

## Het cruciaal belang van de signaalfunctie van politiediensten in de strijd tegen criminaliteit

Stijn Van Daele<sup>a</sup> en Eddy De Raedt<sup>b</sup>

- <sup>a</sup> Postdoctoraal onderzoeker, FWO Vlaanderen, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent (Corresp.: Stijn.VanDaele@Ugent.be).
- <sup>b</sup> Directeur van de Centrale Directie van de Bestrijding van de Criminaliteit tegen Goederen (DGJ/DJB), Federale Politie.

In augustus 2012 werd een Albanese dadergroep veroordeeld door de Correctionele Rechtbank te Luik voor inbraken in bedrijven, waarbij hoofdzakelijk computer materiaal werd onttrokken. De daders kwamen telkens op een eenvoudige manier binnen: ze braken steeds in via de koepel in het dak.

Voor rechercheurs is dit niet verwonderlijk. Zij zijn vertrouwd met deze werkwijze en beschouwen inbraken via het dak als een specialiteit van Albanese inbrekers. Een volgende vraag die zich stelt, is of ook andere actoren baat hebben bij deze informatie. Is het bijvoorbeeld nuttig dat potentiële slachtoffers van rondtrekkende dadergroepen hier ook van op de hoogte zijn? Mogen we veronderstellen dat zij specifieke preventieve maatregelen zouden getroffen hebben indien zij deze technieken kenden?

### 1. Inleiding

In een vorig jaar verschenen publicatie beschrijft TERPSTRA (2012) hoe de Nederlandse politie sinds 2005 in toenemende mate een signaalfunctie vervult (*warning and advisory task*) ten aanzien van andere actoren. Hoewel deze functie als dusdanig niet nieuw is, wordt zij vandaag ook formeel zo benoemd. Als gevolg hiervan wijzigt de rol van de politie, waardoor de politie haar traditionele centrale positie geleidelijk aan dient te verlaten en meer dient te werken in een *multi-agency* benadering.

In deze bijdrage gaan we na of ook in België sprake is van een dergelijke evolutie. Meer bepaald wordt hiervoor gekeken naar de strijd tegen de rondtrekkende dadergroepen en de rol die de centrale directie 'criminaliteit tegen goederen' hierin vervult (DGJ/DJB), al moet gezegd dat ook

andere initiatieven een dergelijke rol vervullen in de strijd tegen – veelal georganiseerde – criminaliteit (e.g. DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID, 2010).

Na een korte schets van de algemene context gaan we na welke initiatieven er tot op heden genomen zijn en welke de kritische succesfactoren zijn die dienen te worden ingevuld om tot een degelijke signaalfunctie te komen.

### 2. De algemene context

De opdracht van de politie inzake deze signaalfunctie is terug te vinden in verschillende instrumenten. De wettelijke opdracht van de politiediensten zit in hoofdzaak vervat in de Wet op het Politieambt (e.g. artikel 14 WPA), maar ook andere instrumenten verduidelijken de rol die de politie speelt, kan spelen en zou moeten spelen. We denken hierbij specifiek aan de Kadernota Integrale Veiligheid (die tot nader order nog steeds dateert van 2004) en het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) 2012-2015 (FEDERALE POLITIE, 2012). De informatiegestuurde politiezorg wordt als een kernpijler van de excellente politiezorg beschouwd. Bovengenoemde instrumenten besteden veel aandacht aan de positionele informatiehuishouding (e.g. art. 44 WPA) en geven de politie een toenemende rol als beheerder van inlichtingen inzake criminaliteit en veiligheid. Inzake rondtrekkende dadergroepen wordt onder meer aandacht besteed aan identificatie van dergelijke groepen, met bijzondere aandacht voor de thuisarrondissementen, de helingproblematiek, de recuperatie van illegaal verworven vermogens en, voor deze bijdrage minstens even belangrijk, de samenwerking met andere betrokken diensten (NVP, p. 28). Dit past binnen de filosofie van de veiligheidsketen, waarbinnen preventie, reactie en nazorg op elkaar afgestemd worden en verschillende instanties hun verantwoordelijkheid dragen. Dat het partnerschap de grenzen van het politielandschap overstijgt, wordt duidelijk uit de visie op een zogeheten excellente politiezorg (BRUGGEMAN, VAN BRANTEGHEM & VAN NUFFEL, 2007; VAN BRANTEGHEM, VAN DE SOMPEL & PONSMAERS, 2007).

