaktereigenschappen zijn van belang voor het wel of niet slagen van beleid bij meerdere overheidslagen.

Nadeel in een dergelijke situatie is, dat elke bestuurslaag haar eigen doel voor ogen kan hebben bij het beleid. Hier moet ook rekening mee worden gehouden, wanneer onderzoek wordt gedaan naar de implementatie hiervan. Dat er verschillende doelen kunnen zijn, betekent niet dat deze niet naast elkaar kunnen bestaan. Het kan zo zijn dat bij implementatie, uiteindelijk, de verwachtingen en doelen worden gehaald van alle betrokken lagen (Hill & Hupe, 2002). Goede communicatie is dan echter van belang en is, net als bij een netwerksituatie, een organisatie nodig die het management hiervan voor zijn rekening neemt. Dit dient al te gebeuren bij de beleidsvorming.

Er is ook gekeken naar de implementatie van EU-beleid in de verschillende lidstaten, algemeen wordt aangenomen dat de implementatie van EU-beleid door de lidstaten vaak tekort schiet (Mastenbroek, 2003). Knill en Lenschow (1998, p. 595) geven de volgende definitie van een succesvolle implementatie van EU-beleid:

“We define implementation effectiveness as the degree to which both the formal transposition and the practical application of supranational measures at the national level correspond to the objectives specified in the European legislation”.

Volgens Mastenbroek (2005) is vooral de implementatie van richtlijnen interessant om te bekijken, omdat hier het spanningsveld tussen EU en nationale overheid goed zichtbaar is. Dit komt doordat bij Europese richtlijnen niet is aangegeven hoe deze precies bewerkstelligd moeten worden.

Het blijkt dat Nederland vaak te laat is met implementeren van deze richtlijnen en dat er vaak discrepanties zijn tussen hetgeen Nederland heeft ingevoerd en hetgeen de EU voor ogen had (Mastenbroek, 2005).

Ook in de Tweede Kamer zijn er vragen gesteld op de vertragingen in de implementatie en hoe dit kon gebeuren. De regering gaf hier sinds 1968, toen hier voor het eerst onderzoek naar werd gedaan, verschillende redenen voor. Zo werd onder meer gezegd dat er te laat begonnen werd met het implementatieproces en dat de deadlines te kort waren. Er worden echter ook zaken genoemd als complexiteit, slechte aansluiting bij de Nederlandse rechtsorde, te weinig monitoring, weinig EU-expertise en tenslotte dat de richtlijnen te vaag zijn. Mastenbroek (2005) concludeert echter dat de vertragingen vooral het resultaat zijn van een ‘cultuur van weinig aandacht voor Europa’ is en dat eerst deze cultuur dient te veranderen voordat dit implementatieprobleem opgelost is.

In andere artikelen wordt echt de nadruk gelegd op andere zaken binnen het implementatieproces. Zo heeft Hartlapp (2009) onderzoek gedaan naar de implementatie van EU-beleid in België. Uit dit onderzoek is gebleken dat in het implementatieproces actoren een belangrijke rol spelen en dat binnenlandse politiek een belangrijk onderdeel is in het implementatieproces. Hill en Hupe (2003) stellen ook dat het van belang is bij de implementatie van EU-beleid, dat die actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het beleid, ook betrokken worden bij de beleidsformulering. Hiernaast stellen zij dat wanneer er sprake is van een dergelijke ‘gelaagde implementatie’, het bijna een zekerheid is dat het beleid gedurende het proces aangepast wordt in meer of mindere mate door de verschillende lagen.

3.5 Succesvolle implementatie

Dit onderzoek wijst uit of de implementatie van het Actieplan Senningen door de politie in Limburg succesvol is en of hiermee iets wordt gedaan aan mobiel banditisme in de provincie. Echter moet wel eerst duidelijk zijn wat een succesvolle implementatie precies inhoudt, enkele theorieën hieromtrent worden in de volgende paragraaf behandeld.

Over wat nu precies als succesvolle implementatie te boek mag staan, is zoals gezegd in hoofdstuk 1, veel onduidelijk. Er is veel onenigheid over wat nu precies succesvolle implementatie genoemd mag worden, net zoals er ook onenigheid is over wat nu precies implementatie inhoudt, want ook hier bestaat onduidelijkheid over (O’Toole, 1986). O’Toole (1986) schrijft dat sommige auteurs de gehele fase tussen het formuleren van de gewilde beleidsuitkomsten en de daadwerkelijke uitwerking van het beleid als

implementatiefase zien. Andere auteurs zien daarentegen alleen de handelingen van de mensen/organisaties die verantwoordelijk zijn voor de implementatie als de implementatiefase, daarbij zelfs de mensen buiten beschouwing latend die daarnaast ook feitelijk het beleid implementeren, maar niet benoemd worden in het beleidsplan.

Volgens Matland (1995) kan men in de volgende situaties spreken van een succesvolle implementatie:

- ***Inachtneming van de richtlijnen van de beleidsopsteller.***
- ***Inachtneming van de doelen van de beleidsopsteller.***
- ***Bewerkstelligen van bepaalde succesindicatoren.***
- ***Bewerkstelligen van bepaalde beleidsdoelen.***
- ***Verbetering van het politieke klimaat rondom een bepaald beleidsprogramma.***

Wanneer er echter specifieke doelstellingen worden genoemd in het beleidsdocument van de beleidsmaker, is er alleen sprake van een succesvolle implementatie wanneer er hier aan wordt voldaan, ook wanneer doelstellingen van andere betrokken organisaties wel worden gehaald (Matland, 1995).

Het is echter vaak lastig om beleidseffecten waar te nemen stelt McLaughlin (1987). Beleidseffecten zijn namelijk vaak erg complex en soms zijn zij verborgen of onzichtbaar. Soms zijn de uitkomsten ook niet herleidbaar tot het beleid. Wanneer deze beleidseffecten waar te nemen zijn, moet ook nog vastgesteld worden of deze daadwerkelijk te herleiden zijn tot het beleid.

Men kan echter ook van een succesvolle implementatie spreken wanneer de beoogde performances worden behaald en het beleid de juiste impact heeft (Hill & Hupe, 2002). Echter zitten hier wel de nodige haken en ogen aan. Wie beoordeelt of het de 'juiste' impact heeft? Ook is het lastig zeker te zijn dat het beleid daadwerkelijk te maken heeft met de performances zoals beoogd.

Bij een netwerkbenadering wordt het slagen dan wel falen van beleid afgeleid van de processen gedurende het beleidsproces. Is er sprake van een win-winsituatie? Ook openheid en legitimiteit van beleid zijn voorbeelden van succes (Hill & Hupe, 2002).

Winter (2006) stelt voor dat er, wanneer er onderzoek wordt gedaan naar implementatie, er gekeken moet worden naar gedragsvariabelen als output om performances te bepalen bij een implementatieproces. In het onderzoek moet vervolgens onderzocht worden of het gedrag is veranderd vanwege het beleid. Er dient dus vooral gekeken te worden naar verschillen in outcomes na invoering van het beleid.

Hupe, Hill & Nangia (2014) stellen dat de input de output moet kunnen verklaren wanneer er onderzoek wordt gedaan naar implementatie. Beleidsdoelstellingen en beleidsuitkomsten dienen uiteindelijk te congrueren met elkaar. Ook stellen zij dat implementatie gezien moet worden als een doorgaand proces van beleidsformulering.

McConnel (2010) schrijft dat de daadwerkelijke resultaten van een implementatie tussen succes en mislukking inzitten: waar aan sommige doelstellingen wordt voldaan, worden andere niet gehaald. Hij heeft

een framework opgezet dat kan helpen bij het bepalen van hoe succesvol de implementatie van beleid daadwerkelijk is. Of een implementatie als succesvol kan worden aangemerkt, wordt naast feiten ook bepaald door interpretatie. McConnel (2010, p. 351) geeft de volgende definitie van wat hij als succesvol beleid beschouwt:

“A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal”.

In deze definitie wordt zowel het feit dat de doelstellingen worden bereikt meegenomen, alsook wordt er rekening gehouden met de interpretaties van het bereikte.

Hij onderscheidt vijf stadia tussen succes en mislukking: *success, resilient succes, conflicted success, precarious success, failure*. Hij maakt ook het onderscheid tussen beleid als programma, beleid als politiek en beleid als proces.

Succes wordt, zoals blijkt uit de definitie, bereikt als de overheid haar doelstellingen haalt en er is bijna universele steun. *Resilient success*, is de op twee na beste uitkomst, hier is er meer oppositie dan voorzien, maar nog steeds zijn de voorstanders in meerderheid en worden de doelstellingen grotendeels, zij het met kleine aanpassingen, gehaald. Bij *Conflicted success* is er nog meer oppositie van tegenstanders en kunnen doelstellingen alleen gehaald worden bij wijzigingen in het beleid. Ook is er veel vertraging, controverse en zijn er weinig middelen. *Precarious success* staat bijna gelijk aan mislukking, er is grote oppositie tegen het beleid en als er al doelstellingen worden gehaald, zijn deze vaak niet voor lange tijd houdbaar, dergelijk beleid wordt vaak voortgezet om de schijn van mislukking tegen te gaan. *Failure* is het tegenovergestelde van succes en komt voor wanneer er geen doelstellingen worden gehaald en oppositie voor het beleid bijna alomvattend is.

3.6 Culturele dimensies

In deze paragraaf wordt er stilgestaan bij de verschillende culturele dimensies die kenmerkend zijn voor een land. In deze scriptie wordt er stilgestaan bij het Actieplan Senningen van de Benelux. De Benelux is een organisatie waar drie verschillende landen bij betrokken zijn en dit brengt dus ook drie verschillende culturen met zich mee. Het feit dat in dit onderzoek de implementatie bij de politie in Limburg centraal staat, doet niet af aan het feit dat er geen rekening gehouden dient te worden met deze verschillen. In het Actieplan Senningen staan namelijk doelstellingen die voornamelijk verband houden met samenwerking tussen de betrokken landen, in dit geval België en Nederland. Voor implementatie en dus samenwerking zijn twee partijen nodig, namelijk de Nederlandse en de Belgische politie. Echter kunnen cultuurverschillen zorgen voor verschillende werkwijzen en voor problemen in de samenwerking en dus een succesvolle implementatie in de weg staan.

Hofstede heeft een vijftal factoren opgesteld die kenmerkend en beeldbepalend zijn voor de cultuur in een land. Hofstede (1984) heeft onderzoek gedaan naar aspecten van werknemers binnen bedrijven die binnen verschillende landen actief zijn, hieruit blijkt dat sommige kenmerken te herleiden zijn naar nationaliteit.

Hofstede (1984; 2001) bespreekt achtereenvolgens de volgende dimensies:

- **Individualisme vs. Collectivisme**
- **Masculiniteit vs. Feminiteit**
- **Machtafstand**
- **Onzekerheidsvermijding**
- **Lange- of korte termijngericht**

In een land dat hoog scoort op individualisme wordt vaak geacht dat een persoon voor zichzelf kan zorgen. Een natie die hoog scoort op collectivisme bestaat uit een samenleving die te verdelen is in hechte groepen en waar de een zorg draagt voor de ander. In een masculiene samenleving wordt van de mannen geacht dat deze assertief zijn, vrouwen worden juist geacht bescheiden te zijn, in deze samenleving is vooral materieel succes van belang. In een samenleving die hoog scoort op feminiteit zijn de verschillen tussen de seksen veel minder aanwezig en worden zowel mannen als vrouwen geacht zachtaardiger te zijn.

Wanneer er sprake is van veel machtafstand in een land, dan accepteren de minder machtige mensen in een samenleving eerder dat zij minder invloed hebben dan de meer machtige mensen, in deze culturen ligt er meer nadruk op ongelijkheid.

Onzekerheidsvermijding gaat erover of mensen zich onprettig voelen bij een situatie waarbij de uitkomsten onzeker zijn. Wanneer er veel sprake is van onzekerheidsvermijding dan leidt dit vaak tot een starre en intolerante houding.

Lange- en korte termijn gericht denken ten slotte heeft te maken met het feit of men vooral met de deugden van vandaag en traditie bezig is. Als een samenleving vooral met de lange termijn van doen heeft, dan is men vooral bezig met zaken waar men later de vruchten van kan plukken, denk hierbij aan een grote spaarzaamheid (Hofstede, 2001;1984).

Hofstede (1984, p.85) heeft voor verschillende landen uitgezocht hoe het gesteld is met de mate van individualisme, masculiniteit, machtafstand en onzekerheidsvermijding. Voor Nederland en België worden de gegevens in onderstaande tabel weergegeven. Het eerste getal is het indexcijfer en het getal tussen de haakjes is gebaseerd op een ranglijst die is ontstaan na vergelijking door Hofstede van 50 verschillende landen. Deze is ook weergegeven om de verschillen tussen Nederland en België beter in perspectief te plaatsen.

Land	Individualisme	Masculiniteit	Machtafstand	Onzekerheidsvermijding
België	75 (43)	54 (29)	65 (33)	94 (45)
Nederland	80 (46)	14 (3)	38 (14)	53 (18)

Tabel 2: Cultuurverschillen Nederland en België

Uit de tabel blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen Nederland en België, alleen op het gebied van individualisme zijn Nederland en België enigszins te vergelijken met een score van 75 om 80 en een plaats op de ranglijst van 43 om 46. Wat betreft de overige gemeten dimensies liggen Nederland en België erg ver uit elkaar qua score. Met name masculiniteit en onzekerheidsvermijding vallen hierbij op.

3.7. Resumé

3.7.1. De behandelde theorieën

In dit hoofdstuk zijn verschillende succes- en faalfactoren besproken die opgaan in verschillende implementatiesituaties. Zo is er onder meer aandacht geweest voor klassieke implementatie, voor implementatie in een multi-actor situatie en tenslotte voor implementatie in een situatie waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn. Maar wat valt nu op wanneer al deze factoren naast elkaar worden gelegd? Welke factoren zijn nuttig in deze studie naar implementatie van beleid opgesteld in het kader van de Beneluxsamenwerking?

Allereerst valt op dat er in de begindagen van de wetenschappelijke aandacht voor implementatie vooral geschreven wordt over de klassieke theorieën wat betreft de uitvoering van beleid, zoals de top-down benadering en bottom-up benadering. Hierna verschuift de aandacht van de auteurs naar de netwerktheorieën, om nu in deze tijd vooral aandacht te hebben voor implementatie van beleid waarbij de EU betrokken is.

Wanneer de theorieën inhoudelijk worden bekeken valt allereerst op dat er veel gelijkenissen zijn tussen de verschillende theorieën. Zo is het in elke implementatiesituatie van belang dat het beleid helder is. Ook conformiteit omtrent het beleid komt vaak terug. Zo wordt genoemd dat degenen, verantwoordelijk voor de implementatie, zich moeten kunnen vinden in het beleid. Hetzelfde geldt voor belangengroepen. De grootste accentverschillen zijn te vinden in het feit dat bij een klassieke top-down benadering er geen aandacht is voor bijvoorbeeld netwerkmanagement en het alle actoren bij de beleidsformulering betrekken. Bij de klassieke theorieën is dan weer meer sprake van aandacht voor een causale theorie. Ook wordt bij de klassieke theorieën notie gemaakt van een stabiele omgeving, o.a. de sociaaleconomische omstandigheden worden genoemd, omdat dit de steun voor het beleid kan beïnvloeden. In theorieën omtrent multi-actor en implementatie waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn, wordt hier geen gewag van gemaakt. Multi-actor theorieën gaan er namelijk vanuit dat steun aanblijft wanneer er sprake is van goed netwerkmanagement. In deze theorieën gaat men dus meer uit van de maakbaarheid van steun in plaats van dit te zien als een weinig tot niet-beïnvloedbare omgevingsfactor. Wat ook opvalt is dat bij de klassieke theorieën wel melding gemaakt wordt van de voorwaarde dat er voldoende middelen voorhanden moeten zijn om de implementatie te laten slagen. Dit komt niet terug bij de andere theorieën. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn omdat men bij de andere contexten meer uitgaat van onderhandelingen en goede communicatie alvorens het beleid geïmplementeerd wordt en gedurende de implementatie. Het kan zo zijn dat hierdoor implementatie-actoren niet geconfronteerd worden met beleid dat niet uitvoerbaar is omdat hierover in een eerder stadium al gecommuniceerd is. Waar in de klassieke theorieën melding gemaakt wordt van zo min mogelijk betrokken actoren als succesfactor, is dit niet het geval bij de andere theorieën. Hierin gaat men namelijk uit van het feit dat wanneer goed wordt omgegaan met alle actoren en hun belangen, door bijvoorbeeld alle actoren bij de beleidsvorming te betrekken en het netwerk adequaat te managen, een veelheid aan actoren geen obstakel hoeft te zijn voor een succesvolle beleidsimplementatie. Ook hier is dus een verschil te ontwaren tussen de klassieke theorieën, die de actoren zien als een niet-beïnvloedbare variabele, waarvan het aantal zo laag mogelijk gehouden dient te worden en daarnaast de theorieën omtrent implementatie in een multi-actor situatie en implementatie bij meerdere overheidslagen, die ook hier uitgaan van de maakbaarheid van de situatie en het aantal actoren

dus geen rol speelt. De geslotenheid van partijen wordt daarnaast alleen in de multi-actor situatie als faalfactor benoemd en komt in de andere situaties niet aan bod. Een andere faalfactor die bij meerdere theorieën terugkomt is conflict, wanneer veel partijen het oneens zijn over het beleid of over beoogde beleidsuitkomsten, kan dit leiden tot een minder geslaagde implementatie.

Als uitzondering op bovenstaande vergelijkingen kunnen O'Toole (1986) en Matland (1995) worden genoemd. O'Toole spreekt namelijk ook over implementatie in een multi-actor situatie vanuit de top-down theorieën en bottom-up theorieën, daarbij ook gewag makend van het feit dat gesteld is dat implementatie in een multi-actor situatie vaak sowieso succesvol is, daarbij maakt het weinig uit van welke succesfactoren er sprake is. Matland heeft op basis van theorieën en gebruikmakend van twee variabelen, namelijk conflict en ambiguïteit, vier vormen van implementatie opgesteld en daarbij de belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle implementatie gegeven.

3.7.2. De Benelux succes- en faalfactoren

Nu de verschillen zijn toegelicht, dient bepaald te worden welke succes- en faalfactoren van belang zijn bij het te onderzoeken, beleid dat opgesteld is in het kader van deze Benelux samenwerking en voor ander dergelijk 'Beneluxbeleid'. Bij de Benelux is er zowel sprake van een netwerk als een multi-actorsituatie, er zijn namelijk drie landen betrokken bij de besluitvorming. Ook is er sprake van meerdere overheidslagen bij dit beleid, het Actieplan Senningen is namelijk trilateraal opgesteld door de verschillende ministeries, maar voor de implementatie ervan is men tevens afhankelijk van de politie. Theorieën omtrent dergelijke specifieke situaties worden meegenomen, maar ook is er aandacht voor de klassieke theorieën. Dit komt er op neer dat alle relevante theorieën worden meegenomen.

Er is al gesteld in dit resumé dat helderheid van beleid en dus heldere doelstellingen, een belangrijke succesfactor is bij elke implementatiecontext. Deze variabele wordt dan ook meegenomen als succesfactor voor een succesvolle implementatie van beleid opgesteld in deze trilaterale context. Hiernaast is conformiteit een factor die vaak terugkomt en wordt dan ook als succesfactor genoemd bij de implementatie van Beneluxbeleid. Wanneer conformiteit wordt meegenomen als succesfactor, wordt automatisch ook aandacht besteed aan de faalfactor conflict. Wanneer er sprake is van veel conformiteit, betekent dit automatisch dat er weinig conflict is.

Het kenmerkende van beleidsimplementatie in een multi-actor context, netwerkmanagement, wordt meegenomen als variabele. Dit omdat er dus sprake is van een multi-actor context bij dit beleid. De stabiele contextfactoren worden niet meegenomen, juist omdat dit conflicterend is met het feit dat er van uitgegaan wordt dat met goed netwerkmanagement, deze factoren geen invloed zullen hebben op de beleidsuitvoering. Er is tevens aandacht voor de variabele 'voldoende middelen'. Hoewel dit niet terugkomt in veel theorie omtrent implementatie in een multi-actor context of bij implementatie met meerdere overheidslagen, eventueel omdat theorieën omtrent deze contexten vaak uitgaan van een goede communicatie die dit soort problemen dient te voorkomen, kan er nog niet worden uitgegaan van goed netwerkmanagement. Mocht er immers geen goed management zijn dan kan de implementatie nog steeds een succes zijn omdat er genoeg middelen beschikbaar zijn.

Over het feit dat er zo min mogelijk actoren bij de implementatie van het beleid betrokken moeten zijn, zijn niet alle auteurs van de eerder dit hoofdstuk beschreven theorieën het eens. Sommige auteurs spreken er

over dat het aantal actoren niet uitmaakt wanneer er maar goed genoeg netwerkmanagement is. Anderen zeggen dat de verschillende doelstellingen van de actoren prima naast elkaar kunnen bestaan. Toch wordt deze variabele nu meegenomen omdat logischerwijs ook het netwerkmanagement makkelijker wordt wanneer er minder actoren in het netwerk zitten. Ook geldt dat wanneer elke actor zijn eigen doelstellingen heeft, en dus wanneer er minder actoren zijn er dus ook minder doelstellingen zijn, dat het makkelijker is om drie doelstellingen te halen dan vijf. De variabele 'zo min mogelijk actoren' wordt om die reden meegenomen.

De veronderstelling, die terugkomt bij de klassieke theorieën, dat er sprake moet zijn van een causale theorie om de implementatie tot een succes te maken, wordt als variabele meegenomen in dit onderzoek. Vraag is waarom deze succesfactor niet terugkomt in andere implementatietheorieën, juist omdat een goede theoretische onderbouwing ook helderheid van beleid doet toenemen en communicatie kan verduidelijken.

Een faalfactor die wel terugkomt in de multi-actor situatie, maar niet bij de klassieke theorieën, is de geslotenheid van de betrokken partijen. Deze variabele wordt ook meegenomen in de rest van het onderzoek. Juist omdat deze factor typisch lijkt te zijn voor een multi-actor situatie zoals hier het geval is.

Ook wordt hier nog een dimensie aan toegevoegd, namelijk de culturele. Zoals blijkt uit dit theoretisch kader, is sprake van culturele verschillen tussen Nederland en België en is er ook sprake van verschillen in politieorganisaties van beide landen. Wanneer beleid op een juiste wijze geïmplementeerd dient te worden in de verschillende Benelux-landen, in dit geval Nederland en België, dan dient hier bij de totstandkoming van het beleid extra rekening mee gehouden te worden.

Uit hetgeen bovenstaand gezegd is, komen dus de volgende acht voorwaarden voor succesvolle implementatie naar voren:

- ***Er is sprake van een helder en duidelijk beleid.***
- ***Er is overeenstemming tussen de betrokken actoren over de invulling van het beleid.***
- ***Er is sprake van goed netwerkmanagement.***
- ***Er is sprake van voldoende middelen om het beleid uit te kunnen voeren.***
- ***Er zijn zo min mogelijk actoren betrokken bij het beleid.***
- ***Er is sprake van een causale theorie.***
- ***De actoren betrokken bij het beleid acteren niet gesloten naar elkaar.***
- ***Er wordt rekening gehouden met de culturele en organisatorische verschillen tussen de betrokken landen.***

Om de mate van een succesvolle implementatie te verklaren, wordt in deze scriptie de volgende hypothese getoetst:

'Wanneer er is voldaan aan de in het kader van dit onderzoek opgestelde voorwaarden, zal beleid opgesteld in het kader van de Benelux succesvol worden geïmplementeerd'.

3.7.3. Resumé succesvolle implementatie

Uit dit theoretisch kader is gebleken dat er nog veel onenigheid is over wanneer de implementatie als succesvol te boek mag staan. Het blijkt dat beleidseffecten lastig waar te nemen zijn en deze niet

automatisch te herleiden zijn tot het beleid zelf. Wel geeft de theorie enkele handvatten. Zo wordt onder meer gesteld dat wanneer het beleid duidelijke doelstellingen geeft, implementatie geslaagd is wanneer aan deze doelstellingen wordt voldaan. Bij de netwerkbenadering staan vaker de processen centraal wanneer men spreekt over een al dan niet succesvolle implementatie. In dit onderzoek wordt gekeken of de doelstellingen worden behaald, groepsprocessen, zoals netwerkmanagement, worden onderzocht als variabele met betrekking tot de succes- en faalfactoren. Of het beleid daadwerkelijk als succesvol te boek mag staan, wordt bepaald aan de hand van criteria van McConnel (2010), de vier verschillende vormen van implementatiesucces van McConnel (2010), worden naast de vorderingen in dit beleid gelegd. Uiteindelijk wordt geconcludeerd in hoeverre men hier te maken heeft met *success*, *resilient success*, *conflicted success*, *precarious success* of *failure*.

Het feit dat er meerdere vormen van succesvolle implementatie zijn, heeft gevolgen voor de hypothese. De hypothese zegt immers dat wanneer aan alle voorwaarden wordt voldaan er sprake is van succesvolle implementatie. Het kan echter ook gebeuren dat slechts aan enkele voorwaarden wordt voldaan, dit heeft dan volgens de hypothese gevolgen voor de mate van succesvolle implementatie. Er kan dus gesteld worden dat naarmate er aan minder voorwaarden wordt voldaan, er sprake zal zijn van een minder succesvolle implementatievorm zoals gesteld door McConnel (2010). Een voorbeeld hiervan is dat wanneer er sprake is van het voldoen aan geen enkele voorwaarde, de mate van implementatie waarschijnlijk *failure* zal zijn.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de onderzoeksopzet die in deze scriptie gehanteerd wordt. De verschillende begrippen die nodig zijn om de deelvragen te beantwoorden en die volgen uit het theoretisch kader, worden geoperationaliseerd. Eerst wordt begonnen met uitleg van de onderzoeksvorm die gehanteerd wordt dit onderzoek. Hierna wordt de onderzoeksopzet en het plan van dataverzameling toegelicht. Tenslotte is als laatste in dit hoofdstuk aandacht voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Casestudy

Zoals al naar voren kwam in de inleiding is er voor dit onderzoek een specifieke casus geselecteerd, namelijk de implementatie van het Actieplan Senningen bij de Politie Limburg. Het selecteren van een dergelijke specifieke casus heeft tot gevolg dat dit onderzoek een casestudy is. De casestudy is een onderzoeksvorm die vaak bekritiseerd wordt (Flyvbjerg, 2006; Bailey, 1992).

