

Nieuwe tijden

Bijdrage van het bedrijfsleven aan
de publieke opsporing

*Eric Bervoets, Jolijn Broekhuizen, Kyra van den Akker
m.m.v. Storm van Merkesteyn*



Nieuwe tijden

Nieuwe tijden

Bijdrage van het bedrijfsleven aan de publieke opsporing

Eric Bervoets
Jolijn Broekhuizen
Kyra van den Akker

m.m.v. Storm van Merkesteijn

Maart 2024

 **POLITIE**



Wetenschap

BureauBervoets
ONDERZOEK & ADVIES BIJ VEILIGHEIDSVRAAGSTUKKEN

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

telefoon: 070 - 378 98 80

website: www.sdu.nl/service

Omslagontwerp: Imago Mediabuilders, Amersfoort

Afbeelding omslag: ANP

ISBN: 9789012409629

NUR: 600

© 2024 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; BureauBervoets

Alle rechten voorbehouden. Behalve de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van art. 16h tot en met 16m Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens kopiëren dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich te wenden tot de Stichting UvO (www.stichting-uvo.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice door het contactformulier in te vullen op opwww.sdu.nl/service. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op opwww.sdu.nl/service.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu B.V. neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoudsopgave

1	Samen speuren met het bedrijfsleven / 9
1.1	Aanleiding en afbakening / 9
1.1.1	Introductie / 9
1.1.2	Focus van dit onderzoek / 10
1.1.3	Onderzoeksvragen / 12
1.1.4	Relevantie / 12
1.1.5	Niet alleen Nationale Politie / 13
1.1.6	Meervoudige casuïstiek / 14
1.2	Aanwenden van bedrijven voor de opsporing / 14
1.2.1	Publieke opsporing en private bedrijven / 14
1.2.2	Het WRR-rapport: plural policing en een ingewikkeld veiligheidscomplex / 16
1.2.3	Wetgeving en beleid / 17
1.2.4	Governance: besturing van het samenspel / 20
1.3	Het netwerk- of samenwerkingsprincipe / 20
1.3.1	Belangen / 21
1.3.2	Verwachtingen en vertrouwen / 22
1.3.3	Gelijkwaardigheid / 23
1.3.4	Wederkerigheid (ruilen hulpbronnen, o.a. informatie) / 24
1.3.5	Resultaat en effect / 25
1.4	Structuur: aard, rollen en taken partijen / 25
1.4.1	Aard, rollen en taken bedrijven in het opsporingsproces / 25
1.4.2	Aard, rollen en taken publieke partijen in het opsporingsproces / 27
1.5	Het analysekader en een notie / 27
1.6	Wat volgt en dankwoord / 29
2	Onderzoeksontwerp en verantwoording / 31
2.1	Onderzoeksstrategie: systematische vergelijking / 31
2.2	Onderzoekscomponenten / 32
2.2.1	Literatuurreview / 32
2.2.2	Breedteonderzoek: van oriënterende interviews naar verdiepende interviews / 32
2.2.3	Diepte-onderzoek: vijf casestudies / 33
2.2.4	Expertsessie / 35
2.3	Reflectie op onderzoek / 35

3	Breedteonderzoek: dominante patronen / 37
3.1	Inleiding: met verkennende blik / 37
3.2	Vijf patronen in interviews / 38
3.2.1	(Nog) niet vanzelfsprekend / 38
3.2.2	Gezamenlijkheid gezocht: meer halen dan brengen / 41
3.2.3	Samen speuren: ingewikkeld / 43
3.2.4	Ongewenste neveneffecten / 45
3.2.5	Vooraf voor de intel, minder op zaaksniveau / 47
3.3	Governance: op zoek naar de graal / 48
3.4	Concluderend / 49
4	Nationale Politie: drie casussen / 51
4.1	Inleiding: twee landelijke en een meer lokale casus / 51
4.2	Landelijk: Nationale Politie en Transportcriminaliteit / 52
4.2.1	Probleemcontext: lading en voertuigdiefstal / 52
4.2.1	Benutting private partijen / 55
4.2.2	Aard, rollen en taken betrokken partijen / 60
4.2.3	Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol? / 62
4.2.4	Aandachtspunten / 65
4.2.5	Wat levert het op? / 66
4.3	Landelijk: Nationale Politie en het Bankwezen / 66
4.3.1	Probleemcontext: witwassen, excessief geweld en corruptie aanpakken / 67
4.3.2	Benutting van private partijen / 68
4.3.3	Aard, rollen en taken betrokken partijen / 71
4.3.4	Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol? / 71
4.3.5	Aandachtspunten / 75
4.3.6	Wat levert het op volgens de geïnterviewden? / 77
4.4	Lokaal: benutting bedrijven door recherche en blauw / 77
4.4.1	Recherche, blauw en private partijen: dus toch / 78
4.4.2	Probleemcontext: slim opsporen in een gebiedsgebonden context / 79
4.4.3	Op welke manier benutting private partijen in opsporing / 82
4.4.4	Aard, rollen en taken betrokken partijen / 84
4.4.5	Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol? / 85
4.4.6	Aandachtspunten / 86
4.4.7	Wat levert het op volgens de geïnterviewden? / 87
4.5	Concluderend / 88
5	Bij de burens: Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie / 89
5.1	Inleiding: de marechaussee en een bijzondere opsporingsdienst / 89
5.2	Lokaal: Koninklijke Marechaussee en luchthavencriminaliteit Schiphol / 90
5.2.1	Probleemcontext: criminaliteit op een internationale luchthaven / 91