Om informatie te kunnen verspreiden, dient uiteraard ook informatie te worden ingewonnen. Meer dan ooit tevoren wordt in politiewerk de nadruk gelegd op het vergaren van degelijke informatie. Begrippen zoals informatiegestuurde politiezorg, *intelligence led policing* en *knowledge based policing* spelen een steeds grotere rol in het politiegebeuren, niet alleen op nationaal (FEDERALE POLITIE, 2012), maar ook op internationaal niveau. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het *European criminal intelligence model (ECIM)* en het project *Harmony* (BRADY, 2008; FRANS *et al.*, 2010). In de toekomst gaat men hier nog een stap verder in en zullen de cycli van nationale en internationale instrumenten verder op elkaar worden afgestemd.

Hoewel kritiek kan geformuleerd worden op deze concepten (TUSIKOV, 2012), lijken zij voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit bijzonder relevant. De werkwijze van criminele organisaties omvat immers meer dan enkel de criminele feiten die gepleegd worden. De achterliggende structuren en dynamieken blijven onzichtbaar wanneer enkel gekeken wordt naar de criminaliteitsstatistieken. Aan de hand van een goede informatiehuishouding kunnen politiediensten ook zicht krijgen op wat schuilgaat achter de zichtbare criminele activiteiten. Men spreekt dan van de studie van de zogeheten criminele processen. Door deze studie groeit de kennis van de achterliggende structuren van misdaadgroepen. Daarnaast verandert het ook deels de rol die de politie speelt in de strafrechtelijke keten (TERPSTRA, 2012). De functie van de politie staat immers niet op zichzelf, maar vormt een aanzet voor een groter complex van processen tussen en binnen verschillende partners, waarbij de politie slechts een van de partners is, al is het een geprivilegieerde. Zij behoudt immers wel een sleutelrol omwille van haar mogelijkheden en taken van informatiegaring.

### **3. De signaalfunctie toegepast op het fenomeen van rondtrekkende dadergroepen**

In de strijd tegen rondtrekkende dadergroepen wordt door de directie DGJ/DJB momenteel t.a.v. verschillende doelgroepen een signaalfunctie ontwikkeld. Ruwweg kunnen drie doelgroepen worden onderscheiden. Een eerste groep be-

treft beleidsverantwoordelijken. Concreet gaat het hierbij om gerechtelijke (bijvoorbeeld het College van procureurs-generaal – expertennetwerk groot banditisme, federaal parket) en bestuurlijke overheden (bijvoorbeeld de Dienst Vreemdelingenzaken en de Algemene Directie Preventie en Veiligheid). De aan hen overgemaakte informatie bestaat hoofdzakelijk uit het omschrijven van de ernst en de omvang van het fenomeen, specifieke werkwijzen van dadergroepen en nieuwe trends. Deze informatie moet overheden toelaten hun beleid desgevallend aan te passen teneinde het crimineel fenomeen beheersbaar te houden. Een goed voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de nadruk die door het federaal parket gelegd wordt op het buitgericht rechercheren in de landen van herkomst. Ook de recente beslissing om de schroothandelaars een registratieverplichting op te leggen heeft ongetwijfeld te maken met de signaalfunctie. Een tweede groep omvat de (mogelijke) facilitatoren van goederencriminaliteit. Hier ook wordt algemene contextuele informatie gegeven aan bepaalde partners, zodat deze ook die maatregelen kunnen treffen om de ontwikkeling van het fenomeen af te remmen. In het geval van rondtrekkende dadergroepen denken we hierbij onder meer opnieuw aan de Algemene Directie Veiligheid en Preventie, maar ook de Dienst Vreemdelingenzaken en zelfs instanties als de Dienst Inschrijving Voertuigen omdat deze laatste te maken krijgen met valse inschrijvingen van gestolen voertuigen. Ook privépartners kunnen hieraan een bijdrage leveren. Juwelen en metalen worden vaak gestolen door rondtrekkende dadergroepen. Het sensibiliseren van de beroepsorganisaties voor deze realiteit draagt ertoe bij dat zij durven en willen meestappen in maatregelen zoals een registratieplicht bij de verkoop van metalen of juwelen door particulieren.

Een derde groep ten slotte, omvat de potentiële slachtoffers. Hierbij is het van belang om mogelijke slachtoffers voldoende te sensibiliseren, zodat zij een aantal preventieve maatregelen kunnen nemen om het risico op slachtoffergevoeligheid te doen afnemen. Specifiek voor rondtrekkende dadergroepen zijn er een aantal overlegplatformen waar deze informatie kan

worden uitgewisseld. We onderscheiden onder meer:

- Het permanent overlegplatform bedrijfsbeveiliging, met als *key partner* de vereniging van Belgische ondernemingen;
- De werkgroep informatieflex, met als *key partner* de Hoge Raad voor zelfstandigen en KMO;
- De werkgroep 'partnership', specifiek gericht op geweldscriminaliteit en als *key partner* de financiële en distributiesector.