Flyvbjerg (2006) beschrijft hoe er vijf misverstanden bestaan over de casestudy, zo wordt onder meer geschreven door andere auteurs dat theoretische kennis belangrijker is dan de praktijk, je op basis van één casus niet kunt generaliseren, dat casestudies niet kunnen worden gebruikt om hypothesen te toetsen, dat er bij een casestudy meer bias is richting verificatie en tenslotte dat resultaten van meerdere casussen niet kunnen worden geïntegreerd. In zijn artikel weerlegt Flyvbjerg (2006) al deze misvattingen. Zo schrijft hij dat kennis van de praktijk juist heel belangrijk is omdat mensen zich niet gedragen volgens vaste wetten. Kennis van de praktijk zorgt juist voor begrip en nuance. Ook schrijft hij dat wetenschap vaak begint met één casus, zo is er ook maar één casus nodig voor falsificatie; wetenschap draait niet alleen om generalisatie en formalisatie. Op het derde aangehaalde kritiekpunt stelt Flyvbjerg (2006) dat door een goede casusselectie kennis kan worden vergaard om een theorie op te bouwen. Wat betreft de bias, haalt hij aan dat een zekere bias niet meer of minder wordt bij een bepaald soort onderzoek, maar dat dit bepaald wordt door het vakmanschap van de onderzoeker. Het laatste kritiekpunt wordt weerlegd met het feit dat de bedoeling van casestudies is om een diepgravend onderzoek te laten plaatsvinden in de werkelijkheid, samenvatten en integratie is juist niet de bedoeling.

4.2 Onderzoeksopzet

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden eerst de deelvragen beantwoord, zoals gesteld in hoofdstuk 1. De allereerste deelvraag over de inhoud van het Actieplan Senningen is al beantwoord in het beleidskader. Voor de beantwoording hiervan is het document geanalyseerd met betrekking tot de uitwerking van dit beleid.

De tweede deelvraag gaat over de problematiek met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit in Limburg. Deze deelvraag wordt beantwoord met misdaadcijfers en verdachtenprofielen afkomstig van de politie. Er wordt gekeken of er een stijgende trend is met betrekking tot daders/verdachten van misdrijven in Limburg afkomstig uit andere landen. Ook wordt gekeken hoeveel procent van het totaal aantal misdrijven gepleegd wordt door mensen met een dergelijk profiel.

De derde deelvraag met betrekking tot de betrokken actoren wordt onderzocht middels het onderzoeken van organogrammen van de Benelux. Op deze manier kan achterhaald worden wie verantwoordelijk is voor

het opstellen van het Actieplan. Ook dient het organogram van de politie Limburg bekeken te worden om te kijken wie verantwoordelijk zijn voor internationale samenwerking binnen de organisatie. Middels interviews kan dan informatie worden ingewonnen over andere actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het Actieplan.

De aanpak van de politie in Limburg staat centraal in deelvraag vier. Deze deelvraag wordt beantwoord via analyse van beleidsstukken van de politie over dit onderwerp en in de interviews met de verantwoordelijken voor internationaal beleid, wordt naar de aanpak van de politie gevraagd. Als aanvulling op deze deelvraag vier wordt in deelvraag vijf gevraagd naar de mate waarin deze politieaanpak wordt beïnvloed door dit Benelux beleid. In interviews met dezelfde verantwoordelijken van de politie voor internationaal beleid wordt hiernaar gevraagd.

De zesde deelvraag die gaat over de succes- en faalfactoren van implementatie van Benelux beleid, is al beantwoord in het theoretisch kader. Hiervoor zijn verschillende implementatietheorieën met elkaar vergeleken en is gekeken hoe deze theorieën zich tot elkaar verhouden. Van deze theorieën zijn verschillende variabelen gecombineerd die relevant zijn voor implementatie van Benelux beleid.

Wat nu precies succesvolle implementatie is, wordt in dit onderzoek onderzocht middels het vergelijken van verschillende wetenschappelijke theorieën over implementatie.

Met de achtste deelvraag wordt onderzocht in hoeverre er sprake is van implementatie, dit wordt in het resultatenhoofdstuk behandeld aan de hand van de geoperationaliseerde variabelen. Deze operationalisatie vindt plaats in paragraaf 4.4.

Het antwoord op de negende deelvraag wordt ten slotte geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde succes- en faalfactoren. Deze deelvraag geeft uiteindelijk een antwoord op de vraag waarom de implementatie van dit beleid al dan niet succesvol was.

4.3 Dataverzameling

Er worden meerdere methoden van dataverzameling gebruikt gedurende dit onderzoek. Zoals bleek uit voorgaande wordt er onder meer gebruik gemaakt van interviews en een documentanalyse. Omdat er meerdere onderzoeksmethoden gebruikt worden, is er sprake van triangulatie (Boeije, 2005). De documentanalyse is nodig om een goed beeld te vormen van het beleid en om achtergrondinformatie te verzamelen over de betrokken organisaties en de problematiek. Interviews zijn hierop een nuttige aanvulling omdat hier de eigen interpretaties van de betrokken actoren gehoord kunnen worden.

4.3.1 Documentanalyse

Er worden verschillende documenten meegenomen in de analyse. Zo wordt er gekeken naar het beleidsdocument 'Actieplan Senningen' van de Benelux om er achter te komen wat het beleid precies inhoudt, wat de beoogde uitkomsten moeten zijn van het beleid. Hiernaast wordt er gekeken naar het Politieverdrag uit 2004, dat aan de basis staat voor de politiesamenwerking in de Benelux, dit om achtergronden en context te verzamelen over deze samenwerking. Hiernaast wordt er nog naar andere publicaties van de Benelux gekeken, zoals het Benelux Jaarplan. De jaarplannen en jaarverslagen van de Benelux worden ook meegenomen in dit onderzoek, dit om een goed beeld te krijgen van wat er per jaar gebeurt op het gebied van de samenwerking in het kader van Senningen.

Ook wordt er gekeken naar het 'Landelijk Verdachtenbeeld' om te bepalen wat de afkomst is van verdachten van misdrijven in Limburg. Dit om te bepalen hoe groot het probleem is. Ook wordt er gekeken naar jaarverslagen van de Politie Limburg om te onderzoeken of er hier aandacht is voor grensoverschrijdende criminaliteit of Benelux samenwerking.

4.3.2 Interviews

Interviews vinden zowel plaats met personen die betrokken zijn bij het formuleren van het beleid als ook bij de uitvoering van het beleid. Wat betreft het formuleren van het beleid wordt er gesproken met de Benelux, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nederlandse ambassade in Brussel en ten slotte met leidinggevendenden binnen de politie. In deze interviews ligt voornamelijk de nadruk op de totstandkoming van het beleid, waar bij de uitvoering dan weer de focus vooral ligt op de implementatie. Voor de totstandkoming van het beleid wordt vooral naar de succes- en faalfactoren zoals deze opgesteld zijn in het theoretisch kader, gevraagd. Desalniettemin komt ook in deze interviews de implementatie aan de orde en wordt hierover ook naar de mening van de respondenten gevraagd.

Nu komt kort aan de orde waarom er met deze verschillende actoren gesproken wordt. Wat betreft de Benelux, wordt er gesproken met personen die zich bezighouden met het veiligheidsbeleid van de Benelux en in deze hoedanigheid ook betrokken zijn bij het Actieplan Senningen. Ook vindt er nog een interview plaats met de Ambassaderaad Veiligheid en Justitie gestationeerd op de Nederlandse Ambassade in Brussel, dit omdat hij goed inzicht heeft in de verschillende Nederlands-Belgische samenwerkingsvormen op politiegebied, ditzelfde geldt voor de Nederlandse politiefunctionaris die gedetacheerd is bij de Belgische Federale Politie in Brussel. Er wordt ook gesproken worden met de politie zelf, er wordt gesproken met de leiding van de politie eenheid Limburg over de internationale samenwerking binnen deze eenheid en de rol die de afspraken gemaakt in Senningen hierin hebben. Hiervoor wordt gesproken met de coördinator van de internationale betrekkingen binnen deze eenheid. Er wordt hiernaast gesproken met de coördinator internationale betrekkingen van de politie-eenheid West Brabant-Zeeland, dit omdat deze eenheid portefeuillehouder is voor de politiesamenwerking met België voor de Nationale Politie. Ook wordt gesproken met mensen van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nederlandse politie valt namelijk onder dit ministerie en is in deze hoedanigheid ook betrokken bij de afspraken die gemaakt zijn in het Senningen overleg. Er wordt ook gesproken met de afdeling DEIA, zij zijn verantwoordelijke voor beleid in een internationale context voor het ministerie en ook wordt er gesproken worden met DGPOL.

Betreffende de uitvoering van het beleid wordt er gesproken op het niveau van de basiseenheden. Er kan op deze manier een goed beeld worden gevormd van de dagelijkse praktijk op de werkvloer en in hoeverre zij te maken krijgen met dit Actieplan Senningen. Er wordt onder meer gevraagd of zij in de praktijk ook daadwerkelijk samenwerken met Belgen voor politieel werk en of zij kennis hebben van de mogelijkheden hiervan, deze kennis moet immers opgedaan worden middels opleidingen of informatiebrochures.

Rekening houden met culturele en organisatorische verschillen wordt vaak niet genoemd in de beleidsdocumenten, vandaar dat hier naar gevraagd wordt in de verschillende interviews. In de interviews kan ook duidelijk een beeld ontstaan van hoe in de praktijk wordt omgegaan met deze verschillen en wat er van gemerkt wordt. Ook kan er gekeken worden of informatie uitwisseling naar behoren verloopt en of er sprake is van gezamenlijke oefeningen. Ook wordt er gesproken met EPICC, dit is het informatie-uitwisselingcentrum gelegen in Limburg dat tot taak heeft de informatie-uitwisseling en samenwerking in de Limburgse grensregio te vergroten.

De interviews spitsen zich vooral toe op Nederlandse actoren, dit omdat de casus gaat over samenwerking gezien vanuit de politie in de Nederlandse provincie Limburg. Dus ook al gaat het hier om samenwerking, het gaat erover hoe de politie in Nederlands Limburg hier invulling aan geeft en hoe zij dit ervaren. Er is in deze scriptie niet gekozen om dit te combineren met Belgische ervaringen. Een sterk afgebakende casus zorgt immers voor een grotere betrouwbaarheid, hier wordt in de volgende paragraaf op teruggekomen. Door het feit dat er nu sprake is van een nationale politie en politiebeleid voor het gehele land geldt en niet slechts voor één politie eenheid, worden in de interviews veelal actoren betrokken die acteren op nationale schaal. Echter in de uitwerking van de verzamelde gegevens wordt rekening gehouden met de Limburgse context.

Verder zijn mensen benaderd voor interviews via contactgegevens verkregen door respondenten in andere interviews gedurende dit onderzoek: het zogenaamde snowball sampling. Biernacki en Waldorf (1981) stellen dat aan snowball sampling enkele nadelen zitten. Echter gaan deze nadelen niet voor elk onderzoek op. In het geval van deze thesis, gaan deze nadelen in bepaalde mate op voor de interviews in het beleidsuitvoerende kader en in mindere mate voor het beleidsformulerende kader. Het risico is immers dat politieagenten die geïnterviewd worden en voor vervolginterviews verwijzen naar politieagenten die zij kennen en dat deze agenten, omdat ze uit hetzelfde netwerk komen, in dezelfde mate te maken krijgen met vormen van internationale politiesamenwerking die ontleend kunnen worden aan het Actieplan Senningen en dus ook met dezelfde mate van implementatie te maken krijgen. Het risico zit dus in het feit dat de mate van implementatie waar dit netwerk van agenten mee te maken krijgt, anders is dan de mate van implementatie in een ander netwerk. Dit ondanks het feit, dat de casus in dit onderzoek beperkt blijft tot de politie-eenheid Limburg. Ook binnen een politie-eenheid kunnen deze verschillen in beleving van de mate van implementatie bestaan. Bij geïnterviewden die aan de beleidsformulerende kant van het organogram staan, is dit risico veel minder. Dit komt omdat de actoren die hierbij betrokken zijn, elkaar allemaal kennen en het risico dat er bepalende actoren overgeslagen hierdoor minder is. Ook stellen Biernacki en Waldorf (1981) nog dat het belangrijk is dat de onderzoeker zelf kritisch de data en de aangedragen respondenten bestudeert. Dit omdat het mogelijk is dat er misverstanden ontstaan tussen de onderzoeker en de respondent over de gewilde informatie. Een lijst met respondenten is te vinden in bijlage 1.

4.4 Operationalisatie implementatie

In hoofdstuk 3 is gebleken dat het bepalen of een implementatie al dan niet succesvol is, erg ambigu is en dat de verschillende theorieën hierover uiteen lopen. In dit onderzoek wordt gekeken of de doelstellingen gehaald worden uit het Actieplan Senningen. Er wordt echter gefocust op die doelstellingen uit het Actieplan die te maken hebben met het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit. Welke doelstellingen nu precies samenhangen met het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit is iets waar men over kan discussieren. In het Actieplan zelf wordt hier in ieder geval geen gewag van gemaakt. De verschillende doelstellingen hebben primair te maken met meer politiesamenwerking, de doelstellingen die geoperationaliseerd gaan worden later in deze paragraaf, leiden ook primair eerst tot meer samenwerking en daarmee tot meer veiligheid. Toch worden deze doelstellingen eruit gelicht omdat deze, bij uitvoering, kunnen bijdragen aan minder grensoverschrijdende criminaliteit.

De operationalisatie wordt uitgewerkt in een tabel. Deze tabel bestaat uit het geven van de te operationaliseren doelstelling, een omschrijving van deze doelstelling en de daaruit volgende

operationalisatie. Hierna wordt gegeven hoe deze geoperationaliseerde doelstelling gemeten gaat worden, de interviewguides waarin hier naar verwezen wordt zijn te vinden in de bijlage. Om de tabel overzichtelijk te houden is besloten de vragen niet voluit over te schrijven in de tabel.

Doelstelling 1: Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie

Deze doelstelling wordt meegenomen in het onderzoek omdat deze expliciet duidt op zowel daadwerkelijke samenwerking als uitwisseling van informatie. Door een betere politiesamenwerking en meer informatie-uitwisseling kan er beter worden opgetreden tegen grensoverschrijdende criminaliteit.

In het Actieplan zelf wordt onder dit punt expliciet genoemd dat onderzocht moet worden hoe verdragswijzigingen eruit dienen te zien m.b.t. het mogelijk maken van een optimale uitwisseling van informatie. Ook zal elk land afzonderlijk bepalen in hoeverre opsporingsbevoegdheden in een ander Benelux land gewenst zijn.

Doelstelling	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie.	Verbeteren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende politiekorpsen.	Onderzoeken in hoeverre er progressie is geboekt na de inwerkingtreding van het nieuwe actieplan in de uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de BE en NL politie, daarbij extra lettend op specifiek genoemde zaken zoals opsporingsbevoegdheden.	Interviewvraag 1 en 9 van interviewgide politie, vraag 15 van de interviewgide Benelux, vraag 17 van de interviewgide DEIA en vraag 17 van DGPOL.

Tabel 3: Operationalisatie doelstelling 1

De gemaakte progressie is te meten via interviews. Het zijn de betrokken actoren die kunnen bepalen of er daadwerkelijk progressie is geboekt op deze vlakken. Het is via documentanalyse lastig te meten of het nu op dit punt beter gaat dan een paar jaar geleden. Betrokken actoren hebben hier veel beter zicht op, vandaar dat is gekozen voor interviews.

Doelstelling 2: Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen

Deze doelstelling is ook betrokken in deze scriptie, omdat in het beleidsdocument van het Actieplan Senningen wordt genoemd dat deze oefeningen en opleidingen het wederzijds vertrouwen moeten doen toenemen en de samenwerking effectiever maken. Wanneer dit daadwerkelijk gebeurt, helpt dit in de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Er dient onder andere een opleiding over grensoverschrijdende Belgisch-Nederlandse operationele samenwerking gerealiseerd te worden in 2013.

Doelstelling	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen	Het realiseren van verschillende oefeningen en opleidingen waarbinnen de Benelux landen, of twee daarvan samenwerken.	Onderzoeken in hoeverre daadwerkelijk oefeningen plaatsgevonden hebben in deze context en opleidingen gerealiseerd zijn.	Interviewvraag 10 van de interviewgide politie en een documentanalyse.

Tabel 4: Operationalisatie doelstelling 2

Ook deze doelstelling wordt deels onderzocht middels interviews, zeker waar het gaat om de oefeningen kan er beter gebruik worden gemaakt van interviews, omdat oefeningen niet altijd terug te vinden zijn. Waar het gaat om opleidingen kan er ook gebruik worden gemaakt van documenten.

Doelstelling 3: Uitleenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën

Deze doelstelling wordt meegenomen in het onderzoek omdat het gebruiken van de nieuwste technologieën en materiaal kan helpen in tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit. Als actiepoint wordt onder meer genoemd het up-to-date houden van een lijst van uitleenbaar materiaal. Hier is dan ook aandacht voor in het onderzoek.

Doelstelling	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Uitleenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën.	Het samenwerken tussen Beneluxlanden op het gebied van nieuwe technologieën en politiemateriaal.	Onderzoeken in hoeverre politiemateriaal wordt uitgeleend en de lijst met uitleenbaar materiaal up-to-date wordt gehouden. Alsook nieuwe technologieën gedeeld worden m.b.t. veiligheidsdoeleinden.	Interviewvraag 11 van de interviewgide politie.

Tabel 5: Operationalisatie doelstelling 3

Hier wordt gekozen voor interviews omdat het lastig te bepalen is wanneer een lijst nu precies up-to-date is, zonder waardeoordeel van een betrokken actor. Ook hebben de actoren zelf veel beter zicht op het feit of technologieën en materiaal uitgewisseld worden dan blijkt uit documentanalyse.

Doelstelling 4: Samenwerking tussen verbindingsofficieren

Voor deze doelstelling is gekozen omdat een verbindingsofficier informatie kan inwinnen uit bronlanden. Wanneer er samenwerking plaatsvindt tussen deze verbindingsofficieren, is voor de Benelux landen meer informatie beschikbaar voor de politie in de Benelux landen wat betreft eventuele daders en kan grensoverschrijdende criminaliteit beter aangepakt worden.

Doelstelling	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Samenwerking tussen verbindingsofficieren	Samenwerking tussen de in het buitenland gestationeerde verbindingsofficieren uit Benelux landen.	Onderzoeken in hoeverre er contact is en informatie uitgewisseld is tussen de verbindingsofficieren.	Interviewvraag 16 van de interviewgide Benelux, interviewvraag 18 van DEIA en DGPOL en een documentanalyse.

Tabel 6: Operationalisatie doelstelling 4

Of de implementatie van deze doelstelling is gehaald wordt onderzocht middels interviews. Ook kan in de interviews beter een beeld worden gevormd van het uitbreiden van de samenwerking en kan de situatie goed worden vergeleken met de situatie van voor het Actieplan. Of er nu ook daadwerkelijk sprake is van Benelux-verbindingsofficieren kan uitgezocht worden middels documentanalyse.

4.2 Operationalisatie succes- en faalfactoren.

Uit het theoretisch kader zijn verschillende variabelen naar voren gekomen die zowel naar voren komen in de klassieke implementatietheorieën, de theorieën in een multi-actorcontext en de theorieën omtrent implementatie in een situatie waarbij meerdere overheidslagen komen kijken. In het resumé van hoofdstuk twee zijn deze variabelen teruggebracht naar acht variabelen, en dus de succes- en faalfactoren, die bruikbaar zijn bij de implementatie van Beneluxbeleid. Deze variabelen worden in de operationalisatie meetbaar gemaakt.

Alle variabelen worden geoperationaliseerd aan de hand van een tabel. Deze tabel bestaat uit vier vakken: in het eerste vak (v.l.n.r.) staat het begrip dat geoperationaliseerd wordt, in het tweede vak staat een omschrijving van het begrip, in het derde vak staat de daadwerkelijke operationalisatie en tenslotte staat in het vierde vak hoe dit gemeten dient te worden.

Variable 1 – Helderheid van beleid

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Helderheid van beleid	Duidelijkheid omtrent doelstellingen beleid, hoe het beleid uitgevoerd dient te worden en de implicaties van het beleid.	Bevat het Actieplan Senningen heldere doelstellingen, die maar op een manier te interpreteren zijn, geeft het handvatten over hoe deze doelstellingen gehaald moeten worden en wordt duidelijk wat beoogd wordt met het Actieplan?	Interviewvraag 2 van de interviewguide politie, vraag 8 van interviewguide DGPOL en vraag 9 van interviewguide Benelux en documentanalyse.

Tabel 7: Operationalistie: Helderheid van beleid.

Uit de tabel blijkt dat er antwoord kan worden gevonden met betrekking tot het feit of wel sprake is van de succesfactor ‘helderheid van beleid’ in het Actieplan Senningen door middel van documentanalyse en interviews. Of er sprake is van bijvoorbeeld heldere doelstellingen kan bepaald worden door het lezen van het beleidsplan. Echter om er achter te komen hoe het beleid geïnterpreteerd wordt en of dit inderdaad eenduidig is en zonder ruimte voor discussie, kan niet volstaan worden met documentanalyse. Dit zelfde geldt voor de invulling van het beleid en de beoogde beleidsuitkomsten.

Variable 2 – Mate van overeenstemming

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Mate van overeenstemming	In hoeverre zijn alle betrokken partijen het eens met het beleid.	Zijn betrokken partijen, zoals de politie, het eens met Actieplan Senningen en hoe zijn zij betrokken bij de besluitvorming?	Interviewvraag 8 van interviewguide Benelux, vraag 3 van interviewguide politie, vraag 8 van de interviewguide DEIA en vraag 9 van interviewguide DGPOL.

Tabel 8: Operationalisatie: Mate van overeenstemming

Deze variabele wordt gemeten, zoals blijkt uit de tabel, via interviews. Alleen via interviews is na te gaan of sleutelfiguren binnen de politie het eens zijn met het Actieplan Senningen, ook is via interviews goed na te gaan in hoeverre de politie betrokken was bij het opzetten van dit beleid.

Variabele 3 – Netwerkmanagement

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Netwerkmanagement	Een actor die het overzicht houdt bij de implementatie van bepaald beleid en actoren actief bij proces betreft.	Neemt de Benelux, of een andere actor een coördinerende rol op zich tijdens het implementatieproces en zorgt deze actor ervoor dat de implementatie geschiedt conform het Actieplan Senningen.	Interviewvragen 5 en 6 van de interviewguide Benelux, vraag 4 van de interviewguide politie en vraag 5,6 en 13 van interviewguide DEIA , hiernaast zal er ook sprake zijn van een documentanalyse.

Tabel 9: Operationalisatie: Netwerkmanagement

Uit de tabel blijkt dat zowel door interviews als door documentanalyse bepaald wordt of er sprake was van een coördinerende actor tijdens de implementatie. Via interviews wordt bepaald hoe betrokken personen dit hebben ervaren en via documentanalyse is te bepalen of in het beleid zelf al is opgenomen of bijvoorbeeld de Benelux deze coördinerende rol op zich neemt.

Variabele 4 – Voldoende middelen

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Voldoende middelen	In hoeverre zijn er voldoende middelen, zoals geld, tijd, mensen en kennis beschikbaar om het beleid naar behoren uit te voeren.	Is er bij de politie Limburg voldoende kennis van het Actieplan om het te implementeren, alsook is hier voldoende tijd en geld voor beschikbaar. Ook moet er gekeken worden of er bij de Benelux en de Politie voldoende mensen beschikbaar zijn om het beleid ten uitvoer te brengen.	Interviewvragen 5, 6 en 7 van de interviewguide politie, vraag 10 van interviewguide Benelux en vraag 11 en 12 van de interviewguide DEIA en vraag 8,9 van interviewguide DGPOL, hiernaast zal er ook sprake zijn van een documentanalyse.

Tabel 10: Operationalisatie: Voldoende middelen

Interviews worden gebruikt om erachter te komen in hoeverre de genoemde middelen beschikbaar zijn. Met name 'kennis van het actieplan' is iets dat bij uitstek via interviews onderzocht kan worden, omdat dit iets persoonlijks is. Ook het feit of er genoeg tijd beschikbaar is voor de implementatie, is iets dat persoonlijk is voor de uitvoerders en dus via interviews onderzocht kan worden. De middelen 'geld' en 'mensen' kunnen ook onderzocht worden via documentanalyse, het kan namelijk zo zijn dat hier in beleidsstukken notie van wordt gemaakt.

Variabele 5 – Zo min mogelijk actoren

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Zo min mogelijk actoren	De actoren die betrokken zijn bij het beleid tot een minimum beperken.	In hoeverre worden niet meer actoren betrokken bij de implementatie dan strikt noodzakelijk.	Interviewvragen 3 en 4 van de interviewgide Benelux, interviewvragen 2 en 3 van de interviewgide DEIA en DGPOL en documentanalyse.

Tabel 11: Operationalisatie: Zo min mogelijk actoren

Er is gekozen voor zowel een documentanalyse als interviews. Via documentanalyse kan onderzocht worden welke actoren betrokken zijn bij de implementatie van het beleid. Via interviews kan onderzocht worden welke taken deze actoren precies vervullen en in hoeverre het noodzakelijk is dat deze actoren betrokken zijn bij de implementatie en/of deze taken niet bij door andere actor uitgevoerd kunnen worden.

Variabele 6 – Causale theorie

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Causale theorie	De verwachte beleidsuitkomsten worden ondersteund door een wetenschappelijke theorie.	Onderzoeken of de doestellingen en handelingen van het Actieplan Senningen ondersteund worden door een wetenschappelijke theorie.	Interviewvraag 7 van interviewgide Benelux en documentanalyse.

Tabel 12: Operationalisatie: Causale theorie

Of er gebruik is gemaakt van causale theorieën kan onderzocht worden middels documentanalyse, echter kan het zo zijn dat er in de werkdocumenten geen aandacht is voor de wetenschappelijke theorieën waarop het beleid berust. Achter deze theorieën kan dan gekomen worden wanneer er naar gevraagd

wordt bij de opstellers en verantwoordelijken voor het beleid in de interviews. Ook bij deze variabele is er gekozen voor zowel documentanalyse als interviews.

Variabele 7 – Geslotenheid partijen

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Geslotenheid partijen	De mate waarin de betrokken actoren zich autonoom kunnen opstellen bij de implementatie.	Onderzoeken of actoren de interventie niet hebben waargenomen, deze genegeerd hebben, zij zich verzet hebben, of zij deze anders geïnterpreteerd hebben.	Interviewvraag 4 en 10 van de interviewguide politie en vraag 14 van interviewguide DEIA en 12 van interviewguide DGPOL.

Tabel 13: Operationalisatie: Geslotenheid Partijen

Geslotenheid van partijen is niet te meten via documentanalyse, hier worden dan ook interviews voor gebruikt. Centraal dient te staan hoe de actoren zijn omgegaan met de implementatie van het beleid en hier valt het beste aan te komen via interviews.

Variabele 8 – Rekening houden met culturele en organisatorische verschillen

Variabele(n)	Omschrijving	Operationalisatie	Hoe te meten
Culturele en organisatorische verschillen	In hoeverre is er rekening gehouden met het feit dat er in deze context verschillen tussen landen bestaan op cultureel en organisatorisch vlak.	Onderzoeken of er bij de beleidsformulering en uitvoering rekening gehouden is met de verschillen tussen Nederland en België.	Interviewvragen 10 en 11 van de interviewguide Benelux, interviewvragen 6 en 7 van de interviewguide DEIA, 9 en 11 van interviewguide politie en 6 en 7 van de interviewguide DGPOL.

Tabel 14 Operationalisatie: Rekening houden culturele en organisatorische verschillen

4.5. Betrouwbaarheid en Validiteit

Deze paragraaf staat in het teken van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Met betrouwbaarheid wordt bedoeld dat de resultaten van het onderzoek niet worden beïnvloed door onsystematische en toevallige fouten. De betrouwbaarheid wordt bepaald door de precisie van de methoden van dataverzameling (Boeije, 2005, p.145).

Om deze onsystematische en toevallige fouten te voorkomen is er allereerst voor gekozen om via een zo vaste systematiek als mogelijk te werken en de casus duidelijk af te bakenen. Met een vaste systematiek wordt bijvoorbeeld bedoeld dat er vanaf het begin af aan met een duidelijke definitie wordt gewerkt voor de te onderzoeken eenheid grensoverschrijdende criminaliteit. Door een heldere afbakening hiervan is het duidelijk wat onderzocht wordt en kunnen hier geen misverstanden over bestaan, wat weer zal leiden tot toevallige en onsystematische fouten. Ook het feit dat de casus duidelijk afgebakend is, leidt tot een hogere betrouwbaarheid. Doordat duidelijk is dat de implementatie van het Actieplan Senningen onderzocht wordt, vermindert dit de kans op onduidelijkheden en dus toevallige fouten. Dit komt ook doordat het Actieplan Senningen en achtergronden van dit beleid worden toegelicht in het beleidskader, hoe meer duidelijk afgebakend wordt en toegelicht, hoe minder kans op toevalligheden en dus hoe groter de betrouwbaarheid. Ook het feit dat de implementatie alleen wordt onderzocht voor de politie Limburg zorgt voor meer afbakening en dus minder toevalligheden en dus een hogere betrouwbaarheid. In de interviewguides tenslotte, is er sprake van een zo open mogelijke vraagstelling, dit om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden en zo de kans op toevallige fouten door sturende vraagstelling te verminderen.

Interne validiteit vervolgens, gaat erover of het onderzoek wel meet, wat het wil meten en of er sprake is van systematische fouten (Boeije, 2005). Om te bepalen of er daadwerkelijk gemeten wordt, wat er gemeten moet worden heeft er operationalisatie plaatsgevonden van een aantal kernbegrippen die centraal staan in dit onderzoek. Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het Actieplan Senningen geïmplementeerd wordt door de politie in Limburg. Om dit te meten is er gekeken hoe dit onderzocht kan worden en zijn deze uitkomsten meetbaar gemaakt middels de operationalisatie, op deze manier kunnen systematische fouten worden uitgebannen. Ook worden in dit onderzoek de succes- en faalfactoren van deze al dan niet succesvolle implementatie bestudeerd. Deze factoren worden onderbouwd met theorie en zijn meetbaar gemaakt middels operationalisatie. Door een goede theoretische onderbouwing van het onderzoeken en een operationalisatie van de te meten eenheden, wordt de validiteit van dit onderzoek verhoogd en dus worden systematische fouten vermeden en meet dit onderzoek daadwerkelijk wat het wil meten.

Generaliseerbaarheid, ofwel externe validiteit vervolgens is lastiger omdat het hier een specifieke casus betreft wat betreft de implementatie van het Actieplan Senningen bij de Politie Limburg.

Echter wordt er ook gekeken naar succes- en faalfactoren voor de implementatie van Benelux beleid in zijn algemeen. Omdat deze factoren zijn afgeleid van algemene implementatietheorieën zijn deze wel toepasbaar op andere casussen en daarmee generaliseerbaar. De vergelijking tussen de verschillende soorten implementatietheorieën is ook bruikbaar in andere onderzoeken vanwege het universele karakter.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk staan de gegevens centraal die zijn verzameld gedurende dit onderzoek. Allereerst wordt kort begonnen met enkele verzamelde gegevens rondom grensoverschrijdende criminaliteit. Hierna wordt er aandacht besteed aan de context van het beleid, zo wordt er gekeken naar de betrokken actoren en hun steun voor Senningen. Hier wordt ook gekeken naar de landen betrokken bij Senningen en of er rekening is gehouden met de verschillende belangen van de betrokken actoren. Hierna wordt er gekeken naar de middelen beschikbaar voor het Actieplan en de verantwoording. Afsluitend wordt er gekeken naar de realisaties die plaatsgevonden hebben bij de geoperationaliseerde doelstellingen.

5.1 Grensoverschrijdende criminaliteit

Om te bepalen hoe groot het probleem is met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit, wordt er gekeken naar het percentage waarmee de niet-ingezetenen vertegenwoordigd zijn in criminaliteitscijfers. In totaal neemt het aantal niet-ingezetenen in de criminaliteitscijfers af, dit geldt echter ook voor de ingezetenen en is te verklaren door dalende criminaliteitscijfers. Procentueel gezien nemen de niet-ingezetenen een steeds grotere plaats in. De meeste verdachten in deze categorie zijn Polen, echter zijn de Roemenen de snelst groeiende groep verdachten (KLDP, 2010).

Wanneer wordt gekeken naar het aantal niet-ingezetene verdachten in de verschillende politieregio's voor de invoering van de landelijke politie, valt op dat Amsterdam-Amstelland de meeste verdachten kent, afkomstig uit deze categorie. Echter ook de oude politieregio Limburg-Zuid heeft relatief veel last van een hoog aantal niet-ingezetene verdachten. Dit kan eventueel verklaard worden door drugstoeristen (KLDP, 2010). Wat echter wel opvalt is dat het aantal niet-ingezetene verdachten in alle oude politiekorpsen die aan België grenzen, procentueel hoger ligt in 2009 dan in de andere politiekorpsen die niet aan België grenzen, met uitzondering van Amsterdam-Amstelland.

Er is een trend waarneembaar dat het aantal misdrijven dat gepleegd wordt door niet-ingezetenen uit Oost-Europa stijgt. Vooral vanuit Roemenië is een trend waarneembaar die laat zien dat sinds 2006 het aantal verdachten fors stijgt, dit land is sinds 1 januari 2007 lid van de EU. De politie (KLDP, 2010) meldt dat vooral grensoverschrijdende criminaliteit uit Polen, Roemenië en de Baltische staten toeneemt. Wat verder opvalt bij deze groep verdachten is dat zij gemiddeld minder misdrijven plegen dan verdachten woonachtig in Nederland. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij eventueel misdrijven plegen in andere landen, die niet worden meegenomen in deze cijfers.

Uit de cijfers blijkt dus dat er sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit, deze grensoverschrijdende criminaliteit vindt echter plaats op een Europese schaal en niet zozeer op een 'Benelux-schaal'. Echter kan er niet voorbij gegaan worden aan het feit dat voor deze niet-ingezetenen uit Oost-Europese landen, het Zuid-Limburgse grensgebied een ideale uitvalsbasis is en dat samenwerking met de aangrenzende politiekorpsen noodzakelijk is.

5.2 Overlegsstructuur Senningen bij de Nederlandse actoren

De Senningen samenwerking valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Voor de creatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, viel de politie en daarmee dus de Senningen samenwerking onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit houdt dus in dat ten tijde van het memorandum van Senningen en de eerste Actieplannen Senningen een ander ministerie hierbij betrokken was.

Voor het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn de afdelingen DEIA en DGPOL betrokken bij Senningen. DEIA is de afdeling van het ministerie die zich bezighoudt met internationale aangelegenheden en DGPOL is het directoraat generaal van de politie. Dit uit zich ook in hun takenpakket. Waar DEIA namens Nederland aan de onderhandelingstafel zit en van de input die zij krijgt een standpunt maakt, onderhoudt DGPOL de communicatie tussen het ministerie en de politie.

Buiten het ministerie van Veiligheid en Justitie is ook de Nederlandse politie als uitvoerder zelf betrokken bij de formulering van het beleid. Sinds 2013 is er in Nederland sprake van een nationale politie, voor de nationale politie is de korpschef Zeeland-West-Brabant, Hans Vissers, verantwoordelijk voor deze samenwerking. Hij wordt hierin ondersteund door de coördinator internationaal beleid van deze eenheid. Vanuit de staf van de nationale politie is de verantwoordelijke voor de internationale samenwerking met onder meer België, betrokken bij de Senningen samenwerking.

In deze paragraaf staat centraal hoe de communicatie tussen deze actoren loopt en hoe het proces plaatsvindt waarin een Nederlands standpunt wordt gevormd met betrekking tot de doelstellingen in het Actieplan Senningen. Deze doelstellingen worden namelijk bepaald door onderhandelingen tussen de drie betrokken landen, het proces rondom de daadwerkelijke opstelling van de doelstellingen staat in een latere paragraaf centraal. De verantwoordelijke voor het Nederlandse standpunt uiteindelijk is DEIA. Zij voeren de onderhandelingen met België en Luxemburg. Maar hoe wordt dit standpunt eigenlijk gevormd? In hoeverre is er ook overeenstemming tussen de betrokken actoren met betrekking tot de invulling van dit beleid? In het totstandkomingsproces dat hieraan voorafgaat speelt DEIA een coördinerende rol, zo bleek uit een interview. DEIA werkt hierin proces gedreven, de directie werkt vooral aan de hand van de input die ze krijgen van andere directies. Wanneer een nieuw actieplan of jaarplan moet worden opgesteld wordt hiervoor input gevraagd van de andere directies op het ministerie, hetzelfde geldt als er input moet worden geleverd aan het COG. DEIA zorgt voor de coördinatie en de helikopterview in dit proces. Zij zorgen er uiteindelijk voor dat uit al deze input een behapbare tekst ontstaat die tot elkaar in verhouding staat.

Een van die directies waar DEIA om input vraagt is DGPOL. DGPOL is de directie binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie dat in direct contact staat met de politieorganisatie zelf. Zij zorgen voor een inventarisatie van de behoeftes die er zijn bij de politie en brengen deze in bij het daarvoor bestemde overleg. Zij coördineren dus in feite ook de input van de politie. Toen de politie nog ondergebracht was bij het ministerie van Binnenlandse Zaken onderhield DGPOL ook de contacten met de Belgen.

Voordat verder ingezoomd wordt op de politie zelf, wordt er nu eerst dieper ingegaan op het ministerie. Kort samengevat kan gesteld worden dat DEIA de input van binnen het ministerie coördineert, waar DGPOL de input van de politie coördineert. Er is ook een werkafpraak gemaakt tussen beide directies dat DEIA geen contact opneemt met politie, maar dat DGPOL hiervoor verantwoordelijk is, dit om de werkverhoudingen duidelijk te houden. Wat DEIA dus wel overgenomen heeft, is het feit dat zij verantwoordelijk zijn voor het contact met de Belgen. Een van de geïnterviewden zei hierover: 'In het begin was hierover veel weerstand en wantrouwen en werd het ervaren als; 'wat moet DEIA met ons beleidsterrein', er was sprake van territoriumgedrag'.

Toen het Actieplan Senningen ondergebracht werd bij V&J was er ook sprake van een andere manier van werken dan toen de politie en daarmee deze samenwerking, nog bij het ministerie van Binnenlandse Zaken ondergebracht was. De aanpak die Binnenlandse Zaken namelijk hanteerde was veel decentraler dan het geval is bij Veiligheid en Justitie. Omdat alles zo decentraal geregeld was, ontbrak de link tussen de verschillende schakels en was het lastig een beeld te vormen van waar iedereen mee bezig was. Er was in feite een controleprobleem omdat het lastig te bepalen was, wat nu precies de agenda's waren, wat het belang van de werkzaamheden was waar iedereen mee bezig was en of er sprake was van een bestuurlijke check up zo bleek in een interview. Ook is aangegeven dat er bij het overgaan van dit onderwerp van Binnenlandse Zaken naar Veiligheid en Justitie, er een veelvoud aan contactpersonen was met betrekking tot de politiesamenwerking in Benelux verband. 'dit geeft aan hoe onduidelijk alles was' zei een van de geïnterviewden hierover.

Dit soort zaken behoort echter tot het verleden en inmiddels vindt de communicatie plaats tussen enkele mensen die elkaar goed kennen, zo bleek uit meerdere interviews. Ook in het interview met een senior beleidsmedewerker van DGPOL kwam naar voren dat er zaken veranderd zijn sinds dit beleidsterrein is ondergebracht bij V&J. Er wordt ook gezegd dat het contact met de Belgen grotendeels via DEIA verloopt, maar hier wordt wel aan toegevoegd dat dit niet perse noodzakelijk is, gezien het feit dat DGPOL ook een afdeling internationale zaken heeft. Er is nu echter wel meer verbinding tussen de verschillende actoren dan eerst.

Het contact met de politie vanuit DGPOL was voor de totstandkoming van de nationale politie ook beter dan nu het geval is. Ook werd DGPOL voor deze reorganisatie beter op de hoogte gehouden van de zaken die speelden. Nu loopt alle communicatie via de staf van de nationale politie, eerst was dat via het veld. Als het echter moet, kan er echter ook rechtstreeks contact opgenomen worden met andere bevoegde instanties binnen de politie. 'Voor de nationale politie was er ook sprake van een nationaal overleg, nu is dat eigenlijk ook niet meer nodig. Toch zou het goed zijn als er weer een nieuw overleg komt waarin iedereen wordt bijgepraat' kwam naar voren in een interview.

Eerder in deze paragraaf is al benoemd dat er vanuit de politie meerdere stakeholders betrokken zijn bij het opstellen van het Actieplan Senningen. Voordat verder wordt ingezoomd op de verhoudingen tussen politie en ministerie van Veiligheid en Justitie, wordt nu eerst kort gekeken naar verhoudingen onderling. Zoals eerder gezegd is de Eenheid Zeeland-West-Brabant portefeuillehouder betreffende deze samenwerking, maar houdt ook de staf van de nationale politie zich bezig met dit beleid. Er wordt nu eerst begonnen met hetgeen naar voren kwam in de interviews wat betreft de taken.

In het interview met de verantwoordelijke voor deze samenwerking binnen de staf van de nationale politie kwam naar voren dat hij zorgt voor de coördinatie van het politieel gedeelte. Hiernaast onderhoudt hij ook contacten met de Belgische federale politie, het internationaal politiek overleg wordt echter onderhouden door DEIA. Ook verzorgt de staf van de nationale politie de input voor het politieel gedeelte van het Actieplan Senningen. Deze input wordt onder meer gevormd door zaken waar de politie gedurende de uitoefening tegenaan loopt en wordt verzameld uit het gehele land. Door de staf van de nationale politie wordt getracht dit naar een politiek niveau te tillen. Deze input wordt wel eerst binnen de politieorganisatie zelf afgestemd. 'Door de komst van de nationale politie is uiteindelijk de coördinatie strakker geregeld' zo kwam naar voren in dit interview.

De coördinator internationaal beleid van de eenheid Zeeland-West-Brabant is ook geïnterviewd gedurende dit onderzoek. Hij stelt dat de politie zowel uitvoeringsorganisatie is, alsook orgaan waar organisatie en strategie worden gevormd. Strategie en uitvoering lopen hier door elkaar. Als voorbeeld hierbij noemt hij dat hij het 'strategisch overleg doet met betrekking tot het Benelux jaarplan. Feitelijk is de politie misschien wel een uitvoeringsorganisatie, maar voortschrijdend inzicht leert dat hier ook strategie ligt: de operationele politieke kant van het beleid', zei de geïnterviewde.

Wat betreft de implementatie van het beleid tracht de coördinator internationaal beleid zich ook op te stellen als actor die de regie houdt, dit is echter alleen op hoofdlijnen. Ook houdt hij de voortgang in de werkgroepen in de gaten.

Nu de betrokken politieonderdelen even kort toegelicht zijn, wordt verder ingegaan op de verhouding tussen het ministerie en de politie. Een van de succesfactoren voor een succesvolle implementatie van dergelijk beleid is namelijk dat bij het opstellen van het beleid overeenstemming is tussen de betrokken actoren over de invulling van het beleid. Naast de drie landen: België, Nederland en Luxemburg, zijn, zoals blijkt uit bovenstaande, ook het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nederlandse politie betrokken bij het beleid. Maar hoe verhouden zij zich tot elkaar? Zijn zij het inhoudelijk vaak eens of oneens?

‘Het is niet altijd zo dat het standpunt van de politie hetzelfde is als het standpunt van V&J’ zo sprak een geïnterviewde. Zoals hierboven gesteld verzamelt de staf van de nationale politie eerst de input in het land waarna dit binnen de politieorganisatie wordt afgestemd en hierna wordt deze input pas met V&J besproken. ‘Af en toe wordt wel pas laat om input gevraagd, dit maakt de afstemming lastiger’ wordt hier nog aan toegevoegd. In hetzelfde interview wordt ook aangehaald dat er verschillende afdelingen zijn binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie die zich bezighouden met aspecten van dit beleid en dat tussen deze afdelingen de communicatie niet altijd even goed loopt. ‘Dit mag in principe wel verbeterd worden’ zo werd gezegd. Echter weten de actoren elkaar over het algemeen wel goed te vinden en gaat het alleen iets lastiger wanneer het om grote evenementen gaat zoals een ministersontmoeting. Over het algemeen is de samenwerking tussen beide instanties sowieso wel goed, het komt niet vaak voor dat het ministerie en de politie er niet uitkomen. Alleen kan het departement wel eens plannen van de politie uit de weg gaan omdat ze juridisch of politiek niet haalbaar zijn, een voorbeeld hiervan zijn de databases. Hierdoor ontstaan er echter geen conflicten, maar wordt dit opgelost als professionele meningsverschillen. De geïnterviewde van de ambassaderaad Veiligheid en Justitie in België en Luxemburg stelt dat er door het ministerie wel wordt geluisterd naar de mening van de politieorganisatie en ‘dat beide werelden steeds meer naar elkaar toe groeien’. ‘Het is echter wel zo dat het ministerie duidelijk moet hebben wat op straat gebeurt en de politie moet weten hoe het er op het ministerie aan toe gaat, daarom zit je als ambassaderaad ook hier’ aldus een andere geïnterviewde. Wel constateert ook hij dat dit de laatste jaren steeds beter gaat en dat de betrokken actoren begrijpen dat het instrumentarium waar ze mee werken verschillend is. ‘Wel is nog te vaak te weinig weet bij de politie van de mogelijkheden die wel kunnen binnen de huidige context’ zo bleek in het interview.

Namens de Nederlandse politie is ook een agent gedetacheerd bij de Belgische federale politie. Hij geeft in het interview aan dat de Belgische politie meer invloed in België heeft dan de Nederlandse politie in Nederland. ‘In Nederland zijn er meer actoren bij dit beleid betrokken dan in België en dat maakt Senningen in België tot een minder ingewikkelde zaak. Het Belgische standpunt is het Belgische standpunt, in Nederland ligt dat ingewikkelder’. Hij geeft verder aan dat er wel degelijk een kloof bestaat tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie en dat bij een verschil van inzicht uiteindelijk het ministerie aan het langste eind trekt en dat het ministerie uiteindelijk over het beleid gaat en de politie in dat geval meer als uitvoeringsorganisatie dient. Ook noemt hij het feit dat er op het ministerie een ‘juridische laag zit, die wat betreft deze samenwerking niet in beweging komt. Vanuit het ministerie is er moeite om afstand te doen van nationale soevereiniteit op bepaalde zaken, onder andere met betrekking tot de informatie-uitwisseling’ zo zegt hij. Hiernaast kwam in het interview naar voren dat wanneer de politie een bepaalde zaak graag wil, zij hiervan eerst een analyse moet maken en dat de zaken hier vaak spaak lopen. Wel heeft de komst van de nationale politie voor meer coördinatie gezorgd binnen Nederland.

De coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant geeft aan dat het ministerie van Veiligheid en Justitie primair gaat over het beleid, maar dat de mening van de politie over de zaken die in het Actieplan dienen te staan, wel gehoord wordt. Coördinator internationaal beleid van de

eenheid Limburg geeft aan dat de communicatie tussen de politie en het ambtelijk overleg goed is. DGPOL heeft ook haar doelstellingen, maar de uitvoer wordt overgelaten aan de vakmensen. Op de vraag of de politie gehoord is in het opstellen van het Actieplan Senningen, antwoordt hij positief. In een interview wordt er ook nog op gewezen dat er nog een verschil bestaat tussen daar waar de formele verantwoordelijkheid zit en daar waar de daadwerkelijke invloed zit. Als voorbeeld noemt hij hierbij de hernieuwing van het politieverdrag. De coördinerende factor is eigenlijk het ministerie, maar de politie heeft het initiatief genomen om inzichtelijk te krijgen wat de standpunten zijn van de verschillende Nederlandse actoren.

Een andere geïnterviewde geeft aan dat er sprake is van een kloof tussen beleidsmakers en de politie: 'Het verschil tussen beleid en uitvoering is soms zo groot dat de uitvoering geen contact heeft met de ministeriecontext'. Hij geeft wel aan dat hier nu verbetering in is en dat er nu ook meer begrip is voor elkaars standpunten. 'Eerst was er meer een eilandjescultuur, we zijn er nog niet helemaal, maar er zit verbetering in. Er wordt nu rekening met elkaar gehouden'. Een probleem dat hij ter sprake bracht was dat het strategisch overleg politie (STRAT) soms plaatsvond na de ambtelijke centrale overleggroep Senningen (COG). Dit terwijl hiërarchisch gezien het STRAT onder het COG valt. Dit is voor de communicatie niet handig als het STRAT nog zaken gewijzigd wil zien en dat niet meer kan, omdat de COG al heeft plaatsgevonden. Ook wordt het feit benoemd dat DGPOL niet aanwezig is bij het STRAT, hier mogen alleen politiemensen bij aanwezig zijn. Dit soort zaken bemoeilijken de communicatie. De politie ziet 'Den Haag' als een groot geheel en ziet DGPOL als een onderdeel van 'Den Haag'. Ter illustratie hiervan zegt hij dat mocht er iets besproken worden met betrekking tot mensenhandel in het STRAT, het STRAT hier direct allerlei zaken aan gaat verbinden, niet wetende dat een DG mensenhandel hier al beleid op maakt. Hij voegt hieraan toe dat het belangrijk is dat wanneer beleid wordt opgesteld, de beleidsuitvoerder hier zo snel mogelijk bij betrokken wordt en dat het belangrijk is te investeren in deze relatie. 'De communicatie is verbeterd, maar kan nog beter' zo kwam naar voren.

In een ander interview kwam naar voren dat de politie in de samenwerking soms verder wil gaan dan het ministerie en dat de politie 'soms dingen wil die wettelijk eigenlijk niet kunnen'. Hij zegt ook dat deze situatie ook wel eens andersom voor kan komen. Ook geeft hij aan dat de communicatie tussen de verschillende actoren wel verbeterd kan worden, maar dat minder communicatie ook komt door de reorganisatie bij de politie en een eventueel verschil tussen regionale belangen, een voorbeeld hiervan zijn de motorbendes in Limburg. Hiernaast geeft deze geïnterviewde nog aan dat er misschien wel sprake moet zijn van een geformaliseerde samenwerking, het blijft echter belangrijk dat de politie haar eigen invulling kan geven aan het beleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat er de afgelopen tijd veel is verbeterd met betrekking tot de communicatie tussen de verschillende actoren. Waar er eerst sprake was van een eilandjescultuur is er nu meer sprake van betere verbindingen tussen de betrokken actoren. Wel wordt ook aangegeven dat er nog meer te winnen is op dit gebied. Zo zou het ministerie meer kunnen afweten van hetgeen op operationeel niveau gebeurt en de politie van de ministerie-context. Zo zouden communicatieproblemen nog minder moeten worden, aangezien dit nog tot misverstanden lijkt. Wel kan ook nog gesteld worden dat de huidige communicatiestructuur nogal bureaucratisch aandoet, dit door een scherp afgebakende taakomschrijving waarin precies staat wie, wat moet doen en met wie contact opgenomen mag worden. Een voorbeeld hiervan is ook dat er veel coördinerende actoren betrokken zijn bij de opstelling van dit beleid. Zowel DEIA, DGPOL, de staf van nationale politie als de portefeuillehouder hebben een coördinerende functie. Wat de onduidelijkheid hierover doet toenemen is dat de eindverantwoordelijkheid bij het ministerie ligt, maar dat het lijkt alsof de meeste initiatieven ontstaan vanuit de politieorganisatie. Vraag is dan hoe het initiatief zich verhoudt tot de daadwerkelijke eindverantwoordelijkheid. Er moet wel nog aan worden toegevoegd dat er vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie wel geïnformeerd wordt naar wensen van de politie.