Wat de burger zelf betreft, mag de evolutie van de buurtinformatienetwerken niet uit het oog verloren worden. Hier ligt een belangrijke signaalfunctie weggelegd voor alle politiediensten die rechtstreeks in contact staan met de bevolking.

#### **4. Kritieke succesfactoren**

Een evaluatie ten gronde van de manier waarop deze signaalfunctie zich ontwikkelt in het domein van rondtrekkende daders zou buiten het kader treden van deze bijdrage. Dit belet niet dat op basis van ervaring een aantal belangrijke voorwaarden kunnen worden gedefinieerd waaraan dient te worden voldaan.

##### **4.1. Intelligence gathering**

Wie informatie wenst mee te delen, dient uiteraard ook over juiste informatie te beschikken. Met betrekking tot de problematiek van rondtrekkende dadergroepen werden de voorbije jaren een aantal stappen gezet. Deze stappen kunnen gesitueerd worden binnen zowel de strategische, tactische als operationele informatie (de laatste groep valt buiten het bestek van deze bijdrage). Op strategisch vlak worden de evoluties in de relevante criminaliteitsdomeinen (inbraken in zowel woningen als bedrijven, georganiseerde winkel- en gauwdiefstallen, skimming, metaaldiefstallen, ladingdiefstallen en werfdiefstallen) opgevolgd en geanalyseerd. Dergelijke analyses tonen onder meer aan dat het aantal woninginbraken vorig jaar is toegenomen, dat het tijdstip van woninginbraken verschoven is van de nacht naar de dag en dat het aantal metaaldiefstallen sterk correleert met de koperprijs (zie ook SIDEBOTTOM, BELUR, BOWERS, TOMPSON & JOHNSON, 2011). Deze bevindingen laten toe om strategieën en

prioriteiten aan te passen aan de veranderende criminele realiteit.

Daarnaast wordt de laatste jaren sterk ingezet op tactische informatie met betrekking tot de zogeheten criminele processen: activiteiten die als dusdanig niet onder de eigendomscriminaliteit vallen waarvan sprake, maar die onlosmakelijk verband houden met de achterliggende structuren en kenmerken van rondtrekkende dadergroepen. In het verleden werd reeds een aanzet gegeven om inzicht te krijgen in de heling (VAN DAELE, 2009) en de communicatiemiddelen (SEGAERT, 2006) van rondtrekkende dadergroepen. Ook andere criminele processen kunnen bij een dergelijke analyse aan bod komen. We denken hierbij aan de huisvesting van rondtrekkende dadergroepen, het gebruik van logistieke basissen en de criminele sleutelfiguren die instaan voor een van deze ondersteunende activiteiten. Het verzamelen en het gebruik van dergelijke inlichtingen en de samenwerking hierover met andere instanties heeft onmiskenbaar een aantal voordelen. De resultaten van de analyses zijn diepgaander dan de meer traditionele 'facts and figures'. Het stelt handhavingsdiensten in staat om verbanden te leggen met externe factoren (bv. de koperprijs op internationale markten) en de achterliggende mechanismen te begrijpen die bijdragen tot de structuur en werking van rondtrekkende dadergroepen. Een dergelijk begrip opent de mogelijkheden om ook andere actoren te betrekken, hun verantwoordelijkheid te geven en hen op deze verantwoordelijkheid te wijzen. Op die manier kan het arsenaal aan mogelijkheden veel verder worden uitgebreid dan het traditioneel strafrechtelijke kader.

Men mag echter niet blind zijn voor de zwaktes en beperkingen van de huidige werkwijze. Dergelijke analyses gebeuren vooralsnog weinig systematisch. Om deze informatie om te zetten in structurele informatie is echter meer systematiek nodig. Het heruitvoeren van analyses plaatst de resultaten in een evolutief kader en laat toe om ook toekomstgericht te denken. Dit vereist echter dat men korter op de bal gaat spelen en hier meer middelen voor vrijmaakt. Pas dan kan men komen tot een permanente informatiecycclus naar het model dat Europees wordt gecreëerd.

De opportuniteiten naar de toekomst toe liggen vooral hierin vervat. Een grotere mate van systematiek draagt bij tot het structureren van de verkregen informatie. Daarnaast liggen ook mogelijkheden in het gebruik van nieuwe methoden zoals het gebruik van focusgroepen met politionele onderzoekers of een sociale netwerk-analyse van dadergroeperingen.