5.3. Het Benelux secretariaat

Zoals eerder aangegeven wordt er middels Nederlandse actoren naar de verschillende processen binnen Senningen gekeken. Nu wordt gekeken hoe zij aankijken naar de samenwerking in Benelux setting, in deze paragraaf is er aandacht voor de rol van het Benelux secretariaat. Wel heeft er ook nog een interview met het Benelux secretariaat plaatsgevonden, aan deze actor is immers geen nationaliteit te koppelen. Vraag die hier vooral centraal staat is welke rol het Benelux secretariaat vervult .

Begonnen wordt met het interview op het Benelux secretariaat. Hierin kwam naar voren dat er meerdere actoren zijn die een coördinerende rol op zich nemen, onder andere het Secretariaat Generaal van de Benelux doet dit, alsook gaat er een coördinerende werking uit van de werkgroepen. Binnen deze werkgroepen neemt het secretariaat van de Benelux ook een coördinerende rol op zich: ' zij plannen deze werkgroepen en bereiden de agenda voor van deze werkgroepen. Het secretariaat is een belangrijke schakel en zorgt ervoor dat de machine blijft draaien' zei de geïnterviewde. Het secretariaat dient ook als centraal aanspreekpunt en heeft veel contacten. Hiernaast 'lopen de werknemers van het secretariaat al een tijdje mee, waardoor ze veel ervaring hebben op dit beleidsterrein' werd gezegd in het interview. Ook kan het secretariaat initiatieven nemen en hierdoor het proces meer aansturen, wanneer er problemen zijn kan echter ook een meer bemiddelende rol aangenomen worden. Ten slotte kan er invloed uitgeoefend worden via het Benelux Comité van Ministers.

Ook in het interview met de senior beleidsmedewerker van DEIA kwam naar voren dat hij het Benelux secretariaat als coördinerende actor beschouwt, wel voegde hij eraan toe dat samen met het secretariaat, het land dat dat jaar voorzitter is van de Benelux, een coördinerende rol heeft (De Benelux heeft, roulerend, elk jaar een ander land als voorzitter). Taken die hierbij horen zijn het opstellen van een agenda en het leveren van de vergaderfaciliteiten. Ook wordt er gerefereerd aan de lastige positie van het Benelux secretariaat, dit omdat er van de ene kant wordt gezegd dat het secretariaat buiten bepaalde zaken moet blijven en aan de andere kant wordt gezegd dat deze samenwerkingsvorm zijn meerwaarde moet bewijzen.

Ook de geïnterviewde van DGPOL noemt het Benelux secretariaat een coördinerende actor. Hij benoemt vooral het feit dat zij een rol spelen ' in het boven tafel houden van enkele afspraken, bijvoorbeeld zaken waar de Belgen meer brood in zagen dan de Nederlanders. Het secretariaat speelde dan een bemiddelende rol om zaken op de agenda te krijgen of er op te houden' zo zei hij. Ook werd gesteld dat de Benelux zich niet zo zeer richt op inhoudelijke zaken, maar vooral met het bewaren van de continuïteit en de agenda. Er is wel gesproken van een fijne manier van werken en dat er ook gebruik wordt gemaakt van het secretariaat, 'dit is iets wat bij de samenwerking met de Duitsers niet mogelijk is'... 'Ook zouden sommige activiteiten niet ontplooid zijn als er geen Benelux was zo zei de geïnterviewde. Ook wordt gesteld dat er verslagen worden gemaakt van de verschillende bijeenkomsten en ook van de werkgroepen en dat er hierdoor de communicatie verbeterd is en hierdoor ook meer samenhang kan ontstaan.

Ook geïnterviewde binnen Afdeling Internationale Samenwerking van de staf van de nationale politie vertelt een soortgelijk verhaal met betrekking tot de taken van de Benelux. Ook in dit interview is gesteld dat er een coördinerende werking uitgaat van het Benelux secretariaat. Hij stelt verder dat de Tweede Kamer ook niet altijd even gecharmeerd is van de Benelux, maar dat toch met beperkte mankracht getracht wordt van elk jaarverslag een succes te maken. Verder stelt ook hij dat de meeste input van de landen zelf komt en dat er maar soms input vanuit de Benelux komt.

In twee andere interviews komt naar voren dat de Benelux vooral een faciliterende functie heeft en niet zozeer een initiërende functie. Zij zijn hierbij ook een stuk korter over de rol van de Benelux.

Alle actoren zijn het er in feite over eens dat er een faciliterende werking uitgaat van het Benelux secretariaat. Ook heeft het secretariaat een coördinerende en bemiddelende functie. Uiteindelijk kan gesteld worden dat het Benelux secretariaat een handige schakel vormt tussen de betrokken landen en niet wordt beschouwd als een initiërende actor in de beleidsvorming.

5.4. Senningen

Zoals blijkt uit het beleidskader bestaat het Actieplan Senningen uit verschillende doelstellingen die zijn opgesteld door de drie Benelux landen, Nederland, België en Luxemburg. Deze samenwerking is ontstaan in de Tweede Wereldoorlog en begon als een douane-unie, later een economische unie en sinds 2010 is er de Benelux-Unie. Ook op veiligheidsgebied werken de Benelux landen samen. Deze samenwerking begon voor het eerst vaste vormen te krijgen met het Memorandum van Senningen in 1996, hiervoor was er ook al samenwerking op het gebied van openbare veiligheid, maar deze samenwerking begon echt vaste vormen aan te nemen met dit Memorandum. Deze samenwerking werd onder meer versterkt door Nederlandse en Belgische politiesamenwerking ten tijde van Euro 2000 zo werd gesteld in een interview. De politiesamenwerking mondde uiteindelijk uit in het Benelux politieverdrag uit 2004. In dit verdrag wordt onder meer een juridische basis gelegd voor meer informatie-uitwisseling tussen de Benelux landen en ook voor een intensievere samenwerking op het gebied van gezamenlijke politiepatrouilles en uitwisseling van materiaal en middelen.

In 2006 zijn de JBZ-ministers samengekomen in Luxemburg om een balans op te maken van 10 jaar samenwerking in Senningen-verband. Tijdens dit overleg is ook naar voren gekomen dat in de toekomst een globaal programma moet worden opgesteld met daarin doelstellingen en tijdsaanduiding (Benelux, 2007). Het eerste Actieplan Senningen, dat opgesteld is voor 2007 en 2008 is hier een uitwerking van. Hierna volgde nog het Actieplan Senningen 2010-2012 en het huidige Actieplan Senningen dat loopt van 2013 tot 2016.

Een van de geïnterviewden geeft verder aan dat bij de totstandkoming van het beleid experts op dit terrein geconsulteerd zijn, ook vanuit de wetenschap. Zij hebben het proces mee begeleid in de beginfase en gedurende het proces.

Gezien het feit dat de Senningen samenwerking al zo lang bestaat en direct betrokken personen toen, nu niet meer betrokken zijn bij het beleid en betrokken actoren organisatorisch veranderd zijn, danwel gewisseld zijn met een andere actor, is het lastig te bepalen hoe groot die steun voor de samenwerking in die beginjaren was. Toch mag men er wel van uit gaan dat deze steun er was, dit juist omdat de samenwerking al zo lang loopt en telkens vernieuwd wordt met een nieuw Actieplan Senningen. Een van die actoren die veranderd is, is DEIA, zij zijn sinds het opstellen van het laatste Actieplan pas betrokken bij dit beleid. Hiervoor was de politie ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Enige kritiek op de Senningen samenwerking is te vinden bij DGPOL. Daar wordt aangedragen dat er al veel politiesamenwerking plaatsvindt in EU-verband en dat de Senningen samenwerking 'af en toe een beetje geforceerd overkomt, omdat de Benelux om de zoveel tijd een Actieplan wil opstellen' zo werd gezegd. Sommige zaken kunnen prima bilateraal worden afgesproken, maar juist omdat er een Benelux is, wordt Luxemburg er dan ook bij betrokken en dit zorgt er 'misschien voor dat zaken vager en onduidelijker

worden' werd hieraan toegevoegd door een van de ondervraagden. Echter is DGPOL ook positief over samenwerking binnen Senningen. Zo is dit samenwerkingsverband een handige facilitator voor bepaalde activiteiten en zouden sommige van de samenwerkingsactiviteiten niet bestaan zonder een Benelux.

Ook DEIA is tevreden over de samenwerking binnen Senningen. 'Als je ziet van hoe ver ze komen en wat er nu toch gebeurt, dan kan je zeer tevreden zijn' zo werd gezegd in het interview. Ook bewijst de Benelux zijn meerwaarde doordat sommige samenwerkingsvormen niet zouden zijn bedacht zonder de Benelux. 'De samenwerking binnen dit kader heeft veel potentie en trekt initiatieven en ideeën aan' kwam naar voren. Ook de Benelux heeft aangegeven tevreden te zijn over de samenwerking en dat ook de meeste landen hierover tevreden zijn. Er hebben verschillende initiatieven kunnen ontstaan op het gebied van politiesamenwerking door Senningen.

Ook de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant zegt zeer te spreken te zijn over de samenwerking binnen Senningen. Wel geeft hij toe dat er vanuit Nederland nog meer met één mond gesproken dient te worden door de verschillende betrokken actoren. Nog te veel is onduidelijk wat verschillende actoren vertellen over grens. Zo zegt de geïnterviewde: 'Weet bijvoorbeeld een burgemeester in Limburg wat een Brabantse procureur generaal vertelt over de grens'?

Wel geeft de coördinator internationaal beleid namens de politie-eenheid Limburg aan dat er voor prioritaire samenwerkingspartners (landen) werkprogramma's worden vastgelegd en dat hierover ook overeenstemming is met de Belgische politie. 'Dit strategisch werkprogramma houdt rekening met Senningen en geeft handen en voeten aan Senningen' zo zegt hij. Deze notie is belangrijk omdat het aangeeft dat er ook samenwerking zou zijn tussen Nederland en België zonder het Actieplan Senningen. Ook vanuit de Afdeling Internationale samenwerking van de nationale politie wordt aangegeven dat er vanuit de politie met prioritaire landen gewerkt wordt en met werkprogramma's. Wel geeft ook hij aan dat hij tevreden is zoals de samenwerking er nu uit ziet, met de overlegstructuur, de werkgroepen en de link die gelegd kan worden met het strategisch landenprogramma. 'Het duurt echter wel nog soms te lang dat gemaakte afspraken gerealiseerd worden' zo wordt gezegd. Ook stelt hij hiernaast nog dat hij tevreden is zolang iedereen zich aan het plan houdt en niet te veel dingen in een keer wil bewerkstelligen.

De ambassaderaad in Brussel geeft aan dat een orgaan als de Benelux van toegevoegde waarde is in het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit en dat ook de proeftuinfunctie van de Benelux niet onderschat mag worden. Over de invulling van de samenwerking is hij echter minder tevreden. 'ik vind dat het operationeler kan, het moet concreter, ik heb nu echter geen alternatief. Je moet focussen op de zaken die toegevoegde waarde hebben voor de operatie. Het is nu meer dan een praatbarak, maar er zitten toch te veel beleidsmedewerkers aan tafel, te weinig mensen die te maken hebben met de uitvoering' zo is gezegd in het interview. Met betrekking tot de werkgroepen geeft hij aan dat dit er veel zijn, maar dat hier wel goede dingen gebeuren. Toch mogen ook de werkgroepen operationeler ingericht worden. Ook geeft hij aan dat binnen dit beleid de politie sterker gepositioneerd moet worden. Verder kwam ook in dit interview naar voren dat Luxemburg veel tegenhoudt op het gebied van samenwerking. 'Je kunt prima samenwerken met Luxemburg, maar er zit geen vernieuwing in'. Nederland en België zijn juist wel bereid om innovatief te werk te gaan, zo wordt gezegd.

Ook werd gesteld in dit interview dat er gekeken moet worden naar de rol van de Benelux. De Benelux heeft ook een juridisch instrumentarium dat nog te weinig gebruik wordt en daarbij ook nog eens weinig bekend is.

In een ander interview komt naar voren dat er meer samenwerking moet plaatsvinden op de operationele thema's. 'Eenheden kunnen bijvoorbeeld geïntegreerd worden, een voorbeeld hiervan zijn de antiterreur eenheden' zo stelt de geïnterviewde. Ook is er nu nog te veel sprake van ad hoc samenwerking. De Benelux samenwerking is goed, wordt aangegeven, maar er is nu nog te weinig druk op de samenwerking, deze moet toenemen wat betreft ambitie en inhoud van de samenwerking. Er moet meer stap voor stap ergens naar toe gewerkt worden. 'Ik ben tevreden over de samenwerking, maar er moeten nu wel echt stappen gezet worden. Er mag nu wel wat meer body op worden gezet, er zit geen druk op nu zo wordt gezegd.

Concluderend kan gesteld worden dat alle actoren het belangrijk vinden dat er samengewerkt wordt. Er zijn wel verschillende geluiden te horen met betrekking tot de invulling van de samenwerking, de samenwerking is op dit moment beleidstechnisch ingericht en zoals blijkt uit bovenstaande gaan er stemmen op om het operationele aspect meer naar voren te laten komen in de samenwerking, deze geluiden zijn vooral te horen vanuit de politie.

5.5 Overlegstructuur Senningen

In het beleidskader is er ook aandacht geweest voor de overlegstructuur binnen Senningen zelf. Dit is ook in schema 1 op pagina 14 weergegeven. Aan de top van het organogram staat het overleg tussen de betrokken ministers, hieronder staat het hoogambtelijk overleg binnen het COG. Daar weer onder staat het strategisch overleg tussen de politiechefs (STRAT), namens Nederland zit hier de korpschef van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant en portefeuillehouder voor de samenwerking met de Benelux landen namens de gehele Nederlandse politie. Hieronder vindt het landenoverleg plaats tussen aan elkaar grenzende regio's en als laatste vindt er een burenoverleg plaats tussen aan elkaar grenzende politiezones en politiedivisies.

Het burenoverleg is recent opnieuw ingericht, dit nadat duidelijk was dat het niet allemaal even 'lekker liep' zo werd gezegd. Het was wel lastig te bepalen wie aan tafel moest zitten, vooral vanuit België is dit lastig. In Nederland werk je met basisteams, terwijl je in België politiezones hebt, in een grensgebied heb je meer politiezones dan basisteams. 'Dit kan tot gevolg hebben dat je bij een overleg verschijnt met drie Nederlandse collega's en er veel meer Belgische collega's aan de overkant van de tafel zitten' zei een andere geïnterviewde. Het is lastig te bepalen wie er vanuit België bij deze overleggen aanwezig dient te zijn. Volgens een geïnterviewde dient de overlegstructuur dan ook aangepast te worden. 'Het Nederlands politielandschap ziet er nu eenmaal heel anders uit dan het Belgisch politielandschap, dit was al zo voor de nationale politie er kwam en dat is sindsdien alleen maar toegenomen' Dit komt doordat er in België sprake is van een federaal politieniveau en de politiezones, hier zit geen hiërarchie tussen. Dit betekent dat je niet alleen afspraken moet maken op federaal niveau, maar ook afzonderlijk, met de politiezones. 'Soms gaat dit goed, soms ook niet, dit maakt het overleg met de Belgen redelijk complex. In de praktijk blijkt dat Belgische politiezones zich weinig aantrekken van het Belgisch federaal niveau' werd in meerdere interviews gesteld. Dit terwijl in principe de federale politie over het internationaal beleid gaat.

Er is ook een verschil te ontdekken in de mate dat de burenoverleggen plaatsvinden binnen de politie eenheid Limburg. Bij Maastricht is er bijvoorbeeld sprake van intensief contact en vindt veel overleg plaats, terwijl dit op andere plekken vrij weinig, tot niets is. 'Dit komt ondermeer doordat de socio-economische samenhang tussen de Nederlandse en Belgische gebieden daar het grootst is' zo zei de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Limburg.

In het interview met de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant is dieper ingegaan op de nieuwe structuur van het burenoverleg, hiervan zijn er voortaan zeven. 'We zijn 1,5 jaar geleden begonnen met het opnieuw instellen van de burenoverleggen, deze overlegstructuur was, wat ons betreft, afgeschreven' zo sprak hij. Uit het interview kwam ook naar voren dat de burenoverleggen nu congrueren met de grootte van een Nederlands politiedistrict, dit heeft wel tot probleem dat deze districten niet overeen komen met de Belgische politiezones. 'Probleem was dat de ene Belgische korpschef in twee burenoverleggen zat en de ene Belgische korpschef niet kon opschieten met de andere Belgische korpschef in andere gevallen. Voortschrijdend inzicht heeft uiteindelijk tot deze zeven verschillende overleggen gezorgd' zei de geïnterviewde.

Er is nu ook sprake van contact tussen de verschillende politiediensten aan de grens, echter is er hier sprake van contact op informele wijze. Voor deze scriptie is ook gesproken met het hoofd van de basiseenheid, Eijsden-Margraten, een Zuid-Limburgse gemeente die grenst aan België. Hij stelt dat het contact vooral op eigen initiatief plaatsvindt: 'wanneer ik vind dat het weer tijd wordt om op de hoogte te zijn van wat er aan de andere kant van de grens gebeurt, bel ik even op naar de Belgische collega's en ga ik de dag daarna langs. Zo blijven we op de hoogte van wat aan weerszijden van de grens gebeurt' zo zei hij. Hij stelt ook dat in de vorige plaats waar hij werkzaam was, in een andere functie, de grensplaats Stein, informatie-uitwisseling met de politie aan de andere kant van grens, Maasmechelen, op een andere manier plaatsvond. Hier kregen zij om de paar dagen een overzicht van de politie Maasmechelen, maar dit was 'te inefficiënt en werd daarom bijna niet gelezen'.

Coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant ziet de voor- en nadelen van deze informele overlegstructuren. Hij vindt het belangrijk dat er nu eerst tot een structuur gekomen wordt en informatieknooppunten beter op elkaar aangesloten worden. 'Probleem nu is, dat als de wijkagent weggaat, de informatie ook verdwijnt. Organisaties moeten op elkaar aangesloten zijn. Het is goed dat er contact is, maar het moet wel goed en professioneel geregeld worden' zo zei hij.

Wel moet er notie van worden genomen dat er in Zuid-Limburg al lang een goed contact is op politieniveau tussen de verschillende landen. Dit contact is geregeld op Euregionaal niveau en houdt dus ook in dat de Duitsers erbij betrokken worden. Deze samenwerking vindt plaats binnen Nebedeagpol, dit samenwerkingsverband werd opgericht in 1969. Uit het beleidskader bleek ondermeer dat ook binnen dit samenwerkingsverband sprake is van gezamenlijke prioriteitsstelling en dat uit deze samenwerking EPICC is voortgekomen, het gemeenschappelijk centrum voor informatie-uitwisseling. 'De thema's waar Nebedeagpol zich mee bezighoudt worden vertaald naar de bilaterale burenoverleggen' zei de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Limburg.

Wanneer er wordt gesproken over de landenoverleggen kon de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant kort zijn. Van deze overleggen was namelijk nog geen sprake. 'We hopen dat er minstens één rechercheoverleg gaat plaatsvinden met representanten uit de burenoverleggen. Maar ik verwacht dat dit wel gaat lopen, deze mensen kennen elkaar nu al' zo voegt hij er aan toe.

Ook op de tijdsplanning is in sommige interviews kritiek. Logischerwijs zou er eerst sprake moeten zijn van burenoverleggen, dan landenoverleggen, dan het STRAT, vervolgens het COG en afsluitend het ministerieel overleg. Op deze manier kunnen zaken die spelen steeds op een hoger niveau besproken worden en krijg je een bottom-up informatieoverdracht. In de praktijk is dit echter niet altijd het geval. Het is namelijk wel voorgekomen dat het COG plaatsvindt en achteraf pas het STRAT. Op deze manier kan input vanuit het STRAT en dus de politieorganisatie niet worden meegenomen in het COG en dit kan dus voor miscommunicatie zorgen of het feit dat mensen zich niet gehoord voelen.

De ministers betrokken bij deze politiesamenwerking komen in feite twee keer per jaar bij elkaar, maar in feite spreken zij elkaar vaak in de marge van EU-JBZ raden.

Hiernaast wordt er in een interview nog aan gerefereerd dat er nog geen coördinerend orgaan boven de justitiële werkgroepen hangt. Waar bijvoorbeeld wel het STRAT boven de politieke werkgroepen staat. 'In de justitiële werkgroepen gebeurt nu van alles waar wij niks van weten' zo zei de geïnterviewde. Dit communicatieprobleem ontstaat doordat de politie niet in het COG zit. De justitiesamenwerking is zwak ontwikkeld en 'hier is dus geen stuurgroep ontwikkeld' zei een andere geïnterviewde.

Ook op het gebied van de overlegstructuur zijn er de afgelopen jaren stappen gezet. Het is echter wel opvallend dat dit nu pas gebeurt, gezien het feit dat het Actieplan Senningen al enkele jaren oud is. Ook hier blijkt dat de samenwerking afhankelijk is van de personen die dit in hun takenpakket hebben. Zo moest er bij de indeling van de burenoverleggen rekening gehouden worden met de verschillende Belgische politiechefs die al dan niet met elkaar door een deur kunnen. Ook wat betreft informeel contact is er veel afhankelijk van de daadwerkelijk betrokken personen. De vraag is nu ook in hoeverre deze informele contacten, die buiten Senningen om zijn, zich gaan verhouden tot de burenoverleggen. Specifiek voor Limburg kan er ook nog gekeken worden hoe deze burenoverleggen zich gaan verhouden tot het contact dat gelegd wordt binnen Nebedagpol. Ten slotte wordt ook nog gesteld dat de politie te weinig zicht heeft over hetgeen in de justitiële werkgroepen gebeurt.

5.6. De landen

In deze paragraaf wordt ingezoomd de context van de drie landen. Er wordt vooral gekeken naar de schaalgrootte van de samenwerking. Ook het feit dat Limburg in een gebied ligt waar er ook veel samenwerkingsmogelijkheden met bijvoorbeeld de Duitsers liggen, is iets wat wordt meegenomen in deze paragraaf. Allereerst wordt nu ingegaan op de verschillen in cultuur.

In verschillende interviews kwam naar voren dat de samenwerking met de Luxemburgers af en toe stroef verloopt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling. In paragraaf 5.4 is al naar voren gekomen dat Luxemburg een lastige

samenwerkingspartner kan zijn en dat Luxemburg veel op dit gebied ‘tegenhoudt’. Ook is gesteld dat hierdoor bepaalde stukken van het beleid ‘vager’ zijn. In de beleidsstukken komt ook naar voren dat er in sommige werkgroepen al sprake is van toenadering tot Noordrijn-Westfalen en Frankrijk, zij zijn immers bij sommige werkgroepen toegehoord.

Een nadeel van de samenwerking binnen Senningen is dat je te maken hebt met drie partijen: ‘een ruime doelstelling is dan veel makkelijker’ zei een van de geïnterviewden. In een ander interview wordt aangegeven dat ook het werken met drie verschillende landen er voor zorgt dat het lastig is om doelstellingen op te stellen waar iedereen zich in kan vinden. ‘Luxemburg is vaak het land dat niet mee kan doen of wil doen. Luxemburg kent een strenge privacywet. Je merkt ook vaak bij werkgroepen dat Luxemburg niet van de partij is. Het moeten uiteindelijk wel gemeenschappelijke doelstellingen zijn en dat werkt niet altijd even gemakkelijk’ zo zei deze geïnterviewde. Ook wijst hij er in het interview op dat de Nederlandse en Belgische samenwerking bilateraal vaak verder gaat dan de trilaterale samenwerking binnen de Benelux context. ‘Dit is niet conflicterend en Luxemburg vindt dit ook helemaal niet erg. Zij zijn ook realistisch; tot op bepaalde hoogte kunnen zij meewerken aan dingen, maar soms is het ook meer voor de Bühne’ zo wordt hier ten slotte nog aan toegevoegd.

Ook in een ander interview komt aan de orde dat Luxemburg veel tegenhoudt en België en Nederland verder gaan in de samenwerking. Op de vraag of Noordrijn-Westfalen en Frankrijk bij de Senningen samenwerking betrokken moeten worden, antwoordt hij dat dit lastig is. Want, ‘met wie werk je dan samen? Noordrijn-Westfalen of Duitsland? Ik zou kijken op welke onderwerpen je goed kan samenwerken in plaats van dat Noordrijn-Westfalen een volwaardig Beneluxland wordt. Deze deelstaat heeft niet genoeg zelfstandige bevoegdheden, samenwerken is goed, integratie minder. Benelux blijft toch Benelux’ zo zei de geïnterviewde.

Een andere respondent zegt in het interview dat ook andere partners bij de samenwerking moeten worden betrokken: Noordrijn-Westfalen en Frankrijk. ‘Er vindt nu te veel suboptimalisatie plaats, je blijft te veel in het verleden hangen, deze structuren zijn al van de jaren ‘90’ zo zei hij.

Een andere respondent is voorzichtiger wanneer het aankomt op eventuele toetreding van Noordrijn-Westfalen. Hij ziet de meerwaarde hier niet echt van in. ‘Waarom dat land wel en een ander land niet? Het betekent dat je een stem erbij krijgt en dus een mening. Ook het verdrag moet dan worden aangepast’ zo zegt hij. Ook wijst hij erop dat er eventueel met Frankrijk samengewerkt kan worden en dat Frankrijk bijvoorbeeld al toegehoord is bij de werkgroep metaaldiefstal. De vraag is of je nog van een Benelux samenwerking kan spreken wanneer er sprake is van samenwerking met andere landen. ‘Samenwerken kan, maar zorg ervoor dat je als Benelux de regie stevig in handen houdt’ zo voegt hij er aan toe.

In een ander interview spreekt de respondent erover dat het wenselijk is als er een intensivering plaatsvindt met betrekking tot de samenwerking met Noordrijn-Westfalen, maar dat het lastig is dit juridisch te bewerkstelligen. Hij geeft als alternatief hiervoor de mogelijkheid om in de werkprogramma’s van de politie tot meer overeenstemmingen te komen. Hij stelt voor om een bijna identiek werkprogramma te maken, gebaseerd op prioriteiten die overal spelen. Belangrijk is dan aandacht te hebben voor zowel de operationele invalshoek als de niet-operationele invalshoek. ‘Uit de historie zijn de huidige verschillende

initiatieven te begrijpen, maar nu is de tijd rijp om te integreren. Belangrijk is wel om aan een communicatiestructuur te denken waar je een en ander aan ophangt' zo zegt deze geïnterviewde.

Ook vanuit het Benelux Secretariaat klinkt het geluid dat de informatie-uitwisseling niet naar behoren loopt; 'maar hier staat de Benelux machteloos omdat Luxemburg de privacy-wet niet aanpast'. Ook is er melding van het feit dat er op dit moment sprake is van goede samenwerking met Noordrijn-Westfalen en dat zij als toehoorder aanwezig zijn in verschillende werkgroepen.

Al met al kan gesteld worden dat samenwerking met Luxemburg gevoelig ligt met betrekking tot met name informatie-uitwisseling. Ook blijkt dat er al samengewerkt wordt met partners uit Noordrijn-Westfalen en Frankrijk. Niet alle respondenten zijn het erover eens hoe ver deze samenwerking moet gaan, immers, nieuwe partners betekenen ook weer nieuwe meningen. Echter is niemand echt tegen deze samenwerking, zeker voor grensregio Limburg kan een dergelijk samenwerkingsverband voordelen hebben.

5.7 Cultuur

Uit het theoretisch kader blijkt dat er grote cultuurverschillen bestaan tussen Belgen en Nederlanders. Zo hebben de Belgen en de Nederlanders een andere manier van werken. Nederlanders willen vaker meetbare doelstellingen. 'Ook zijn Nederlanders veel directer terwijl de Belgen vaker 'ja, maar' zeggen. België en Nederland hebben een andere manier van werken, niet alleen bij de politie en ministeries, maar overal' zo wordt gesteld in een interview. Wel geeft dezelfde respondent aan dat op deze verschillen geanticipeerd kan worden via opleidingen en oefeningen.

Een andere respondent geeft aan dat er toch te weinig rekening wordt gehouden met de verschillen in cultuur. Buiten verschillen in lunchgedrag en het feit dat Belgen de directheid van de Nederlanders niet altijd gewend zijn, ziet hij ook verschillen in het feit dat de Belgen van het Belgisch ministerie van Binnenlandse Zaken wat dichter op de politie staan dan in Nederland het geval is, in Nederland is er meer een ambtelijke cultuur. Deze respondent voegt er nog de opmerking aan toe dat het Secretariaat van de Benelux eventueel een grotere rol kan vervullen in het overbruggen van deze verschillen. 'Nu bestaat het Secretariaat voor een groot deel uit Belgen. Hier moet misschien meer een balans in ontstaan, ik durf niet te zeggen wat het Secretariaat precies aan de cultuurverschillen kan doen, maar zij kunnen hier wel een grotere rol in spelen' zo stelt hij.

Ook vanuit de politie wordt opgemerkt dat er veel verschillen zijn wat betreft cultuur tussen Nederlanders en Belgen. Hij benoemt onder andere het verschil in onzekerheidsvermijding en machtsafstand. 'Dit stelt eisen aan de Nederlanders die werken in België. Hoe onderhoud je een effectief netwerk, ben je in staat vertrouwen te winnen, ben je in staat die culturele verschillen te herkennen en hoe durf je hier in mee te gaan om effectief te zijn' zegt de geïnterviewde. Hieruit blijkt dat het ook een verantwoordelijkheid van de betrokken personen zelf is om rekening te houden met deze verschillen.

Een ander punt wordt aangehaald door de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Limburg. Hij geeft ook aan dat er verschillen zijn in de manier van werken tussen de Nederlandse en Belgische politie. Zo is de Belgische politie verplicht om van elk incident werk te maken, in Nederland werkt

de politie met prioriteiten. Wanneer de Belgische politie een verzoek om informatie verstuurt naar Nederland, kan Nederland hier dan ook niet altijd op in gaan. Dit levert ergernissen op bij de Belgen. Hier moet meer op geanticipeerd worden. De bij de Belgische politie gedetacheerde Nederlandse agent wijst in deze context ook nog op de nakende European Investigation Order, hierin staat dat als een Europese politiedienst om informatie verzoekt uit een ander EU-land, dit land hier altijd op moet ingaan. 'Dit gaat voor problemen zorgen als op dit punt niet betere afstemming komt tussen Nederland en België', zegt hij. Een andere respondent haalt aan dat deze verschillende aanpak van werken moet terugkomen in de opleidingen om verwijten te voorkomen. Verder geeft ook hij aan op de hoogte te zijn van de cultuurverschillen en dat hier 'tot bepaalde hoogte, rekening mee wordt gehouden' zegt hij.

Afsluitend kan gesteld worden dat de betrokken actoren op de hoogte zijn van de cultuurverschillen tussen de betrokken landen en dat hiermee ook rekening mee wordt gehouden. Echter kunnen ook op dit terrein nog stappen worden gezet om deze bewustwording nog groter te maken en ook op alle verschillende niveaus te laten doorsijpelen, hiervoor is een taak weggelegd voor opleidingen, maar ook het Benelux secretariaat kan hierin een rol spelen.

5.8 Kennis

Een belangrijke rol in de informatieoverdracht met betrekking tot hetgeen deze samenwerking voor een mogelijkheden biedt, is er voor opleidingen. Echter wordt er in een interview gesteld dat politiemensen niet overladen dienen te worden met boeken en theorieën, maar dat er gefocust moet worden op het feit dat agenten snel kunnen opzoeken wat wel en wat niet mag. Ook vanuit de praktijk wordt aangegeven dat er onder agenten vaak weinig weet is van de dingen die mogelijk zijn over de grens. Wat betreft opleidingen zegt hij dat dit alleen nuttig is voor agenten die in de grensstreek komen te werken, hij ziet er meer in om agenten kennis te laten maken met de praktijk van de uitvoering, zoals een EPICC.

De Benelux heeft om de kennis te vergroten onder agenten van de mogelijkheden van de politiesamenwerking een informatiebrochure laten drukken, deze wordt echter niet herkend op basiseenheid niveau. Coördinator internationaal niveau van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant geeft ook aan dat hij denkt dat weinig Nederlandse agenten gebruik maken van dit hulpmiddel. 'Een brochure is iets typisch Belgisch, anno 2015 doet daar niemand wat mee. Ik geloof meer in een nieuw te ontwikkelen app waarin staat wat wel en niet mag' zo zegt hij. De app waarop gedoeld wordt is een app die op dit moment door de Nederlandse politie ontwikkeld wordt, zodat agenten na installatie snel kunnen opzoeken wat hun bevoegdheden zijn over de grens.

Verder geeft deze geïnterviewde aan dat kennis van wat mogelijk is, veelal nog ontbreekt bij agenten en ook hij ziet, naast de app, hier een rol weggelegd voor opleidingen. In dit kader wijst hij op het feit dat Nederlandse en Belgische opleidingen vaak nog apart zijn. Hij pleit voor meer gezamenlijke opleidingen, deze zorgen ervoor dat je dezelfde procedures krijgt. 'Zet bijvoorbeeld 5 Nederlanders en 5 Belgen samen in een opleiding in plaats van ad hoc pragmatisch samenwerken' geeft hij als voorbeeld.

Een andere respondent geeft ook aan dat er op de politieacademie nog te weinig tijd besteed wordt aan de internationale component, dit heeft niet alleen betrekking op de Benelux, maar op alle vormen van

internationaal samenwerken. De Benelux is nu wel met een gezamenlijke IBT-dag bezig en ook met een gezamenlijke rechercheopleiding. 'Dit hoeft niet allemaal nu en morgen te zijn, maar de gesprekken zijn er wel over gaande' stelt hij. Ook werkt de Benelux aan een LO-opleiding, maar daarbij moet wel worden opgetekend dat Luxemburg geen verbindingsofficieren heeft.

Wel voegt hij hieraan toe: 'Awareness bij een wijkagent over deze samenwerking moet niet zozeer ontstaan via opleiding maar meer via brochures en de app. De gemiddelde kennis bij de agent op straat in de grensregio is wel aan het groeien' wordt hieraan toegevoegd. Wat betreft de oefeningen zegt hij dat de meeste oefeningen niet bedoeld zijn voor een wijkagent. Ook wordt er altijd een selectie gemaakt van wie er kan deelnemen aan de oefeningen. 'Ook zijn er veel agenten in de grensstreek, een IBT-dag is een manier om zo veel mogelijk agenten te betrekken bij de Benelux' wordt hier tenslotte over gezegd.

In een ander interview wordt gesteld dat een gebrek aan kennis misschien ook wel komt door de reorganisatie bij de politie in Nederland. Hierdoor is er een grotere roulatiesnelheid en dit zorgt voor minder specifieke kennis over het werken over de grens. 'Ik durf de stelling wel aan dat er af en toe te weinig kennis is en daardoor de durf ontbreekt om daar in de praktijk gebruik van te maken' zegt de geïnterviewde. Ook geeft hij aan dat er de laatste tijd te weinig gebruik wordt gemaakt van de opleidingen. Wat betreft opleidingen wordt gezegd dat de opleidingsfilosofieën in Nederland en België nogal uiteen lopen.

Concluderend kan aan de hand van de interviews gesteld worden dat er nogal wat in te halen valt met betrekking tot de kennis die de gemiddelde agent heeft van internationale politiesamenwerking. Opleidingen kunnen hierin een rol spelen en er komt ook steeds meer aandacht voor gemeenschappelijke opleidingen. Verder blijkt ook uit de interviews dat in deze kennisoverdracht een misschien nog wel grotere rol is weggelegd voor handige zoekmechanismen zoals een app. De informatiebrochure die hiervoor ook ontwikkeld is, wordt te weinig gebruikt mag ook geconcludeerd worden uit bovenstaande.

5.9 Budget en tijd

Waar in paragraaf 5.8 al gekeken is naar kennis van het beleid, wordt in deze paragraaf worden stilgestaan bij de overige middelen 'budget en tijd'. Vraag die in deze paragraaf beantwoord moet worden is, of er sprake is van genoeg budget en tijd om tot een goede samenwerking te komen.

De senior beleidsmedewerker van DEIA geeft aan dat hij geen zicht heeft op het beschikbare geld en dat hier ook geen rekening mee wordt gehouden. 'Als er een nieuw initiatief komt, dan gaan wij ervan uit dat er genoeg geld is hiervoor, het geld moet afkomstig zijn van DGPOL of de politie. Wij hebben geen zicht hierop vanuit DEIA' zegt hij. Vanuit DGPOL wordt aangegeven dat er wel een budget bestaat voor de samenwerking, dit in het kader van de landenprogramma's. Dit geld wordt onder andere gebruikt voor opleidingen. Vanuit de staf van de nationale politie wordt ook aangegeven dat er geld beschikbaar is voor het beleid middels het landenprogramma, wel voegt hij er aan toe dat er voor de Benelux samenwerking geen apart budget is.

Ook zegt deze geïnterviewde dat er meer gedaan zou kunnen worden wanneer er meer geld is. 'Op dit moment is het vaker incidentengeld. Dat is het eeuwige probleem, daar wordt iets geroepen en hier moet

het worden uitgevoerd met dezelfde manschappen en hetzelfde geld. Het zou geen kwaad kunnen om ook een Benelux begroting te hebben' stelt hij.

Coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant geeft aan dat er niet genoeg geld beschikbaar is, maar dat je hierdoor prioriteiten moet stellen. 'Vraag is ook in hoeverre bestuurders dit moeten doen' stelt hij. Ook zijn collega bij de politie eenheid Limburg zegt dat er niet genoeg geld is, maar dat uiteindelijke samenwerking juist meer geld moet opleveren. 'Van dit geld kan je eventueel een probleem maken, maar ook zonder middelen moet je kunnen samenwerken' zegt hij. Een andere respondent geeft ook aan dat er in principe te weinig geld beschikbaar is en dat hierdoor prioriteiten gesteld worden.

Wat betreft de beschikbare tijd geven de meeste respondenten aan, dat deze er voldoende is. Wel geeft een respondent nog aan dat er misschien te weinig tijd wordt besteed door de agenten aan dit samenwerkingsverband, maar dit komt waarschijnlijk door de reorganisatie bij de politie. Een andere geïnterviewde is van mening dat er zowel capaciteit als geld vrijgemaakt moet worden voor de samenwerking wil je hier echt stappen in gaan zetten.

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden dat geen sprake is van een apart budget, specifiek vrij gemaakt voor de samenwerking in Benelux verband. Wel wordt er geld hiervoor vrij gemaakt door de landenprogramma's. Het budget dat beschikbaar is voor de samenwerking is aan de krappe kant, zodanig dat er prioriteiten gesteld moeten worden, maar dit hoeft geen probleem te zijn en komt overeen met de manier van werken zoals de Nederlandse politie dit gewend is. De tijd die beschikbaar is voor dit beleid is ook geen probleem, kan gesteld worden. Wanneer men echt stappen wil zetten in de Benelux samenwerking dan is er wel een investering in beide middelen nodig.

5.10 Verantwoording

Uit de interviews en literatuurstudie is naar voren gekomen dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dit beleid ligt bij de minister van Veiligheid en Justitie. Voor de implementatie in Nederland is dus de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk. Samen met de ministers van Binnenlandse Zaken van België en Luxemburg vormt hij het Comité van Ministers, in feit legt dit Comité ook verantwoording af aan het Benelux parlement, dat gevormd wordt door parlementariërs uit de drie landen.

De geïnterviewde actoren hebben echter nog nooit met dit parlement van doen gehad. Herhaaldelijk is verzocht om een interview met een Nederlands parlementariër uit de commissie Veiligheid en Justitie van dit parlement, maar hier is niet op geantwoord. De geïnterviewde bij DGPOL heeft aangegeven dat DGPOL nog nooit een antwoord heeft moeten voorbereiden op vragen aan de minister vanuit dit parlement, wel komen er af en toe vragen vanuit het Nederlands parlement. Ook andere geïnterviewden geven aan dat zij nog nooit iets hebben vernomen van een Benelux parlement. In het interview op het Benelux secretariaat was er ook aandacht voor het Benelux parlement, hierin stelde hij dat wanneer er een probleem ontstaat, dit in het Benelux parlement besproken kan worden en vanuit daar aan het Comité van Ministers gevraagd kan worden iets aan dit probleem te doen, 'op deze manier kunnen dingen in gang schieten' voegt hij hieraan toe.

Verder legt de COG verantwoording af aan de ministers en wordt de COG geïnformeerd door de politie. De COG delegatie van Nederland wordt geleid door het hoofd van de Afdeling Europa van de Directie Europese

en Internationale Aangelegenheden van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het COG komt twee keer per jaar bij elkaar. De respondent van de ambassaderaad, die als waarnemer en adviseur ook zitting heeft in het COG, zegt echter wel dat de verhouding tussen het COG en STRAT niet geheel helder is: 'Deze verhouding is diffuus, of er sprake is van een adviserende of hiërarchieke is lastig te bepalen' stelt hij.

In het STRAT-POLITIE vervangt, zoals eerder bleek, de politiechef van de Eenheid Zeeland-West-Brabant de korpschef. België wordt vertegenwoordigd door de Commissaris Generaal van de Federale Politie en Luxemburg door de directeur-generaal van de Groothertogelijke Politie. Zij hebben tot taak om het COG te adviseren over de jaarplanning van de Benelux-samenwerking binnen hun domein om vervolgens uitvoering te geven aan het jaarplan en daarover verslag uit te brengen (De Boer, 2014).

Hieronder vallen nog de werkgroepen die ingesteld kunnen worden door ofwel het STRAT ofwel de COG. Het is hun taak hetzij adviserend en beleidsvoorbereidend, dan wel beleidsimplementerend de uitvoeringsorganisaties in de Beneluxlanden te ondersteunen (De Boer, 2014). In hetzelfde conceptstuk geeft De Boer (2014) ook aan dat het deze werkgroepen vaak aan aansturing ontbreekt, er worden dan wel voortgangsrapportages aangeleverd, maar de autonomie zou zo groot zijn dat de efficiency en effectiviteit van deze werkgroepen in gevaar komt. Hij pleit dan ook voor verbinding tussen de verschillende lagen zodat bepaalde thema's niet te lang op het niveau van de werkgroepen blijven hangen.

Één respondent geeft aan dat het toezicht op de uitvoering een zwak punt is. 'Hier is geen instelling voor, het enige wat er is, is de terugkoppeling van deze organisaties zelf. De beleidsdirecties zijn onze oren en ogen, zij moeten het én voorstellen én uitvoeren én controleren'. Ook spreekt hij van het Benelux jaarverslag als een check om te controleren hoe ver de vorderingen zijn. Echter wanneer een COG plaatsvindt, vraagt hij aan alle beleidsexperts wat per doelstelling de vorderingen zijn en wat bereikt is. Wanneer er niks bereikt zou zijn, dan is het ook een taak van DEIA om de verantwoordelijke beleidsexperts scherp te houden.

De respondent bij DGPOL geeft aan dat naast verantwoording aan de minister, er ook verantwoording plaatsvindt aan de korpschef via het werkprogramma. Ook hij geeft aan dat het ministerie andere actoren op hun verantwoordelijkheden kan wijzen mocht dit nodig zijn. Ook geeft hij aan dat er 'misschien een te veel aan actoren bij dit proces betrokken is'.

Vanuit de staf van de nationale politie wordt aangegeven dat de verantwoording is toegenomen de afgelopen jaren. Dit komt onder meer door de nationale politie, hierdoor is de verantwoording professioneler geregeld. Het vaste verantwoordingsmoment is volgens hem het STRAT, maar ook stelt hij dat er tussendoor ook updates kunnen plaatsvinden. DEI en DGPOL leggen in de COG verantwoording af. Wat betreft het Benelux Secretariaat zegt hij dat zij niet echt verantwoordelijk zijn en toch echt meer in de rol van facilitator zitten. Echter voegt hij hier wel aan toe dat zij verantwoording hebben middels hun jaarplan en wanneer er te weinig vorderingen zijn, spreken zij hun partners daar ook op aan. Deze rol komt ook naar voren in het interview met de respondent van het Benelux secretariaat.

Vanuit de politie eenheid Limburg wordt ook aangegeven dat er verantwoording wordt afgelegd over de gemaakte progressie via het werkprogramma van de politie. 'Er wordt aan het einde van het kalenderjaar een verslag gemaakt van de gemaakte progressie....deze verantwoording gaat ook naar het departement omdat ze daar ook moeten zien hoe het vlaggetje erbij hangt' zegt hij.

In het interview op basiseenheid niveau kwam naar voren dat de operationeel expert in zijn werk merkt dat deze verantwoording te vrijblijvend is: 'De daadwerkelijke uitvoering is afhankelijk van good will'.

Ook in een ander interview wordt gesteld dat er veel te makkelijk weggekomen wordt met dingen die niet voor elkaar gekregen zijn binnen Senningen. 'Er vindt te veel ad hoc samenwerking plaats' zegt hij. Hij geeft aan dat er meer bewustwording moet ontstaan, hij is van mening dat er nu ook te weinig bewustwording is bij de basisteams: 'Er zit op heel veel plekken totaal geen professionele verbinding. Er is te weinig sense of urgency' wordt gesteld.

In sommige interviews kwam ook naar voren dat er een rol is weggelegd voor het Benelux jaarverslag in de verantwoording. Voor dit onderzoek is er ook gekeken naar de jaarverslagen van 2013 en 2014 en hieruit blijkt dat in deze verslagen netjes op een rijtje staat wat de gemaakte vorderingen zijn per thema.

Een andere respondent geeft nog aan dat de samenwerking binnen Senningen meer aangestuurd dient te worden. Hij denkt hierbij aan een coördinerend orgaan in de vorm van een dagelijks bestuur van deze politiesamenwerking. Dit dagelijks bestuur kan bijvoorbeeld gevormd worden door de drie politiechefs uit het STRAT, waarbij in de praktijk wordt waargenomen door het Benelux secretariaat. 'Dit kan juridisch verantwoord worden via een soort van wgr+ regeling. Het is denk ik interessant om te kijken welk bestuursparadigma hier het best bij past' wordt gesteld. Hierdoor zal onder andere het verantwoordingsproces beter worden. 'Er vindt nu nog te weinig sturing plaats, ook op operationeel niveau'.

Wanneer de verschillende reacties van de respondenten op een rijtje gezet worden blijkt dat de verantwoording een ingewikkeld proces is waarbij vele actoren betrokken zijn. Wat uiteindelijk wel blijkt is dat de eindverantwoordelijkheid bij de minister van Veiligheid en Justitie en het Comité van Ministers ligt. Maar onduidelijk is aan wie zij verantwoording afleggen, logischerwijs zou dit aan het Benelux parlement zijn, maar wat de precieze rol van dit parlement is, blijft onduidelijk uit de reacties. Wel blijkt dat de meeste actoren hier nog nooit mee in aanraking zijn gekomen.

Ook de verhouding tussen de organen hieronder blijft lastig om te bepalen, blijkt uit de interviews. Op papier zou de COG boven het STRAT moeten staan, maar het blijkt dat de relatie tussen deze twee organen nogal diffuus is. Ook blijkt dat er aan het ministerie verantwoording wordt afgelegd door de politie. Dit gebeurt middels werkprogramma's, maar ook via rondvraag. Feit is wel dat de terugkoppeling alleen plaatsvindt door de uitvoerders zelf. Op deze manier kan het idee ontstaan van een slager die zijn eigen vlees keurt.

Doordat de verantwoording vooral plaatsvindt middels deze verantwoording op werkprogramma's, ontbreekt dus de verantwoording specifiek op de doelstellingen van het Actieplan Senningen vanuit de politie. Ook komt naar voren dat in de basisteams aan de grens de verantwoording niet als zodanig gevoeld wordt. Door de vele actoren is het verantwoordingsproces een onoverzichtelijk geheel, ook ontbreekt verantwoording in een internationale context. Alleen binnen de nationale context wordt verantwoording afgelegd. Afgesloten is met het idee waarin gepleit wordt voor een nieuw coördinerend orgaan dat de grenzen overstijgt en als dagelijks bestuur kan dienen. Dit zijn zaken, zoals blijkt uit de schetsen van de huidige situatie, ook van andere actoren, die op dit moment ontbreken in het verantwoordingsproces in de huidige samenwerking en eventueel voor meer structuur zal zorgen.

5.11 EPICC

Een van de doelstellingen van het Actieplan Senningen is informatie-uitwisseling optimaliseren. Dit wordt ook verder toegelicht in de paragraaf 5.12.1. In het kader van dit onderzoek is er ook gesproken met de bureauchef van het EPICC in Heerlen en een verbindingsofficier bij het IRC in Heerlen. Zij zijn zeer nauw betrokken bij de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling in Limburg. Uit het beleidskader bleek al dat EPICC het gemeenschappelijk centrum voor politiesamenwerking is in de Euregio Maas-Rijn. Om de informatie-uitwisseling te bevorderen zijn de verschillende informatie knooppunten hier bijeen gebracht. Bij EPICC werken Belgen, Duitsers en Nederlanders samen en zitten door elkaar heen om de informatie-uitwisseling zo goed mogelijk te bewerkstelligen. Belangrijk hierbij op te merken is dat EPICC niet is ontstaan in het kader van de Benelux samenwerking, maar de NeBeDeAgpol samenwerking tussen Nederland, Duitsland en België. Toch wordt EPICC meegenomen in dit onderzoek omdat EPICC een belangrijke rol speelt in de informatie-uitwisseling tussen de Nederlandse en de Belgische politie in Limburg.

Een geïnterviewde geeft met een voorbeeld weer hoe een rechtshulpverzoek aan EPICC in zijn werk gaat: 'Als een Belgische agent een Nederlandse auto staat te controleren en hij wil meer informatie, hoeft hij maar met het EPICC te bellen en hij heeft binnen vijf minuten alle informatie. Hij heeft dus heel snel alle informatie waardoor hij kan bepalen hoe hij kan handelen. Dezelfde procedure kan echter ook door een Duitse politieagent gedaan worden'. Er wordt ook opgemerkt op dat er weinig verschil is vanuit Nederlands oogpunt in de manier van samenwerken met de Duitsers en de Belgen en dat er geen verschillen zijn in de wijze waarop aan een rechtshulpverzoek wordt voldaan wanneer dit door ofwel een Belg ofwel een Duitser wordt gedaan. Er wordt opgemerkt dat verschillen vooral te merken zijn in de manier waarop de politie organisatie is ingericht. De Nederlandse politie verschilt immers van de Duitse en van de Belgische organisatie. Hij wijst er in dit kader ook op dat de manier van werken verschilt van de Belgische en de Duitse collega's, waar de Belgische politie en de Duitse politie alle gevallen van criminaliteit en overtredingen oppakken, werkt de Nederlandse politie met prioriteiten 'en dat zorgt soms voor onbegrip, hiervoor is communicatie van groot belang' zo wordt gesteld. Verder wijst hij er op dat dit laatste verschil van groot belang is en dat je ook te maken hebt met verschillen in uitgangspunten van de rechtssystemen. Deze verschillende manieren van werken en uitgangspunten zijn binnen een samenwerkingsverband niet altijd even gemakkelijk.