Een dergelijke verruiming vereist echter ook dat men keuzes maakt. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de studie naar helingsprocessen te systematiseren, maar in een wereld met beperkte capaciteit, betekent dit dat andere processen (huisvesting, gebruik van minderjarigen, sleutelfiguren, ...) onderbelicht blijven. Het gevolg is dat ook de mogelijke partners voor samenwerking mee bepaald worden door de gemaakte keuzes. De sociale huisvestingsmaatschappij en wooninspectie kunnen een waardevolle partner zijn wanneer men de huisvesting en logistieke basissen van rondtrekkende ouders onder de loep wil nemen. Bij de studie van bijvoorbeeld heling is hun rol uiteraard veel beperkter. Het maken van keuzes impliceert daarom dat het beeld in de breedte beperkt wordt. Daarnaast mag men niet blind zijn voor het feit dat de prioriteiten van externe partners niet altijd in het veiligheidsdiscours liggen. Voor schroothandelaars is de registratieplicht in eerste instantie eerder een last dan een lust. Als dergelijke maatregelen en hun finaliteit onvoldoende gecommuniceerd worden, kan dit spanningen tussen de verschillende partners creëren.

#### 4.2. Het beleidsmatig kader

Zoals hierboven al duidelijk bleek, is het beleidsmatig kader gunstig om een signaalfunctie te ontwikkelen. Toch dient erop gewezen te worden dat het wettelijk kader inzake kennisgeving door politie van politionele informatie aan externe partners zeer beperkend is (zie in het bijzonder artikel 44/1, vierde lid Wet Politieambt dat in principe toelaat, mits nadere bepaling door de Koning, welke publieke autoriteiten politionele gegevens mogen ontvangen. Tot op heden heeft de Koning geen enkele publieke autoriteit aangeduid). Dit heeft tot gevolg dat het overleg zich uitsluitend beperkt tot algemene contextuele informatie. Deze beperkingen, hoezeer ook be-

grijpbaar vanuit de beginselen van de rechtsstaat, zijn in de praktijk niet altijd even evident. Zo is er een samenwerking tussen politie en bewakingsondernemingen ter gelegenheid van grootschalige politiecontroles of *Full Integrated Police Actions* (FIPA). Het is hierbij wel mogelijk om algemene contextuele informatie mee te geven van wat nieuwe criminaliteitstrends betreft aan bewakingsondernemingen, maar het is onmogelijk om een concreet overzicht te geven, bijvoorbeeld van nummerplaten van recent gestolen voertuigen.

Essentieel is dat de betrokken partijen, politie en hun partners, voldoende wederzijds inlevingsvermogen hebben. Hier durft het wel al eens spaak lopen. Voor politiemensen is het niet altijd even evident deze signaalfunctie te beschouwen als een 'kerntaak'. Onderzoekers zijn van nature uit zeer sterk gefocust op hun onderzoek en op het behalen van resultaten, en zien niet noodzakelijk het nut van een signaalfunctie. Bovendien is er ongetwijfeld een cultuur van terughoudendheid in het uitwisselen van informatie. Privépartners langs hun kant hebben niet altijd voldoende inzicht in wat politie kan, en vooral niet kan, en hebben bovendien beperkte ervaring met het communiceren van informatie. Deze factoren leiden ertoe dat er snel frustratie zou kunnen ontstaan. Het is overduidelijk dat de rol en houding van de leidinggevende politieambtenaren van fundamenteel belang is om deze hindernissen te overstijgen.

#### 5. Besluit

De signaalfunctie en haar kritische succesfactoren, waaronder de informatiegestuurde politiezorg als belangrijkste, verrijken ook in ons land de politiefunctie in belangrijke mate. Steeds meer wordt zij een sleutelactor in de brede veiligheidsketen, waarbij haar sterkte ligt in het beschikken over een veelheid aan informatie. Willen politiediensten echter ten volle hun rol van 'information broker' kunnen opnemen, zoals TERPSTRA (2012) stelt, dan moet worden ingezet op een verregaande systematiek in de verwerking van deze informatie, met aandacht voor de eigenheid van alle actoren zodat zij elkaar begrijpen. Er is zonder meer nog werk aan de winkel, maar we zijn hoopvol.