Er wordt opgemerkt op dat de contacten met zowel de Belgen goed zijn en dat 'vooral op operationeel niveau de contacten goed zijn'. Verder wordt aangegeven dat de politiechefs van de aan elkaar grenzende regio's op NeBeDeAgPol niveau bij elkaar in een stuurgroep zitten, waar overleg plaatsvindt over zaken waar gezamenlijk prioriteit aan moet worden besteed, een voorbeeld hiervan kan 'mobiel banditisme' zijn. Ook wordt nog aangegeven dat de verschillende talen in de hele euregio een extra uitdaging is. 'Ook met een Vlaming kan spraakverwarring ontstaan' wordt als voorbeeld gegeven.

Ook de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant spreekt over het EPICC als een best practice. Toch geven de respondenten bij het EPICC aan dat er zaken zijn die nog beter kunnen gaan. Zo wordt aangegeven dat er nog te veel verschillende ICT-systemen door de landen gebruikt worden en dat het van belang is dat er met één systeem gewerkt gaat worden. Een andere geïnterviewde geeft aan dat de mogelijkheden van de huidige verdragen nog te weinig gebruikt worden en dat de huidige

verdragen voldoende voedingsbodem geven om tot een goede samenwerking te komen. Als verbeterpunt noemt hij het feit dat informatie afkomstig van de Belgen, eigendom blijft van de Belgen. 'Deze informatie kan dus niet zomaar gebruikt worden. Hiervoor moet eerst een formeel verzoek komen, dit zorgt voor onnodige vertragingen' wordt hieraan toegevoegd.

Op de vraag of er iets gemerkt wordt van Benelux initiatieven in de dagelijkse werkzaamheden, wordt er door beiden geantwoord met een 'nee'. Op de vraag of het EPICC van belang is voor de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit wordt door allebei geantwoord met 'ja'. 'Informatie-uitwisseling is heel belangrijk voor het politiewerk, vanuit de operatie kan je niet zonder denk ik' zo wordt gesteld.

Ook kwam naar voren dat er veel verschillende verdragen van toepassing zijn op de samenwerking binnen het EPICC, er zijn verdragen met meerdere landen en verdragen in Europees verband, maar er is ook een afzonderlijk verdrag met Duitsland, net als er een verdrag is in Benelux verband. Een geïnterviewde geeft aan dat het makkelijker werken zou zijn met één verdrag. Ook de andere respondent geeft aan dat 'het makkelijker werken is met een wetgeving, maar ook moet opgemerkt worden dat de samenwerking met andere landen dan België en Duitsland ook aan het toenemen is zegt hij.

Afsluitend kan over het EPICC gezegd worden dat de informatie-uitwisseling tussen België en Nederland grotendeels via dit centrum gaat. Het EPICC is hiermee ook van groot belang voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en België en ook een groot hulpmiddel in de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Dit is echter niet opgericht in Benelux verband, noch worden de dagelijkse werkzaamheden nauwelijks beïnvloed door Benelux initiatieven. Ook is er geen verschil te merken in de samenwerking met de Duitsers of de Belgen. Op een heel belangrijk onderdeel van grensoverschrijdende samenwerking in Limburg heeft de Benelux dus geen tot weinig invloed. Toch zijn er kansen voor de Benelux, bijvoorbeeld in het pleiten voor eendrachtige ICT-systemen.

5.12 De doelstellingen

Nu de verschillende fasen van het beleidsproces zijn behandeld in deze analyse, wordt nu gekeken naar de daadwerkelijke uitvoering: in hoeverre zijn de in het methodologisch kader geoperationaliseerde doelstellingen gerealiseerd? Gezien de hoofdvraag van dit onderzoek, is waar van toepassing, speciale aandacht voor de Limburgse situatie. In elke subparagraaf wordt een doelstelling behandeld. Echter wordt nu eerst aandacht besteed aan de formulering van de doelstellingen.

In het interview op het Benelux secretariaat bleek dat de Benelux rekening wil houden met het zo helder mogelijk houden van de doelstellingen. Echter uit andere interviews bleek dat andere respondenten de verschillende doelstellingen niet heel duidelijk vonden. Een andere respondent spreekt van doelstellingen die 'een beetje wollig overkomen'.

Dat de doelstellingen niet allemaal even helder zijn, komt onder meer doordat alle drie de betrokken landen het eens moeten zijn met een doelstelling, dus ook Luxemburg en zoals eerder bleek gedurende dit hoofdstuk, houdt dit land wel eens beleid tegen. Een voorbeeld dat echter aangehaald wordt door de senior beleidsmedewerker van DEIA is de doelstelling met betrekking tot samenwerking op het bestrijden van terrorisme, een doelstelling die overigens niet opgenomen is in dit onderzoek. Hij stelt dat België wilde

dat terrorisme werd opgenomen in het Actieplan Senningen, Nederland wilde dit niet. Uiteindelijk is tot het compromis gekomen om dit toch op een vage manier in het Actieplan op te nemen.

De respondent van de afdeling internationale samenwerking van de staf van de nationale politie geeft ook aan dat de doelstellingen vrij rekbaar en interpreteerbaar zijn. Hij ziet hier echter ook het voordeel van in: 'dit geeft ruimte om flexibel te zijn' zegt hij. Ook een andere respondent geeft aan dat dit een voordeel is van de ruim interpreteerbare doelstellingen van het Actieplan Senningen. Hij geeft aan dat de vage doelstellingen ervoor zorgen dat je niet op voorhand alles laat dicht timmeren, hij voegt hier aan toe: 'De vraag is ook in hoeverre de beleidsmaker op de stoel van de politie moet gaan zitten'.

De bij de Belgische politie gedetacheerde Nederlandse agent schrijft verder dat het lastig is de doelstellingen concreet te vertalen naar politiewerk, daarvoor is de context van samenwerken met drie landen te lastig. Wel hekelt hij de doelstellingen met open eindjes en vindt hij dat ambities worden weggemasseed. Hij vindt dat de doelstellingen veel duidelijker moeten maken 'waar we naar toe willen met Senningen, zorg ervoor dat er doelstellingen worden geformuleerd vanuit politiestandpunt en zorg voor verbindingen tussen deze standpunten' zegt hij. Ook de respondent vanuit de ambassade raad is van mening dat in het Actieplan Senningen thema's moeten worden opgenomen die van onderop worden aangebracht. Het operationele karakter moet meer op de voorgrond treden. Ook op het gebied van het daadwerkelijke politiewerk merkt een respondent op dat er te weinig nadruk ligt op het operationele karakter van de politiesamenwerking en dat te lang op de voorbereiding van het politiewerk gefocust blijft worden, zoals informatieoverdracht en niet op het operationele karakter van het politiewerk.

Wat hierbij wel van belang is om op te merken is, dat Belgen en Nederlanders anders tegen doelstellingen aankijken. Waar Nederlanders vooral van mening zijn dat doelstellingen meetbaar moeten zijn, hebben Belgen dit veel minder. Dit leidt er toe dat de meeste doelstellingen niet meetbaar zijn.

Wanneer bovenstaande informatie op een rijtje wordt gezet, blijkt dat de meeste actoren van mening zijn dat de doelstellingen in het Actieplan Senningen niet altijd even helder zijn. Dit valt gedeeltelijk te verklaren vanuit de internationale context van het beleid. Zo kunnen vage doelstellingen het resultaat zijn van compromissen tussen landen of van cultuurverschillen met betrekking tot het opstellen van dergelijke doelstellingen tussen landen. Ook blijkt dat sommige actoren het wel prettig vinden dat er sprake is van vagere doelstellingen, dit geeft namelijk meer ruimte om zelf invulling te geven aan het beleid. Andere actoren wijzen er juist op dat nog te weinig het operationele werk naar voren komt in de doelstellingen. Hiervan zou ook meer ambitie uitstralen. Ruimte voor de beleidsmaker en meer ruimte voor het operationele karakter van het beleid hoeven elkaar echter niet uit te sluiten. Er kan meer aandacht zijn voor operationele politiethema's in de doelstellingen zonder dat daadwerkelijk geschreven wordt hoe hier invulling aan te geven.

5.12.1 Optimaliseren van de operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie

In de Limburgse grensstreek vinden gemengde patrouilles en controles plaats met de Belgen. Vooral de controles vinden plaats met enige regelmaat wordt aangegeven in het interview op basiseenheid niveau. Echter is het daadwerkelijke politiewerk dat aan de andere kant van de grens plaatsvindt nog aan de

magere kant. Dit komt onder meer door het eerder genoemde gebrek aan kennis van wat een agent nu wel en wat hij nu niet mag doen aan de andere kant van de grens. Wil de problematiek van grensoverschrijdende criminaliteit echter daadwerkelijk aangepakt worden is er nog veel meer samenwerking nodig. 'Alleen samen rijden, lost niks op' wordt gesteld. Als voorbeeld hierbij noemt hij: 'Als je een probleem als mobiel banditisme echt wil aanpakken, dan moet er een gezamenlijk rechercheteam worden opgericht, dit is al gebeurd op het gebied van drugs met het joint hit team'.

Coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Limburg geeft verder aan dat de samenwerking in Limburg extra lastig is door een taalbarrière, in het Zuid-Limburgs grensgebied wordt namelijk Frans, Nederlands en Duits gesproken. Ook zegt hij dat een politieagent zich wel mag manifesteren als politieagent over de grens, maar daadwerkelijk opsporen mag hij niet doen. 'Je bent niet soeverein. Je bent in feite het hulpje' voegt hij hieraan toe.

Een andere respondent haalt aan dat je door Senningen wel grensoverschrijdend kunt achtervolgen, maar dat een politieagent, wanneer hij de grens oversteekt veel minder mag dan in eigen land. Hij is van mening dat geweld gebruiken bij aanhoudingen geformaliseerd moet worden. 'Dit gebeurt al wel, maar het mag eigenlijk niet', zei een geïnterviewde. Dit soort zaken dienen in het nieuwe Politieverdrag te worden meegenomen. Ook in een ander interview wordt aangegeven dat dit soort zaken geformaliseerd dienen te worden.

Ook vanuit de nationale politie wordt aangegeven dat er gezamenlijke patrouilles plaatsvinden en samenwerking met bijvoorbeeld de politiezones in Maasmechelen en Lanaken een succes is, ook onderkent hij dat het gebruik van vuurwapens over de grens verbeterd dient te worden en dat dit nu ook daadwerkelijk wordt meegenomen in de aanpassingen voor het Politieverdrag.

Het Benelux Secretariaat haalde ook nog aan dat er nog samenwerking plaatsvindt tussen de Nederlandse en de Belgische politie. Als voorbeeld hiervan haalt hij aan dat er sprake was van Nederlandse agenten op de Gentse Feesten.

Wat betreft de uitwisseling van informatie is er succes behaald op het gebied van APNR-camera's, dit zijn camera's die kentekens herkennen. De Belgische en Nederlandse politie wisselen nu dagelijks lijsten uit van voertuigen die gestolen zijn. In de periode van februari tot en met november 2014 zijn hierdoor minstens vijftig gestolen voertuigen onderschept. (Benelux, 2015). Opgetekend dient wel te worden dat Luxemburg hier niet aan meedoet.

Ook is er een informatiebrochure over welke handelingen wel en niet toegestaan zijn over de grens verschenen en verdeeld onder de politiediensten van de landen. Deze brochure is al eerder aan bod gekomen in dit hoofdstuk. Echter werd aangegeven door de chef van de basiseenheid Eijsden-Margraten dat hij deze brochure nog nooit gezien te hebben, ook een andere respondent gaf aan dat deze opzet niet aanslaat.

De burenoverleggen spelen ook een belangrijke rol in de informatie-uitwisseling, echter worden deze pas in de periode van schrijven opgestart en daarom is het lastig te bepalen of hier daadwerkelijk sprake van is.

Wel bleek uit de interviews dat er vooral informeel contact is tussen de agenten. Verder is aangegeven dat in Limburg vooral sprake is van overleg tussen de verschillende politiediensten rondom Maastricht, dit omdat hier de sociaaleconomische samenhang van het grensgebied het grootst is. 'Vooral Maastricht spreekt met enkele politiezones (Lanaken, Maasmechelen, Bilzen etc), de rest spreekt incidenteel met de Belgen. De rest van de gebieden, vooral in België, bestaat voornamelijk platteland, hier is overleg ook minder effectief. Rond Weert, ook beperktere samenhang dan in Maastricht. In het Mergelland, zou je dit eventueel ook kunnen doen, maar nu wordt voor alleen Maastricht gekozen' zegt de respondent. Ook moet er notie van worden genomen dat er in Limburg al overleg was tussen de Belgische, Nederlandse en ook Duitse politiediensten ver voor de Senningen samenwerking in het kader van Nebedegpol. Vanuit het veld wordt nog aangegeven dat er meer informatie-uitwisseling nodig is wat betreft de werkwijzen van criminelen, dit gebeurt nu nog te weinig.

Ook een andere respondent haalt aan dat er nog veel te winnen valt op het gebied van informatie-uitwisseling. Zo stelt hij dat bij de contraterrorisme acties in Verviers door de Belgische politie, alleen informatie ingewonnen kon worden via informele kanalen, omdat dit via de officiële weg niet mogelijk was.

Veel van de informatie-uitwisseling in Limburg vindt ook plaats via het EPICC, dit is ooit opgesteld in het kader van de bredere NeBeDeAgpol samenwerking. Een geïnterviewde spreekt hierover als een best practice: 'Nederlanders en Belgen die aan een bureau informatie uitwisselen'. Echter wordt het EPICC alleen gebruikt in Limburg en niet in de rest van Nederland.

De implementatie van deze doelstelling laat een gemengd beeld zien. Op het gebied van operationele samenwerking kan men stellen dat er wel degelijk samengewerkt wordt met de Belgen, maar voordat er echt politiewerk kan plaatsvinden aan de andere kant van de grens moet het Politieverdrag aangepast worden. Echter binnen het kader van wat mogelijk is, wordt er wel degelijk samengewerkt. Maar al aangegeven is dat, mocht er echt iets gedaan moeten worden aan grensoverschrijdende criminaliteit, dan zijn er wijzigingen nodig in het politieverdrag. Er is sprake van gemeenschappelijke patrouilles en ook wordt de Nederlandse politie ingezet over de grens, maar om de stap te maken naar meer politiesamenwerking om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken, dient er nog een stap gezet te worden.

Ook wat betreft informatie-uitwisseling zijn er nuances aan te brengen. Een grote rol is hier weggelegd voor EPICC, maar dit is niet opgesteld in Benelux verband. Ook vinden er nog andere overleggen plaats die niet in Benelux verband zijn te plaatsen, zo wordt er zowel met de Belgische als de Duitse collega's gesproken binnen Nebedeagpol, alsook vinden er veel informele gesprekken plaats. Wel is het succes met betrekking tot APNR-camera's toe te schrijven aan de Benelux samenwerking. Over de burenoverleggen die zijn opgesteld in Benelux verband valt nog weinig te zeggen, omdat deze pas op moment van schrijven opnieuw ingesteld zijn. Wel kan men stellen dat deze overlegvorm hiervoor niet functioneerde naar behoren en er dus een en ander op aan te merken viel.

Al met al kan men dus stellen dat er wel degelijk Benelux successen zijn op het gebied van informatie-uitwisseling, maar de meeste uitwisseling vindt plaats buiten de Benelux initiatieven. Toch kan niet gesproken worden van gebrek aan succes omdat er wel degelijk initiatieven succesvol worden ontwikkeld op dit niveau. Een vraag die alleen gesteld kan worden is hoe deze Benelux-initiatieven en de niet-Benelux-initiatieven gecombineerd kunnen worden.

Concluderend kan gesteld worden dat aan deze doelstelling wordt voldaan, maar dat er nog een wereld te winnen valt met betrekking tot het daadwerkelijk bijdragen aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit.

5.12.2 Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen

In het jaarplan van 2013 staat geschreven dat op 27 november 2013 een ordehandhavingsoefening heeft plaatsgevonden tussen Nederland, België en Noordrijn-Westfalen (Benelux, 2014). Ook in het jaarverslag van 2014, staat dat er verder wordt geoefend tussen de verschillende mobiele eenheden van de landen (Benelux, 2015). De Nederlander gedetacheerd bij de Belgische politie voegt hieraan toe dat hij niet zo veel gelooft in deze ME-samenwerking en dat er ook op lokaal niveau gekeken moet worden in hoeverre de wijkagenten moeten weten van de situatie aan de andere kant van de grens. Een andere respondent wijst er nog op dat er echt winst te behalen valt als er samengewerkt wordt met de Duitse trainingscentra. Eerder in dit hoofdstuk viel al te lezen dat oefeningen meestal niet voor wijkagenten bedoeld zijn, maar dat de Benelux op dit moment bezig is het organiseren van IBT-dagen en dat deze dagen wel een groot bereik kunnen hebben.

Wat betreft de opleidingen valt in het Benelux jaarverslag van 2013 te lezen dat er sprake is van het 'organiseren van diverse gezamenlijke opleidingsmodules, zoals de Belgische opleidingen 'Gold/Silver Commander' op 3 juni en 10 december 2013, waaraan verschillende Nederlandse en Luxemburgse politieambtenaren hebben deelgenomen' (Benelux, 2014, p.28). In ditzelfde jaarverslag staat valt er ook te lezen dat er een seminar georganiseerd gaat worden in 2014 over grensoverschrijdende aanpak van productafpersing. In het jaarverslag van 2014 valt er te lezen dat er wordt gewerkt aan een nieuwe basisopleiding over grensoverschrijdende samenwerking voor alle politiekorpsen in de Belgisch-Nederlandse en Belgisch-Luxemburgse grensregio (Benelux, 2015).

Ook is al eerder aan de orde gekomen dat in een interview naar voren kwam dat gezamenlijke opleidingen er voor zorgen dat je dezelfde procedures krijgt als politie en daarom van belang zijn. Hiernaast is in een ander interview nog melding gemaakt van het feit dat er ook gesprekken gaande zijn over een rechercheopleiding en liaisons officierenopleiding.

Nu deze feiten op een rijtje staan, kan gesteld worden dat aan deze doelstelling in het Actieplan Senningen voldaan wordt. Wat wel opvalt is dat de enige oefening die specifiek genoemd wordt in de twee jaarverslagen, een oefening is die plaatsvond met Nederland, België en Noordrijn-Westfalen. Ook moet de kanttekening gemaakt worden dat er nog veel winst te boeken valt op dit punt, maar dat hier wel aan gewerkt wordt gezien de opleidingen die op stapel staan.

5.12.3 Uitlenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën

Zowel in de jaarverslagen van de Benelux van 2013 en 2014 als in de interviews komt naar voren dat de werkgroep die zich met het over en weer uitlenen van politiemateriaal bezig hield inmiddels, op verzoek van Nederland, opgedoekt is en voortaan ondergebracht is bij het de werkgroep 'Bijstand'. Een respondent

zegt hierover dat het grootste knelpunt op dit moment is wie verantwoordelijk is wanneer geleend materiaal kapot gaat. Verder voegt hij hieraan toe dat deze werkgroep 1,5 jaar niet bij elkaar is geweest.

De coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Limburg voegt hieraan toe dat er incidenteel materiaal geleend wordt, er is ooit een Belgische waterwerper geleend. 'Grootschalig materiaal uitlenen is er nooit van gekomen. Er zal ongetwijfeld een lijst zijn, maar het leeft niet. Eerst zal er materiaal geleend worden van de Nederlandse collega's. Dit komt doordat de techniek die in Nederland gebruikt wordt, niet altijd overeen komt met de techniek die in het buitenland gebruikt wordt. Het streven van uitlenen is heel goed, maar het gebeurt maar incidenteel' zegt hij. Tevens merkt hij op dat er ook materiaal geleend wordt van de Duitse collega's.

Een andere respondent stelt verder dat deze doelstelling voornamelijk in het leven is geroepen vanwege Luxemburg, 'dit land is dan ook vaak vragende partij. Deze samenwerking is alleen opportuun bij evenementen, zoals voetbal of G7. Politievoertuigen uitlenen vind ik niet meer van deze tijd' zegt hij.

Wat betreft de samenwerking rondom nieuwe technologieën wordt in een interview gezegd dat het een probleem is dat er geen Europese standaard is wat betreft technologieën, bijvoorbeeld wat betreft communicatiemiddelen. 'Benelux/Duitse standaard zou heel veel waard zijn. Maar dit zal een moeizaam traject zijn omdat iedereen daar eigen baas over wil zijn. Deze wens bestaat bij de vakmensen al langer. Als je met je portofoon 10 km buitenland ingaat werkt hij bijvoorbeeld niet meer' zo wordt gesteld. De respondent bij DGPOL onderschrijft dat er een aantal technische zaken gewijzigd moeten worden en dat dit aangepast moet worden in het Politieverdrag. Ook andere respondenten onderschrijven dat er zaken aangepast dienen te worden wat betreft de communicatiemiddelen en dat de kritiek van de politie hierover zeker wordt gehoord.

Concluderend kan gesteld worden dat aan deze doelstelling niet wordt voldaan. De werkgroep met betrekking tot het uitlenen van materiaal is inmiddels 1,5 jaar niet bij elkaar gekomen en is op verzoek van Nederland geschrapt en ondergebracht bij Bijstand. Incidenteel wordt wel eens iets geleend zo blijkt, maar er wordt ook af en toe iets van de Duitse collega's geleend. Probleem ook is dat de technologieën die gebruikt worden door de verschillende landen dusdanig verschillen dat lenen ook niet mogelijk is. De herziening van het Politieverdrag uit 2004 is een goede mogelijkheid om iets aan deze samenwerking op het gebied rond de nieuwste technologieën te doen. Wanneer dit gedaan wordt, kunnen er stappen gezet worden wat betreft het samen gebruiken van politiemateriaal en kan er meer concreet politiewerk over de grens gedaan worden.

5.12.4 Samenwerking tussen verbindingsofficieren

Een respondent stelt dat de samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren een van de grootste successen is van de Benelux samenwerking: 'Het systeem werkt goed, België profiteert wel meer van Nederland dan andersom, maar ook Nederland profiteert hiervan. Dit is ook een 'brand' voor de Benelux. Jammer is wel dat niet elk land hieraan mee werkt, China is hier een voorbeeld van' zo stelt hij.

In een ander interview wordt gesteld dat grensoverschrijdende criminaliteit heel goed kan worden aangepakt door middel van verbindingsofficieren. Hoewel dit traject nu goed loopt, stelt de ondervraagde wel dat het nu nodig is om de volgende stap te zetten. Hij stelt dat België en Nederland nu echt kunnen

samenwerken om de criminaliteit al in het buitenland aan te pakken. Wat een hulpmiddel daarvoor zou zijn is een Benelux desk bij Europol. 'De verbindingsofficieren zijn een van de weinige zaken waar onder de Benelux vlag daadwerkelijke operationele zaken gebeuren, vooral de uitwisseling van informatie is nu van belang, de desk bij Europol zou dan een goede operationele draaitafel zijn', zo zei één van de ondervraagden.

'De verbindingsofficieren zijn een best practice, de vraag is nu alleen hoever we hiermee durven te gaan' wordt in een ander interview opgemerkt. Verder stelt de coördinator internationaal beleid van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant dat de verbindingsofficieren van Nederland en België samen opgeleid dienen te worden, dit zodat er bij grote calamiteiten goede communicatie kan plaatsvinden tussen de beide landen. Verder geeft hij aan weinig te zien in een gemeenschappelijke desk bij Europol, dit omdat de drie landen al 'op een gang zitten'.

Ook in de jaarverslagen van de Benelux staat te lezen dat dit onderwerp de aandacht krijgt van de bevoegde ministers en dat hierover werkafspraken zijn gemaakt. (Benelux, 2014;2015).

De interviews en de literatuurstudie laten er geen twijfel over bestaan dat aan deze doelstelling voldaan wordt, de samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren loopt. Ook is dit een onderwerp waardoor grensoverschrijdende criminaliteit kan worden teruggedrongen. Echter zijn ook op dit punt nog stappen te zetten. Zo vindt een respondent dat er een gemeenschappelijke desk moet komen voor de Benelux bij Europol, dit om de communicatie te vergroten. Een andere respondent zegt dat de verbindingsofficieren samen opgeleid moeten worden om tot een nog betere samenwerking te komen. Al met al kan dus gesteld worden dat aan deze doelstelling wordt voldaan, maar dat het nu tijd is om de volgende stap te zetten en dit tot een nog groter succes te maken.

5.13 Resume

In deze paragraaf wordt het voorgaande hoofdstuk samengevat in twee tabellen. In de eerste tabel is aandacht voor de gehaalde doelstellingen, in de tweede is er aandacht voor de aan het einde van het theoretisch kader opgestelde voorwaarden voor een succesvolle implementatie.

Begonnen wordt dus met de verschillende doelstellingen. In de sub-paragrafen van paragraaf 5.12 zijn de doelstellingen een voor een aan bod gekomen en is ook gesteld of er aan de doelstelling voldaan is. Het bleek dat aan drie doelstellingen voldaan is en aan een, materiaal uitlenen en samenwerking op technologieën, niet. Dit is allemaal op een rijtje gezet in onderstaande tabel 15.

Doelstelling	Voldaan	Niet-voldaan
Optimaliseren operationele politiesamenwerking en informatie-uitwisseling	X	
Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen	X	
Materiaal uitlenen en samenwerking op technologieën		X
Gemeenschappelijke verbindingsofficieren	X	

Tabel 15 : voldaan aan geoperationaliseerde doelstellingen Senningen

Nu wordt er aandacht besteed aan de verschillende voorwaarden die gesteld zijn aan het einde van het theoretisch kader. In tegenstelling tot de doelstellingen, zijn deze voorwaarden niet een voor een uitgewerkt in paragrafen, maar zij zijn wel allemaal aan bod gekomen. De voorwaarden komen allemaal nog een keer aan bod en dan wordt ook hiervoor een tabel opgesteld.

Voorwaarde 1 luidt dat er sprake moet zijn van een duidelijk en helder beleid. In de verschillende interviews is naar voren gekomen dat de doelstellingen door verschillende respondenten als 'vaag' omschreven zijn, dit is onder andere te wijten aan de internationale context waarin gewerkt wordt. Echter gezien het feit dat de doelstellingen veel vrije interpretatie overlaten, wordt aan deze succesfactor niet voldaan.

Voorwaarde 2 luidt dat de betrokken actoren het eens moeten zijn over het opgestelde beleid. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de doelstellingen als onvoldoende ambitieus worden omschreven en dat er wel eens onenigheden zijn tussen zowel de betrokken landen als de politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie, echter wordt dit opgelost door compromissen te sluiten. Hoewel dit dus niet hetzelfde is als beleid waar iedereen achter staat, zorgen deze compromissen er wel voor dat iedereen achter het beleid staat en dus wordt voldaan aan deze doelstelling.

Ook is er gekeken of er sprake was van goed netwerkmanagement. Wat opviel is dat er veel verschillende coördinerende actoren betrokken zijn bij het Actieplan Senningen. Wel valt op dat elke partij zich gehoord voelt en dat het Benelux secretariaat goed werk verricht in de internationale context. Tevens kwam ook naar voren dat er meer begrip moet ontstaan bij het ministerie over de politiecontext en bij de politie over het ministeriecontext. Een coördinerende schakel tussen alle betrokken actoren ontbreekt nog, hier valt nog wel wat te winnen en dus wordt aan deze conditie niet geheel voldaan. Er kan echter wel gesteld worden dat er wel degelijk rekening mee wordt gehouden en dat het eindresultaat is dat mensen zich wel gehoord voelen. Aan deze succesfactor wordt dus voldaan.

Aan de succesfactor 'voldoende middelen' wordt niet voldaan. Er is veelvuldig in de interviews aangegeven dat er nog te weinig kennis is bij de agenten van de mogelijkheden van politiewerk over de grens. Ook is er geen apart budget beschikbaar voor deze Benelux samenwerking. Aantekening die wel gemaakt moet worden is dat er wel geld wordt vrijgemaakt via de werkprogramma's.

Bij dit beleid zijn vele verschillende actoren betrokken, dit zorgt voor onoverzichtelijkheid, in de interviews is gezegd dat er 'misschien wel te veel actoren betrokken zijn bij dit beleid'. Er kan dus gesteld worden dat aan deze conditie niet wordt voldaan.

Aan voorwaarde 6 wordt wel voldaan, het wetenschappelijk veld is geconsulteerd en hun meningen zijn wel degelijk meegenomen, zo bleek tijdens het interview op het Benelux secretariaat.

Uit de interviews bleek dat er nog veel te winnen valt op het gebied van verantwoording. Uiteindelijk moet verantwoording afgelegd worden aan de minister, maar het gebied daar tussen zorgt voor onduidelijkheden. Het is uiteindelijk de politie die zelf aangeeft hoe het staat met de vorderingen en het is

het ministerie dat daar dan op moet vertrouwen. Ook de verhoudingen tussen het STRAT en de COG zijn onduidelijk. De partijen kunnen dus gesloten van elkaar acteren.

Uit de interviews kwam naar voren dat elke actor zich bewust is van de culturele verschillen tussen Nederland en België en van verschillen in organisatie tussen de Nederlandse en de Belgische politie, dit is echter heel lastig te vertalen naar en terug te zien in beleid. Met de inrichting van de burenoverleggen is hier echter rekening mee gehouden. Wel kan nog gesteld worden dat het Benelux secretariaat op dit punt misschien een grotere rol kan spelen, het secretariaat wordt nu vaak als Belgisch beschouwd. Al met al kan men stellen dat er wel degelijk rekening is gehouden met deze verschillen.

Uit bovenstaande volgt onderstaande tabel 16.

Factor	Voldaan	Niet voldaan
Duidelijk en helder beleid		x
Betrokken actoren het eens	x	
Goed netwerkmanagement	x	
Voldoende middelen		x
Zo min mogelijk actoren		x
Causale theorie	x	
Geen geslotenheid van partijen		x
Rekening houden met culturele en organisatorische verschillen	x	

Tabel 16: voldaan aan succes- en faalfactoren

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Dit gebeurt aan de hand van de in de inleiding gestelde deelvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen, reflectie en ten slotte lessen voor verder onderzoek.

6.1 Vraagstelling

Voor de duidelijkheid wordt hieronder nog een keer de hoofdvraag van dit onderzoek weergegeven:

In hoeverre wordt het Actieplan Senningen door de politie in Limburg geïmplementeerd om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken.

De bijbehorende deelvragen hierbij zijn:

1. **Wat houdt het Actieplan Senningen in?**
2. **Is er in Limburg sprake van overlast m.b.t. grensoverschrijdende criminaliteit?**
3. **Welke Nederlandse actoren zijn betrokken bij het Actieplan Senningen?**
4. **Welke vormen van grensoverschrijdende politiesamenwerking zijn er in Limburg?**
5. **Hoe wordt de grensoverschrijdende politiesamenwerking beïnvloed door dit beleid van de Benelux?**
6. **Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur de succes- en faalfactoren m.b.t. implementatie van dergelijk trilateraal beleid?**
7. **Wanneer is er sprake van een succesvolle implementatie?**
8. **In hoeverre is er sprake van een succesvolle implementatie van het Actieplan Senningen?**
9. **Door welke succes- en faalfactoren kan deze implementatie worden verklaard?**

De gestelde deelvragen worden nu kort per paragraaf beantwoord.

6.2 Inhoud Actieplan Senningen

Deelvraag 1 gaat over de inhoud van het Actieplan Senningen. Uit het beleidskader is gebleken dat het huidige Actieplan het derde is in een reeks van Actieplannen Senningen. Dit Actieplan loopt van 2013 tot 2016 en omvat twee luiken: Politie en Veiligheid en Crisissen en Rampen. Het luik Politie en Veiligheid is toegelicht in het beleidskader. In deze scriptie ligt de nadruk op het nut van dit beleid met betrekking tot het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, hier hebben vier doelstellingen betrekking op, deze zijn dan ook geoperationaliseerd in het methodologisch kader en zijn nader onderzocht in de analyse. Andere doelstellingen, ook de doelstellingen die onder het luik Crisissen en Rampen vallen, zijn niet meegenomen. De doelstellingen die behandeld worden, worden hieronder weergegeven:

- ***Optimaliseren van operationele politiesamenwerking en de uitwisseling van informatie.***
- ***Gemeenschappelijke oefeningen en opleidingen.***
- ***Uitlenen van politiemateriaal en samenwerking rondom nieuwe technologieën.***
- ***Samenwerking rondom verbindingsofficieren.***

Deze deelvragen staan ook centraal bij de beantwoording of er sprake is van een succesvolle implementatie. Een belangrijke rol binnen de uitwisseling van informatie speelt ook de overlegstructuur binnen Senningen, de COG, het STRAT, de landenoverleggen en de burenoverleggen. Ook deze worden mee genomen bij de bepaling of er sprake is van een succesvolle implementatie.

6.3 Grensoverschrijdende criminaliteit Limburg

Met deelvraag twee wordt beantwoord of er sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit in de provincie Limburg. Uit de meest recente cijfers die gepresenteerd zijn in paragraaf 5.1, is op te maken dat er wel degelijk sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit in Limburg, na Amsterdam zelfs het meest van het hele land. Er is dus sprake van een probleem waar een antwoord op gevonden kan worden en een succesvolle samenwerking tussen verschillende landen helpt hierbij.

6.4 De Nederlandse actoren

In deze deelvraag wordt besproken welke Nederlandse actoren betrokken zijn bij het Actieplan Senningen. Zoals blijkt uit de analyse ligt de eindverantwoordelijkheid van dit beleid bij de minister van Veiligheid en Justitie, hij wordt hier ondersteund door de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, zij vertegenwoordigen Nederland ook in het COG. DEIA wint informatie in over het beleid bij DGPOL, dat namens het ministerie contact onderhoudt met de politie. Namens de politie is de Afdeling Internationale Samenwerking, onderdeel van de staf van de nationale politie, betrokken bij het Actieplan Senningen en de leiding van de Eenheid Zeeland-West-Brabant, die portefeuillehouder is namens de Nederlandse Politie. Verder zit de Ambassadeeraad voor België en Luxemburg als waarnemer in het COG.

In dit onderzoek is ook het Benelux Secretariaat als actor meegenomen, dit omdat dit een intergouvernementele organisatie is en dus niet bij een specifiek land in te delen valt.

Wat ook naar voren komt in het onderzoek is dat wanneer de politie bepaalde zaken wil, ambtenaren die op de justitiële kant van het ministerie zitten, aan kunnen geven dat deze wensen niet uitvoerbaar zijn. Zij geven aan dat het verzoek wettelijk niet haalbaar is. In feite zijn zij dus ook een actor, alhoewel zij dus verder niet meegenomen zijn in dit onderzoek.

Ook de politieagent op straat is een actor, zij zijn immers degenen die te maken krijgt met de uitvoering van dit beleid.

In principe zijn de betrokken actoren samen te verdelen in drie verschillende groepen: het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie en de Benelux.

6.5 Grensoverschrijdende politiesamenwerking in Limburg

Deze deelvraag gaat over de vormen van internationale politiesamenwerking binnen Limburg. Uit het beleidskader is gebleken dat de internationale politiesamenwerking verder gaat dan alleen de Senningen samenwerking. Zo vindt er samenwerking plaats in Limburg op euregionaal niveau tussen Nederland, België en Duitsland binnen NeBeDeAgPol. Ook EPICC speelt een grote rol met betrekking tot informatie-uitwisseling op euregionaal niveau. Op dit gebied is ook goed te zien dat de samenwerking in Limburg op dit gebied verder gaat dan in de rest van Nederland.

Verder is uit de interviews gebleken dat de Nederlandse politie wat betreft samenwerking met andere landen primair uitgaat van de werkprogramma's die het opstelt voor prioritaire landen bij samenwerking. Zo gaat men voor de samenwerking met België uit van het werkprogramma opgesteld voor België, ditzelfde geldt voor de samenwerking met Duitsland. Deze werkprogramma's zijn echter niet in strijd met het Actieplan Senningen en ook met de andere samenwerkingsvormen wordt rekening gehouden.

Uit de analyse is ook naar voren gekomen dat het meeste contact tussen de politiediensten plaatsvindt op informele schaal.

In principe zijn er dus meerdere samenwerkingsverbanden in Limburg en is het Actieplan Senningen er één van. Primair wordt echter uitgegaan van de werkprogramma's per land.

6.6 De invloed van het Actieplan Senningen

Het antwoord op deelvraag 5 hangt samen met het antwoord op deelvraag vier. Hier is al gesteld dat er sprake is van meerdere politieke samenwerkingsvormen in Limburg en dat primair wordt uitgegaan van het werkprogramma dat opgesteld wordt per land.

Dit werkprogramma wordt echter wel beïnvloed door het Actieplan Senningen en zo heeft dit beleid dus ook zeker haar invloed. Ook als men gaat kijken naar de verschillende overleggen die rondom Senningen georganiseerd worden, zoals bijvoorbeeld de burenoverleggen, dan heeft deze Benelux samenwerking wel degelijk invloed op het internationaal beleid. Ook heeft deze samenwerking haar invloed via de systemen die ontplooid worden in het kader van deze samenwerking, een voorbeeld hiervan is de automatische nummerbordherkenning.

Er kan dus wel degelijk gesteld worden dat het Actieplan Senningen invloed heeft op de grensoverschrijdende politiesamenwerking van de politie eenheid Limburg.

6.7. Succes- en faalfactoren

In het theoretisch kader zijn verschillende implementatie theorieën besproken die betrekking hadden op implementatie in drie verschillende stadia. Zo is er gekeken naar implementatie in een klassieke situatie, de situatie waarbij er maar één organisatie betrokken is, de top-down implementatie en de bottom-up

implementatie. Ook is er gekeken naar implementatie in een situatie waarbij er meerdere actoren betrokken zijn en ten slotte is er gekeken naar implementatie in een context waarbij er meerdere overheidslagen betrokken zijn, hier is ook de internationale component meegenomen. Uiteindelijk zijn er aan de hand van een combinatie van deze theorieën enkele succes- en faalfactoren opgesteld voor deze trilaterale Benelux context. Deze zijn hieronder weergegeven.

1. *Er is sprake van een helder en duidelijk beleid.*
2. *Er is overeenstemming tussen de betrokken actoren over de invulling van het beleid.*
3. *Er is sprake van goed netwerkmanagement.*
4. *Er is sprake van voldoende middelen om het beleid uit te kunnen voeren.*
5. *Er zijn zo min mogelijk actoren betrokken bij het beleid.*
6. *Er is sprake van een causale theorie.*
7. *De actoren betrokken bij het beleid acteren niet gesloten naar elkaar.*
8. *Er is rekening gehouden met de culturele en organisatorische verschillen tussen de betrokken landen.*

Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, zou het beleid succesvol geïmplementeerd moeten zijn.

6.8 Wat is succesvolle implementatie

De hoofdvraag moet antwoord geven of er sprake is van een succesvolle implementatie van het Actieplan Senningen binnen de politie eenheid Limburg. In het theoretisch kader zijn verschillende theorieën besproken die betrekking hebben op hoe te bepalen is of een implementatie succesvol is.

Uit verschillende theorieën bleek dat succes niet alleen afhangt van de daadwerkelijk doelbereiking, maar ook van steun van actoren en de verandering van gedrag. Dit zijn dan ook zaken waar naar gekeken wordt bij de bepaling of hier sprake is van een succesvolle implementatie. Uiteindelijk wordt bepaald of er sprake is van succes aan de hand van vormen van succes die McConnel (2010) beschrijft:

- **Success**
- **Resilient Success**
- **Conflicted Success**
- **Precarious Success**
- **Failure**

Deze bepalingen houden zowel rekening met de daadwerkelijk doelbereiking, als het gedrag en de steun van de actoren. Bij **success** worden alle doelstellingen gehaald en er is geen oppositie. Bij **resilient success** worden de meeste doelstellingen gehaald, zij het met kleine aanpassingen en zijn de voorstanders in de meerderheid ten opzichte van de tegenstanders. Bij **conflicted success** is er controverse, zijn er weinig middelen en is er oppositie, hiernaast zijn er vertragingen. Bij **precarious success** is er zeer veel oppositie en de doelstellingen die gehaald worden zijn vaak niet voor langere tijd houdbaar. Ten slotte is er bij **failure** sprake van zowel het niet halen van de doelstellingen als grote oppositie.

6.9 Succesvolle implementatie

Deelvraag 8 vormt een belangrijk onderdeel in de beantwoording van de hoofdvraag. Per deelvraag wordt gekeken in hoeverre er sprake is van implementatie. Leidend hiervoor zijn de bevindingen die gepresenteerd zijn in de analyse.

In de analyse is weergegeven dat aan de doelstelling betreffende de optimalisatie van de operationele politiesamenwerking en de informatie-uitwisseling is voldaan. Wel werd hierbij opgemerkt dat ook veel initiatieven hieromtrent, denk aan EPICC en de informele overleggen, buiten de Benelux om gebruikt worden. Ook is er winst te halen op operationeel gebied betreffende de handelingen die agenten mogen verrichten over de grens, dit zijn zaken die in de herziening van het Politieverdrag uit 2004 moeten worden meegenomen. Aan de doelstelling wordt dus voldaan, ook al vallen er nog verbeteringen aan te brengen.

Bij doelstelling twee die gaat over de gemeenschappelijke doelstellingen en oefeningen kan ook gezegd worden dat er sprake is van het voldoen aan de doelstelling. Er vinden immers gemeenschappelijke oefeningen en doelstellingen plaats. Wel moet toegevoegd worden dat ook hier nog verbeteringen kunnen plaatsvinden.

Aan doelstelling drie wordt niet voldaan zo wordt geconcludeerd. Zo wordt er bijna geen materiaal uitgeleend en is er zelfs sprake van het 1,5 jaar niet bij elkaar komen en het uiteindelijk integreren van de werkgroep betreffende dit onderwerp in de werkgroep Bijstand. Ook op technologie gebied wordt niet samengewerkt, zowel de ICT-systemen als de communicatie systemen sluiten niet op elkaar aan en dit zorgt voor problemen.

Doelstelling vier: de samenwerking op het gebied van verbindingsofficieren wordt in veel interviews aangehaald als een succesverhaal op het gebied van Benelux samenwerking. Middels de gemeenschappelijke verbindingsofficieren kan men ook beter grensoverschrijdende criminaliteit aanpakken. Echter is ook hier op te merken dat de tijd rijp is om de volgende stappen te zetten.

In de interviews kwam ook naar voren dat de meeste respondenten tevreden zijn over de samenwerking en dat de steun voor het Actieplan Senningen groot is. Toch werd er ook aangegeven dat het plan niet ambitieus genoeg is en dat er meer operationele aspecten naar voren moeten komen in de doelstellingen. Ook de overlegstructuur van burenoverleggen en landenoverleggen is dit jaar aangepast, omdat de voorgaande opzet niet werkte. Voordat er ook echt politiewerk over de grens gaat plaatsvinden moeten er ook nog meerdere zaken in het Politieverdrag aangepast worden.

Hoewel dus veel doelstellingen bereikt worden, zijn er ook veel respondenten die aangeven dat dingen nog beter kunnen. Hiernaast speelt ook nog mee dat de meeste zaken pas de laatste tijd zijn gaan lopen. Er is hier zeker sprake van een succesvolle implementatie, maar er is geen sprake van de meeste succesvolle vorm van implementatie, gekeken naar McConnel (2010). De implementatie zit tussen *Resilient success* en *conflicted success* in. De implementatie ligt hierbij wel iets dichterbij conflicted success dan bij resilient success. Ondanks de grote steun bij de respondenten voor de samenwerking an sich, kan nog veel winst worden gehaald om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit.

6.10 Verklaring van mate van implementatie

In deze deelvraag wordt gekeken waarom er sprake is van *'conflicted success'* implementatie. Aan de hand van hetgeen in de analyse geschreven en in tabel 16 omschreven wordt naar een verklaring gezocht.

Eerder is vastgesteld dat er zowel aan vier voorwaarden wordt voldaan als dat er aan vier voorwaarden niet wordt voldaan. Er wordt wel voldaan aan de voorwaarde dat de betrokken actoren het eens moeten zijn over het beleid en ook is er sprake van goed netwerkmanagement. Ook is er sprake van een causale theorie en is er rekening gehouden met culturele en organisatorische verschillen tussen de betrokken landen in dit beleid. Er is echter geen rekening gehouden met de voorwaarde dat er een helder en duidelijk beleid moet zijn en ook dat er zo min mogelijk actoren betrokken bij het beleid mogen zijn. Tenslotte zijn er niet genoeg middelen en kunnen de actoren gesloten naar elkaar acteren.

Het blijkt dus dat de uitkomsten een wisselend beeld laten zien wat betreft deze voorwaarden. Dit is in overeenstemming met de mate van implementatie die gehaald wordt, namelijk *'conflicted success'*. De theorie van McConnel heeft het over vijf verschillende vormen van implementatie en *'conflicted success'* is hierin ook op een middenpositie geplaatst.

De geformuleerde theorie sluit hiermee aan op de uitkomsten. De hypothese, gesteld aan het einde van het theoretisch kader luidende:

'Wanneer er is voldaan aan de in het kader van dit onderzoek opgestelde voorwaarden, zal beleid opgesteld in het kader van de Benelux succesvol worden geïmplementeerd'.

gaat dus op voor dit onderzoek.

6.11 Hoofdvraag

In deze paragraaf wordt er een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het Actieplan Senningen geïmplementeerd wordt in Limburg om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Dit antwoord wordt gegeven aan de hand van de antwoorden op de verschillende deelvragen in de vorige paragrafen.

Uit de antwoorden op de deelvragen blijkt dat er sprake is van implementatie van drie van de vier geoperationaliseerde doelstellingen. Ook is gebleken dat de verschillende respondenten achter de samenwerking staan. Er bleek echter ook dat meerdere respondenten aangaven dat er meer kon en misschien wel moest gebeuren op het gebied van deze samenwerking. Mede hierdoor is er uiteindelijk voor gekozen om deze implementatie te bestempelen als een *'conflicted success'*.

Het bleek onder andere dat meer de koppeling met het operationele politiewerk moest worden gemaakt, wil je grensoverschrijdende criminaliteit echt aanpakken. Ook bleek gedurende dit onderzoek dat er veel meer samenwerking plaatsvindt op het gebied van grensoverschrijdende politiesamenwerking dan alleen het Actieplan Senningen. Het bleek onder meer dat het Actieplan Senningen slechts onderdeel is van het landenprogramma dat de politie opstelt voor prioritaire samenwerkingslanden. Samenwerking met België vindt ook plaats binnen NeBeDeAgpol en EPICC. Hier wordt wel dusdanig operationeel gehandeld dat

grensoverschrijdende criminaliteit wordt aangepakt. Desalniettemin moet niet vergeten worden dat ook in het kader van het Actieplan Senningen daadwerkelijk veel dingen worden bereikt die de grensoverschrijdende criminaliteit tegengaan, zoals bijvoorbeeld de automatische kentekenregistratie en de verbindingsofficieren.

Ook blijkt dat het meeste contact plaatsvindt tussen Belgische en Nederlandse collega's buiten de overlegstructuur van Senningen, deze overlegstructuur werd dusdanig weinig gebruikt dat deze dit jaar opnieuw is ingericht. Het valt nu nog niet te zeggen of veel van deze contacten in de toekomst wel via de burenoverleggen gaan lopen. Contacten lopen er ook via de gemengde patrouilles die wel degelijk plaatsvinden.

Het blijkt ook dat agenten nog te veel beperkingen kennen om daadwerkelijk politiewerk over de grens te kunnen verrichten. Vaak kan een agent slecht als 'hulpje' optreden wanneer hij de grens oversteekt. Dit zijn zaken die via een verdragswijziging aangepakt dienen te worden. Echter ook de kennis van hetgeen dat mogelijk is over de grens onder agenten is nog te laag, de informatie-brochure die hier verandering in zou kunnen brengen wordt echter niet herkend. Een app die nu ontwikkeld wordt, kan daar echter wel verandering in gaan brengen.

Een andere grote beperking waar tegenaan gelopen wordt is de niet overeenkomende gebruikte technologie. Zo werken de communicatiemiddelen niet meer wanneer een agent een paar kilometer de grens over is. Ook op het gebied van informatie-uitwisseling zorgt de verschillende ICT voor vertraging.

Al met al kan gesteld worden dat er wel degelijk implementatie plaatsvindt van het Actieplan Senningen in Limburg, echter is het Actieplan Senningen slechts een van de vormen van de grensoverschrijdende politiesamenwerking in Limburg. Ook moet er gesteld worden dat er wordt bijgedragen aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, willen er echter echt stappen gezet worden dan moet er meer koppeling komen met operationele thema's. Ook dient de samenwerking werkbaarder gemaakt te worden middels gemeenschappelijke technologieën en meer bevoegdheden voor agenten over de grens. Concluderend kan gesteld worden dat door het Actieplan Senningen de grens minder een obstakel is voor politiewerk, maar er nog veel moet gebeuren wil dit obstakel echt verdwijnen.

6.12 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de aanbevelingen die ontleend kunnen worden aan dit onderzoek gepresenteerd worden. De aanbevelingen zijn ontleend aan de verschillende succes- en faalfactoren en de informatie die gepresenteerd is in de analyse.

Er zijn op dit moment veel actoren betrokken bij dit beleid, veel van deze actoren werken in een coördinerende rol. Verder kwam ook in de verschillende interviews naar voren dat er meer begrip moet ontstaan van de politie voor de ministeriecontext en van het ministerie voor de politiecontext, hoewel dit wel beter gaat de laatste tijd. Doordat veel communicatie langs verschillende coördinerende actoren moet gaan, kan het gebeuren dat er waardevolle context verloren gaat. Het is daarom beter om één a twee keer per jaar als alle betrokken actoren bij elkaar te komen om vorderingen en plannen te bespreken en feedback te geven. Dit soort directe communicatie zorgt voor meer begrip bij de verschillende actoren en kan er aan bijdragen dat de verschillende achtergronden beter begrepen worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillende actoren gesloten naar elkaar kunnen handelen, zowel de Nederlandse actoren onderling als de internationale partner naar elkaar. In de analyse is al geopperd door een respondent dat het een goed idee is als er een 'dagelijks bestuur' komt, dat toeziet op de samenwerking en de uitvoering hiervan. Ik zou deze aanbeveling graag overnemen. Wanneer de drie politiechefs dit dagelijks bestuur op zich zullen nemen en uiteindelijk uit besteden aan het Benelux Secretariaat, wordt een stukje nationale soevereiniteit opgegeven, echter wanneer je echt stappen wilt zetten om tot een meer uniforme politiesamenwerking te komen en grensoverschrijdende criminaliteit echt wil aanpakken, is dit wel nodig, zo bleek uit meerdere interviews. Dit dagelijks bestuur brengt dan verslag uit aan de verschillende ministers. Op dit moment moet de COG dit doen, maar de verhouding van de COG met het STRAT is onduidelijk, een dagelijks bestuur neemt alle onduidelijkheid weg. Dit dagelijks bestuur houdt dan toezicht op de uitvoering van de samenwerking, bij de formulering van het beleid moeten de verschillende ministeries betrokken zijn. Dit dagelijks bestuur moet ook boven de autonoom opererende politiezones staan. De aanbeveling luidt dan ook onderzoeken in hoeverre een dagelijks bestuur toezicht kan houden op de uitvoering van de verschillende doelstellingen van het Actieplan Senningen.

Ook is gebleken dat het huidige Actieplan wat vagere doelstellingen heeft, dit is onder meer te wijten aan de internationale context. Sommige doelstellingen zijn het resultaat van compromissen en waar Nederland een cultuur kent om te werken met meetbare doelstellingen, kent België deze niet. Toch zou ik graag willen aanbevelen om met een ander soort doelstellingen te werken. Doelstellingen die laten zien wat uiteindelijk het idee is achter de verschillende initiatieven. Een voorbeeld zijn de APNR-camera's. Deze camera's hebben al vele gestolen voertuigen herkend. Een doelstelling kan dan bijvoorbeeld zijn een groter oplossingspercentage met betrekking tot grensoverschrijdende voertuigdiefstal. Een andere doelstelling kan bijvoorbeeld zijn het tegengaan van drugsrunners of woninginbraken. Dit soort doelstellingen maken de samenwerking werklijker en laten nog beter de meerwaarde van de Benelux samenwerking zien, wanneer de koppeling gemaakt kan worden met het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit.