## Referenties

- BRADY, H. (2008). Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime. *Policing – A Journal of Policy and Practice*, 2(1), 103-109.
- BRUGGEMAN, W., VAN BRANTEGHEM, J.-M. & VAN NUFFEL, D. (2007). Naar een excellente politiezorg. Brussel: Politeia.
- DIENST VOOR VET STRAFRECHTELIJK BELEID. (2010). *Jaarrapport 2010: georganiseerde criminaliteit in België 2007-2009*. Brussel: Politeia.
- FEDERALE POLITIE. (2012). *Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015*. Goedgekeurd door de ministerraad op 1 maart.
- FRANS, B., LAMMENS, L., PATERNOTTE, M., VAN DE SOMPEL, R., VAN OOST, F., SJAAK, B. & WAITES, B. (2010). *Harmony*. Brussels: Federale Politie.
- KADERNOTA INTEGRALE VEILIGHEID. (2004). Ministeraad 30-31/03.
- SEGAERT, S. (2006). Criminele processen: heling en buit bij Roemeens rondtrekkende dadergroepen en communicatie bij rondtrekkende dadergroepen. In B. DE RUYVER (Ed.), *Rondtrekkende dadergroepen: grensoverschrijdend beleid*. Brussel: Politeia, 27-38.
- SIDEBOTTOM, A., BELUR, J., BOWERS, K., TOMPSON, L. & JOHNSON, S. (2011). Theft in price-volatile markets: on the relationship between copper price and copper theft. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48(3), 396-418.
- TERPSTRA, J. (2012). The warning and advisory task of the police: forging a link between police information and multi-agency partnerships. *Policing – A Journal of Policy and Practice*, 6(1), 67-75.
- TUSIKOV, N. (2012). Measuring organised crime-related harms: exploring five policing methods. *Crime Law and Social Change*, 57(1), 99-115.
- VAN BRANTEGHEM, J.-M., VAN DE SOMPEL, R. & PONSAERS, P. (2007). De pijlers van een gemeenschapsgerichte politiezorg in België. In W. BRUGGEMAN, J.-M. VAN BRANTEGHEM & D. VAN NUFFEL (Eds.), *Naar een excellente politiezorg*. Brussel: Politeia, 65-87.
- VAN DAELE, S. (2009). *Helingsprocessen bij rondtrekkende dadergroepen: een bevraging bij Roemeense en Servische daders*. Federale Politie, Bestek nr. DGS/DSA 2008 R3 233.

---

## VERVOLGING, BERECHTING EN MAGISTRATUUR / PROSECUTION, SENTENCING AND JUDICIARY

---

### Eindrapport evaluatie van de Salduz-wet

Hildegard Penne<sup>a</sup>, An Raes, Saaske De Keulenaer, Ariane Deladrière, Marie Franssens, Emilie Deveux, Kris Decramer en Salih Sivri<sup>b</sup>

- <sup>a</sup> Opdrachthouder-projectleider, Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, FOD Justitie (Corresp.: Hildegard.Penne@just.fgov.be).
- <sup>b</sup> Attachés, Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, FOD Justitie.

### Inleiding

Onder invloed van het Salduz-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens was België genoodzaakt om haar strafprocedure fundamenteel aan te passen. De zogenaamde Belgische Salduz-wet geeft vanaf 1 januari 2012 aan iedere verhoorde persoon een aantal nieuwe rechten. De grote vernieuwing is de bijstand van een advocaat voor gearresteerde verdachten en dit vanaf het eerste politieverhoor.

Tijdens de parlementaire voorbereidingen van de Salduz-wet werd de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid belast met de evaluatie ervan.

Het eindrapport werd op 15 februari 2013 overgemaakt aan de minister van Justitie, in 2012 ontving ze reeds drie tussentijdse rapporten. Alle rapporten zijn beschikbaar op de website van de DSB (<http://www.dsb-spc.be/>).

Het eindrapport biedt vooreerst cijfergegevens over de toepassing van de wet voor het volledige jaar 2012. Vervolgens geeft het de ervaringen weer van verdachten (die voor het eerst werden bevestigd) en de praktijkactoren (zijnde de politie, het openbaar ministerie, de onderzoeksrechters en de advocatuur). Daarnaast is een uitgebreide wetsevaluatie verricht van juridische problemen en wetgevende suggesties die werden gesignaleerd in de rechtsleer, de rechtspraak en in de vorige evaluatierapporten vanuit de praktijk. Het rapport is ook voorgelegd aan zowel de Stuurgroep als het Overlegforum Salduz. De Stuurgroep is samengesteld uit nationale verantwoordelijken van de direct betrokken actoren, terwijl het Overlegforum ruimer is samengesteld en tevens fungeert als begeleidingscomité van de evaluatie. Verder is nog een korte bespreking opgenomen van het arrest nr. 7/2013 van het