Geld voor deze samenwerking is beschikbaar via het landenprogramma voor België. Er is geen afzonderlijke Benelux begroting voor veiligheid. Wanneer deze Benelux begroting voor veiligheid er wel is, is wel zeker dat dit geld besteed wordt aan het behalen van de verschillende doelstellingen en dit zorgt er waarschijnlijk in de toekomst voor dat initiatieven hier zich sneller ontplooiën. Ook zorgt een dergelijke begroting er in de beleidsformuleringsfase voor dat beleidsvormers een duidelijk beeld hebben van wat mogelijk is en wat niet. Dit zal er uiteindelijk voor zorgen dat er realistische doelstellingen geformuleerd kunnen worden en geen doelstellingen waar uiteindelijk geen budget voor beschikbaar is. Ik wil dus aanbevelen met een begroting voor deze Benelux samenwerking op veiligheidsgebied te gaan werken.

De volgende aanbeveling heeft er mee te maken dat er nu nog te weinig echt politiewerk over grens kan plaatsvinden. De verschillende actoren hebben aangegeven dat zij niet kunnen communiceren over de grens en ook dat de vele verschillende soorten ICT-systemen niet op elkaar aansluiten. Ik wil dus aanbevelen dat onderzocht wordt hoe er betere samenwerking kan plaatsvinden wat betreft de ICT-systemen en hoe collega's in de grensstreek makkelijker met elkaar kunnen communiceren.

Wat ook naar voren kwam in de interviews is dat de operationele slagkracht van agenten te gering is wanneer zij de grens oversteken. Zo weten zij te weinig wat mogelijk is, hier kan de app die op dit moment hiervoor ontwikkeld wordt verandering in brengen, maar ook dient de Nederlandse agent te veel als hulpje van de Belgische agent zodra hij de grens oversteekt. De Nederlandse agent mag formeel geen geweld gebruiken over de grens en ook geen proces verbaal opstellen. Om een politieagent daadwerkelijk politiewerk over de grens te laten doen, zijn dit zaken die aangepast dienen te worden bij de herziening van het Benelux politieverdrag uit 2004.

Laatste aanbeveling die ik wil doen heeft te maken met het feit dat er op dit moment vele verschillende samenwerkingsvormen zijn in Limburg en dat het Actieplan Senningen slechts onderdeel is van het landenprogramma, opgesteld voor België. In haar werkzaamheden gaat de Nederlandse politie echter primair uit van haar werkprogramma, hiervan is het landenprogramma opgesteld voor België onderdeel, maar bijvoorbeeld ook het landenprogramma voor Duitsland. Ook wordt er rekening gehouden met de thema's opgesteld binnen NeBeDeAgPol en de mogelijkheden van het EPICC. Wat opvalt is dat er naast samenwerking met de Belgen, er ook veel samenwerking met de Duitsers plaatsvindt. Ook veel samenwerking met de Duitsers en de Belgen tegelijk. Ook in Benelux verband is er samenwerking met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Ik zou willen aanbevelen dat er meer eenheid komt in deze verschillende vormen van samenwerking. Wanneer er bijvoorbeeld gekeken wordt naar herzieningen in het Benelux verdrag, dat deze zelfde herzieningen dan ook worden meegenomen in het verdrag met Duitsland of Noordrijn-Westfalen.

Nu kan de deelstaat Noordrijn-Westfalen nooit volwaardig lid worden van een Benelux, dan is het immers niet meer de Benelux, maar qua sociaal-economische samenhang van de regio kan er niet voorbij worden gegaan aan samenwerking met Noordrijn-Westfalen en in zekere zin ook Frankrijk. Zowel Noordrijn-Westfalen als Frankrijk zitten al als toehoorder bij sommige Benelux werkgroepen. Het is van belang dat zowel de politie in de Benelux, als in Noordrijn-Westfalen, als in Noord-Frankrijk zich met dezelfde thema's gaat bezighouden en dat zij samenwerken op verregaande wijze. De vraag is of dit via de huidige rol als toehoorder gewaarborgd is. Een eerste stap zou al zijn om de verschillende werkprogramma's van de verschillende politiediensten op elkaar te laten aansluiten.

6.13 Reflectie

Grootste moeilijkheid gedurende dit onderzoek was dat dit een zeer breed onderwerp is dat lastig te onderzoeken is binnen de periode die voor een masterscriptie staat. Zo is de justitiële kant van de samenwerking wat onderbelicht gebleven gedurende dit onderzoek. Wanneer werd aangegeven dat sommige zaken zeer lastig tot niet haalbaar bleken, ondanks dat dit een wens was van de politie, werd vaak verwezen naar het feit dat dit juridisch niet mogelijk was. Het was interessant geweest wanneer er gesproken was met personen die vanuit juridisch oogpunt bij deze samenwerking betrokken zijn. De interne validiteit heeft hier echter niet onder te lijden gehad, dit omdat dit geen invloed heeft op de mate van implementatie. Wel waren inzichten in het juridische gedeelte van dit beleid ten goede gekomen aan de toepasbaarheid van de aanbevelingen.

Ook is er in deze scriptie voor gekozen om naar dit beleid te kijken vanuit Nederlands oogpunt. Er werd echter ook vaak in de interviews verwezen naar de Belgische situatie. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat je in een samenwerking ook afhankelijk bent van je samenwerkingspartner. Het was goed geweest

voor het onderzoek wanneer er ook gesproken was met enige Belgische actoren. Dit was gezien de tijd niet mogelijk. Wel was het opnemen van Belgische actoren ten nadelen gekomen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek, dit gezien het feit dat lastig te bepalen is, waar het grensgebied nu precies ophoudt, zijn dit alleen de grensgemeenten of ook grotere steden, zoals Luik die iets verder van de grens afliggen. De casus zou minder afgebakend zijn dan en dat komt ten nadelen aan de betrouwbaarheid.

Als laatste reflectiepunt wil ik graag benoemen dat de samenwerking binnen het Actieplan Senningen constant in beweging is. Zo zijn de burenoverleggen en landenoverleggen pas dit jaar opnieuw ingericht. Ik had over de contacten in deze burenoverleggen graag meerdere agenten willen interviewen, dit was helaas niet mogelijk, omdat er nog te weinig te zeggen valt over het succes van deze overleggen. Deze interviews hebben dan ook niet plaatsgevonden. Het feit dat er zoveel beweging is, komt de externe validiteit niet ten goeden. Doordat de burenoverleggen en landenoverleggen nu opnieuw ingericht worden, kan de situatie over een jaar compleet anders zijn wat betreft samenwerking, het kan dus zo zijn dat de uitkomsten van dit onderzoek over een bepaalde tijd niet meer opgaan.

Het feit dat er gewerkt is met een uitgebreide theoretische verantwoording en het feit dat de operationalisatie van de te meten eenheden aangehouden is met betrekking tot het vergaren van informatie, maakt dat systematische fouten vermeden worden, wat de interne validiteit weer ten goeden komt.

6.14 Lessen voor verder onderzoek

In deze paragraaf wil ik graag twee soorten lessen voor verder onderzoek toelichten. De eerste heeft te maken met onderzoek naar de samenwerking binnen het Actieplan Senningen zelf en heeft onder meer te maken met hetgeen gezegd is in de aanbevelingen, het tweede soort is een les voor verder onderzoek binnen de bestuurskunde.

Allereerst de les voor verder onderzoek in de praktijk. Er zal onderzocht dienen te worden hoe de verantwoording binnen de samenwerking in het Actieplan Senningen vergroot kan worden. Een middel hiervoor zou een dagelijks bestuur kunnen zijn dat haar taken delegeert naar het Benelux Secretariaat. Onderzoek dient plaats te vinden naar het draagvlak en naar hoe dit bestuur en haar takenpakket er uit dient te zien.

Verder dient onderzocht te worden waar politieagenten zoal tegenaan lopen wanneer zij de grens oversteken. Gedurende dit onderzoek is al een kleine indicatie gegeven, maar wanneer het Politieverdrag herzien zal worden, dienen de wensen van de politie grondig in kaart te worden gebracht. Een voorbeeld hiervan zijn de ICT-systemen.

Hiernaast zou het goed zijn om te onderzoeken in hoeverre er een beleid kan ontstaan gericht op grensoverschrijdende politiesamenwerking, dat gedragen wordt door de Benelux landen en de aangrenzende regio's.

Als les voor verder onderzoek binnen de bestuurskunde zou ik graag willen benoemen dat er meer onderzoek moet komen naar implementatie van beleid in een intergouvernementele setting. Er wordt veel onderzoek gedaan naar implementatie van overheidsbeleid en implementatie in een supranationale setting zoals de EU. Het blijkt ook dat de succesfactoren van al deze verschillende soorten implementatie niet veel van elkaar verschillen, alleen in de manier van benadering zitten lichte verschillen. Waar dus verschillende soorten implementatie onderzocht worden waar de verschillen miniem zijn, gebeurt dit niet bij implementatie in een intergouvernementele setting, terwijl juist deze benadering interessant is omdat hier geen dwangmiddel kan worden ingezet, de Benelux is immers geen EU die dit wel kan of een nationale overheid, die zaken kan afdwingen bij lagere overheden. Bij deze samenwerking moet men uitgaan van de goodwill van de betrokken landen en juist dat is interessant om te onderzoeken.

Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde personen

Dhr. H. Bartelink - Operationeel Expert politie basiseenheid Eijsden-Margraten

Dhr. D. De Boer – Ambassaderaad Veiligheid en Justitie voor België en Luxemburg en waarnemend lid COG

Dhr. L. Dekoster – Verbindingsofficier bij IRC Limburg

Dhr. R. Freriks – Coördinator Internationaal Beleid Eenheid Zeeland-West-Brabant

Dhr. B. Van den Hazel – Namens Nederlandse politie gedetacheerd bij Belgische Federale Politie

Dhr. G. Van Kempen – Afdeling Internationale Samenwerking nationale politie

Dhr. J. Lataster – Bureauchef EPICC

Dhr. G. Van Rienen – DGPOL

Dhr. G. Den Teuling – Coördinator Internationaal Beleid Eenheid Limburg

Dhr. K. Van de Velde – Secretariaat Benelux

Dhr. F. Woud – DEIA

Bijlage 2 - Interviewguide Benelux

Achtergrond beleid

- Wat is de aanleiding tot het opstellen van het Actieplan Senningen?
- Wat willen de betrokken actoren bereiken met het Actieplan Senningen?

Totstandkoming beleid

- Welke actoren waren betrokken bij de totstandkoming van het Actieplan?
- Welke rol vervulden deze actoren?
- Welke partij speelde een coördinerende rol in de totstandkoming van het beleid?
- Hoe werd de coördinatie van het beleid ingevuld?
- In hoeverre is onderzocht in welke mate er theoretische basis is voor de veronderstellingen gedaan in het Actieplan?
- In hoeverre was er bij de totstandkoming van het Actieplan overeenstemming over de invulling ervan tussen de verschillende betrokken actoren?
- In hoeverre is er bij de totstandkoming van het Actieplan rekening gehouden met een zo helder mogelijk invulling van het beleid?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in cultuur tussen de betrokken landen?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in politie-organisaties van de betrokken landen?

Uitvoering beleid

- Zijn er voldoende middelen voorhanden voor de uitvoering van het Actieplan?
- Is de Benelux tevreden over de uitvoering van het Actieplan?
- Is al bekend of er resultaten zijn geboekt betreffende de gestelde doelstellingen?

Succesvolle implementatie

- Is de Benelux tevreden over de resultaten van het Actieplan Senningen?
- Wat zijn concrete resultaten van het beleid?
- Is al onderzocht hoe het politieverdrag uit 2004 kan worden aangepast zodat er een optimalere informatie-uitwisseling kan plaatsvinden?
- Is er al sprake van Benelux-verbindingsofficieren?

Bijlage 3 - Interviewguide DEIA

Achtergrond beleid

- Wat is voor Nederland de aanleiding voor het opstellen van het Actieplan Senningen?
- Wat wil DEIA bereiken met het Actieplan Senningen?

Totstandkoming beleid

- Wat was de rol van DEIA als actor binnen de totstandkoming van het Actieplan Senningen?
- Hoe werd de Nederlandse politie betrokken bij de totstandkoming van het Actieplan?
- Speelde een bepaalde actor een coördinerende rol in de totstandkoming van het Actieplan?
- Hoe werd deze coördinatie van het beleid ingevuld?
- In hoeverre is onderzocht in welke mate er theoretische basis is voor de veronderstellingen gedaan in het Actieplan?
- In hoeverre was er bij de totstandkoming van het Actieplan overeenstemming over de invulling ervan tussen de verschillende betrokken actoren (bv Nederland en België)?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in cultuur tussen de betrokken landen?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in politie-organisaties van de betrokken landen?

Uitvoering beleid

- Worden er extra middelen vrij gemaakt voor de politie voor de implementatie van Senningen?
- Zijn er voldoende middelen (kennis, tijd, manschappen, geld) voorhanden voor de uitvoering van het Actieplan?
- Is er een coördinerende partij binnen de uitvoering van het Actieplan Senningen?
- Ziet het ministerie van Veiligheid en Justitie toe op de juiste implementatie van het Actieplan Senningen bij de Nederlandse Politie?

Succesvolle implementatie

- Is DEIA tevreden over de resultaten van het Actieplan Senningen?
- Wat zijn concrete resultaten van het beleid?
- Hoe kijkt DEIA aan tegen eventuele wijzigingen in het Politieverdrag uit 2004 zodat optimalere informatie-uitwisseling kan plaatsvinden tussen de verschillende betrokken landen?
- Hoe draagt DEIA bij aan meer Benelux-verbindingsofficieren?

Bijlage 4 - Interviewguide politie

Achtergrond beleid

- Hoe ziet de Senningen samenwerking van politie Limburg eruit?
- Vindt er nog andere samenwerking plaats met de Belgische collega's?

Totstandkoming beleid

- Is de Nederlandse politie betrokken bij de totstandkoming van het beleid?
- Is er sprake van een coördinerende actor met betrekking tot de samenwerking met de Belgische politie?
- In hoeverre vindt u dat er sprake is van heldere doelstellingen in Senningen?

Uitvoering beleid

- Is er genoeg kennis van dit beleid bij de politie om dit goed ten uitvoer te brengen?
- Is er genoeg geld beschikbaar om dit beleid goed ten uitvoer te brengen?
- Is er genoeg tijd beschikbaar om dit beleid goed ten uitvoer te brengen?
- Is er sprake van een duidelijk beleid omtrent deze samenwerking?
- Is er voldoende rekening gehouden met de verschillen tussen de Nederlandse en de Belgische politieorganisatie?
- Is er sprake van coördinatie/verantwoording in de uitvoeringsfase?
- Zijn er problemen op cultureel gebied die opdoemen tijdens de samenwerking?

Succesvolle implementatie

- Is er sprake van een informatie-uitwisseling met de Belgische politie?
- Is er sprake van gemeenschappelijke oefeningen met de Belgische collega's?
- Wordt er materiaal geleend aan/van de Belgische collega's?
- In hoeverre vindt er daadwerkelijk Nederlands politiewerk plaats op Belgische bodem?

Bijlage 5 - Interviewguide DGPOL

Achtergrond beleid

- Wat zijn de speerpunten voor DGPOL binnen het Actieplan Senningen?

Totstandkoming beleid

- Wat was de rol van DGPOL als actor binnen de totstandkoming van het Actieplan Senningen?
- Hoe werd de politieorganisatie zelf betrokken bij de formulering van het beleid?
- Speelde een bepaalde actor een coördinerende rol in de totstandkoming van het Actieplan?
- Hoe werd deze coördinatie van het beleid ingevuld?
- In hoeverre was er bij de totstandkoming van het Actieplan overeenstemming over de invulling ervan tussen de verschillende betrokken actoren (bv Nederland en België)?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in cultuur tussen de betrokken landen?
- In hoeverre is er rekening gehouden met de verschillen in politie-organisaties van de betrokken landen?
- In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met het formuleren van heldere doelstellingen?

Uitvoering beleid

- Worden er extra middelen vrij gemaakt voor de politie voor de implementatie van Senningen?
- Zijn er voldoende middelen (kennis, tijd, manschappen, geld) voorhanden voor de uitvoering van het Actieplan?
- Is er een coördinerende partij binnen de uitvoering van het Actieplan Senningen?
- Wordt er toegezien op een juiste implementatie van het Actieplan Senningen?

Succesvolle implementatie

- Is DGPOL tevreden over de resultaten van het Actieplan Senningen?
- Wat zijn concrete resultaten van het beleid?
- Hoe kijkt DGPOL aan tegen eventuele wijzigingen in het Politieverdrag uit 2004 zodat optimalere informatie-uitwisseling kan plaatsvinden tussen de verschillende betrokken landen?
- Hoe draagt DGPOL bij aan meer Benelux-verbindingsofficieren?
- Wat kan er beter in de Senningen samenwerking?

Bijlage 6 - Interviewguide EPICC

Inleiding

- Wat houden de werkzaamheden van het EPICC precies in?
- Wat is de ontstaansgeschiedenis van het EPICC?

BE/NL – DUI/NL

- Zijn er meer mogelijkheden voor samenwerking met de Belgen dan met de Duitsers?
- Zijn er meer mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met de Belgen dan met de Duitsers?
- Hoe belangrijk is het EPICC voor de grensoverschrijdende samenwerking?
- Weten de Belgische, Duitse en Nederlandse agenten in de grensregio van de mogelijkheden die het EPICC biedt?
- Maken de Belgische, Duitse en Nederlandse agenten in de grensregio veel gebruik van de mogelijkheden die het EPICC biedt?
- Wat merkt het EPICC van de Benelux samenwerking?
- Wat merkt het EPICC van de Nebedeagpol samenwerking?

Algemeen

- Kan de informatie-uitwisseling zoals deze binnen het EPICC plaatsvindt, vertaald worden naar de rest van het land?
- Zijn er dingen die beter kunnen betreffende de informatie-uitwisseling?
- Zijn er zaken die beter kunnen betreffende de grensoverschrijdende samenwerking?

Literatuurlijst

- Bailey, M.T. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52 (1), 47-54. Vinddatum: 9-4-2015, op http://www.jstor.org/stable/976545?seq=1#page_scan_tab_contents
- Benelux (2007). *Actieplan Senningen voor 2007 en 2008*. Brussel
- Benelux (2010). *Tweede Actieplan Senningen*. Brussel
- Benelux (2011). *Actieplan Senningen 2013-2016*. Brussel
- Benelux (2014). *Autonome politieke informatie-uitwisseling, Benelux infobrochure*. Brussel: Bizprint
- Benelux (2015). *Benelux Jaarplan*. Brussel: Drukkerij Profeeling
- Benelux (2014). *Jaarverslag 2013*. Brussel
- Benelux (2015) *Jaarverslag 2014*. Brussel
- Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological methods & research*, 10(2), 141-163. Vinddatum: 20-5-2015, op <http://smr.sagepub.com/content/10/2/141.full.pdf+html>
- Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boer, de D. (2014) *Versterken van de samenhang en resultaatgerichtheid in de Benelux' Veiligheid en Justitie samenwerking (CONCEPTVERSIE)*
- Bruijn, de & Heuvelhof, ten (2011). *Management in netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Block, L. (2008). Combating organized crime in Europe: practicalities of police cooperation. *Policing*, 2(1), 74-81. Vinddatum: 2-4-2015, op <http://policing.oxfordjournals.org/content/2/1/74.full>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245. Vinddatum: 9-4-2015, op <http://qix.sagepub.com/content/12/2/219.full.pdf+html>
- Gunn, L. A. (1978). Why is implementation so difficult. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hartlapp, M. (2009). Implementation of EU Social Policy Directives in Belgium: What matters in domestic politics?. *European Integration*, 31(4), 467-488. Vinddatum: 24-2-2015, op <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330902920051#.VPiB6Pmcd8E>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy : Governance in Theory and in Practice*. London, GBR: SAGE Publications, Incorporated. Vinddatum: 10-3-2015, op <http://site.ebrary.com/lib/ubnru/reader.action?docID=10080997>

- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471-490. Vinddatum: 5-3-2015, op <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=189a940a-88f8-4e7d-93b1-b2e4e209795c%40sessionmgr198&vid=1&hid=124>
- Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*. Vinddatum: 19-5-2015, op <http://ppa.sagepub.com.proxy.ubn.ru.nl/content/29/2/145.full.pdf+html>
- Hofstede, G. (1984). Cultural dimensions in management and planning. *Asia Pacific journal of management*, 1(2), 81-99. Vinddatum: 22-4-2015, op <http://link.springer.com/article/10.1007/BF01733682#page-1>
- Hofstede, G. (2002). Culturele diversiteit in de Nederlandse samenleving. *Justitiële verkenningen*, 5, 9-18. Vinddatum: 21-4-2015, op http://wodc.nl/images/jv0205-volledige-tekst_tcm44-57424.PDF#page=10
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221. Vinddatum: 5-3-2015, op <http://aas.sagepub.com/content/42/2/193.short>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606. Vinddatum: 4-3-2015, op <http://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/2012/00000040/00000004/art00008>
- Klijn, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88 (4), 1063-1082. Vinddatum: 4-3-2015, op <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2010.01826.x/full>
- Korps Landelijke Politiediensten (2010) *Landelijk Verdachtenbeeld 2009, een analyse van verdachten op basis van gegevens uit HKS*, Zoetermeer: Dienst IPOL Zoetermeer. Vinddatum: 25-2-2015, op https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/publicaties-archief/2010_17_landelijk_verdachtenbeeld_2009.pdf
- Knill, C., & Lenschow, A. (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 595-614. Vinddatum: 24-2-2015, op <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501769880000041>
- Mastenbroek, E. (2003). Surviving the deadline the transposition of EU directives in the Netherlands. *European Union Politics*, 4(4), 371-395. Vinddatum: 24-2-2015, op <http://eup.sagepub.com/content/4/4/371.full.pdf+html>
- Mastenbroek, E. (2005). Europa tegen heug en meug? De omzetting van richtlijnen in Nederland. Vinddatum: 24-2-2015, op <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/45427/45427.pdf?sequence=1>

- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174. Vinddatum: 18-2-2015, op <http://orion.luc.edu/~rmatlan/pdf/1995SynthesizingtheImplementationLiterature.pdf>
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(03), 345-362. Vinddatum: 19-5-2015, op <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=7918939&jid=PUP&volumeld=30&issueld=03&aid=7918937&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=->
- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational evaluation and policy analysis*, 9(2), 171-178. Vinddatum: 19-3-2015, op <http://epa.sagepub.com/content/9/2/171.full.pdf+html>
- Memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie tussen de ministers van Justitie van België, Nederland en Luxemburg, de ministers van Binnenlandse Zaken van België en Nederland en de minister van de Force Publique van Luxemburg (1996).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Evaluatie van de Benelux-unie samenwerking vanuit Nederlands perspectief*. Vinddatum: 11-3-2015, op <file:///C:/Users/robert/Downloads/evaluatie-van-de-benelux-unie-samenwerking-vanuit-nederlands-perspectief.pdf>
- NeBeDeAgPol (n.d.) *EPICC*. Vinddatum: 20-04-2015, op http://www.nebedeagpol.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=483&lang=nl
- O'Toole, L. J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of public policy*, 6(02), 181-210. Vinddatum: 30-3-2015, op <https://scholar.google.nl/scholar?hl=nl&q=Policy+Recommendations+for+Multi-Actor+Implementati&btnG=&lr=>
- Osborne, M. J., & Rubinstein, A. (1994). *A course in game theory*. MIT press. Vinddatum: 9-4-2015, op https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=5ntdaYX4LPkC&oi=fnd&pg=PR11&dq=game+theory&ots=kCBMhd7otw&sig=bSj9zxdFYH_8YONteiq9YRjQCg#v=onepage&q=game%20theory&f=false
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131-136. Vinddatum: 21-3-2015, op <http://cseel.eng.ohio-state.edu/productions/intel/research/trust/Developments%20in%20IGR%20-%20multi-level%20governance.pdf>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *'How great expectations in Washington are dashed inOakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes'*. University of California, United States of America: Berkeley.
- Rijksoverheid (2013). Nieuwsbericht. Vinddatum: 16-3-2015, op <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj/nieuws/2013/02/18/internationale-aanpak-grensoverschrijdende-criminaliteit-in-limburg.html>

- Rijksoverheid (2014). Nieuwsbericht. Vinddatum: 16-3-2015, op <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/03/17/slagvaardiger-aanpak-grensoverschrijdende-criminaliteit-in-limburg.html>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(01), 21-48. Vinddatum: 4-3-2015, op <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=2751864&jid=PUP&volumeId=6&issueId=01&aid=2747728&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 481-504. Vinddatum: 26-3-2015, op http://www.jstor.org/stable/42783358?seq=24#page_scan_tab_contents
- Siegel, D. (2013). Mobiel Banditisme: Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland. Politie en wetenschap. Vinddatum: 9-2-2015, op www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/10/10/rapport-mobiel-banditisme-docx/lp-v-j-0000004191.pdf+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl
- Spapens, A. C., & Fijnaut, C. (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn: De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking*. Intersentia nv. Vinddatum: 12-3-2015, op https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=XQgOORdRmbQC&oi=fnd&pg=PR5&dq=rechtshandhaving+in+de+euregio&ots=Qgu9dvudR5&sig=JwbrbhgVW_k6hB39ch1o35mwWOg#v=onepage&q=rechtshandhaving%20in%20de%20euregio&f=false
- Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (2004).
- Winter S. (2006) Implementation. In: Peters, BG. and Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage, pp. 151–166. Vinddatum 21-3-2015, op <http://cse1.eng.ohio-state.edu/productions/intel/research/trust/Developments%20in%20IGR%20-%20multi-level%20governance.pdf>