5.2.2	Op welke manier benutting private partijen in opsporing luchthavencriminaliteit? / 94
5.2.3	Aard, rollen en taken betrokken partijen / 98
5.2.4	Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol? / 100
5.2.5	Aandachtspunten / 102
5.2.6	Wat levert het op volgens de geïnterviewden? / 104
5.3	Landelijk: de Arbeidsinspectie (NLA) en zorgfraude / 104
5.3.1	Probleemcontext: fraude in de zorg / 105
5.3.2	Benutting private partijen bij het tegengaan van zorgfraude / 107
5.3.3	Aard, rollen en taken / 110
5.3.4	Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol? / 111
5.3.5	Aandachtspunten / 117
5.3.6	Wat levert het op volgens de geïnterviewden? / 119
5.4	Concluderend / 120

6 Vergelijking / 121

6.1	Inleiding / 121
6.2	Vergelijking casuïstiek / 121
6.2.1	Politiecasussen met elkaar vergeleken / 121
6.2.2	Koninklijke Marechaussee versus de politiecasussen / 123
6.2.3	Arbeidsinspectie (NLA) versus de politiecasussen / 124
6.2.4	Verschillen politiecasuïstiek en niet-politiecasuïstiek / 124
6.3	Vergelijking met het breedteonderzoek / 125
6.4	Concluderend / 126

7 Conclusies, beschouwing en vertrekpunten / 129

7.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat / 129
7.1.1	Benutting en aansturing / 129
7.1.2	Structuur en samenwerkingsprincipes / 133
7.1.3	Mogelijkheden en risico's / 135
7.1.4	Ervaren resultaten / 136
7.2	Beschouwing: nieuwe tijden / 136
7.3	Richtingen en uitgangspunten / 139
7.4	Aan de slag / 141

Bronnen / 143

Bijlage 1 De totale lijst van geïnterviewden per casus / 151

Bijlage 2 De totale lijst van de deelnemers aan de reflectiesessie / 153

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap / 155

Uitgaven in de reeks Politiekunde / 157

1 Samen speuren met het bedrijfsleven

1.1 Aanleiding en afbakening

1.1.1 *Introductie*

Deze studie gaat over het aanwenden van private bedrijven in de opsporing. Hierbij gaat het om situaties waarbij de recherche de kennis en informatie van het bedrijfsleven benut om een zaak op te lossen dan wel (projectmatig rechercherend) meer zicht te krijgen op misdaadfenomenen.¹

De vraag is dan welke samenwerkingsprincipes bij deze aanwending een rol spelen. Of is er niet echt sprake van een samenwerking en is de recherche steeds de vragende – en vorderende – partij? En: met welke mogelijkheden en risico's worden opsporingsdiensten (en bedrijven) geconfronteerd bij de aanwending van bedrijven in de opsporing? Het gaat ons daarbij eerst en vooral om bedrijven die geen criminaliteitsbestrijding als (voornaamste) missie hebben. Dus niet de zogeheten particuliere opsporing, maar wel bedrijven en semi-private instellingen die om welke reden dan ook informatie en kennis hebben die van belang kan zijn voor de (publieke) opsporing. Bij de casuïstiek in dit onderzoek gaat het dan bijvoorbeeld om banken, verzekeringsmaatschappijen, transportondernemingen, luchtvaartmaatschappijen, elektronicabedrijven en bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie.

We beschouwen deze aanwending of benutting als een onderdeel van het bredere verschijnsel burgeropsporing. Er is inmiddels ervaring opgedaan met zaken waarin politie en burgers samen optrekken (Kop, 2016; Moerman, 2019; De Vries e.a., 2020). Mooie voorbeelden hiervan zijn deskundigen die via de landelijke deskundigheidsmakelaar of de Snelle Kennis Mobilisatie aan (strafrechtelijke) onderzoeken worden gekoppeld om hun deskundigheid en specifieke kennis in te brengen bij een zaak (Kop en Lam, 2021). Denk aan het Team Grootschalig Opsporing Venne, waarbij een actueel opsporingsonderzoek direct online werd geplaatst en burgers mee konden denken over scenario's of onderzoek (Sollie en Kop, 2013). Of aan Tromie, een afpersingszaak van een bedrijf waarbij door de dreiger een groot bedrag in bitcoins werd geëist. Door de samenwerking tussen het betreffende bedrijf en de politie kon de afperser worden op-

1 Voor dit hoofdstuk werden naast literatuur, documenten ook de oriënterende interviews gebruikt met experts. Zie methodenhoofdstuk.

gespoord. Bij het laatste voorbeeld stopte de dreiging, werd de verdachte ontmaskerd en aangehouden (Sollie en Kop, 2013).

Bij burgeropsporing verrichten burgers in hun hoedanigheid van niet-opsporingsambtenaren handelingen die sterk lijken op opsporingshandelingen door politie en andere (bijzondere) opsporingsdiensten (Bleichrodt, 2010; Brinkhoff, 2021; Lochs, 2022). Dat loopt in intensiteit op van het verstrekken van informatie tot feitelijk meespeuren met rechercheurs door actieve verzameling van bewijslast. Van belang is op te merken dat de mogelijkheden tot het meespeuren door burgers door de digitalisering van de afgelopen decennia zeer zijn toegenomen. Denk aan de digitale burgerwachten op WhatsApp (Van Steden, 2018; Zoutendijk, Schram en Eysink Smeets, 2022).

Het samenspel tussen politie en meespeurende burgers kan de opsporing voorzien van informatie (intelligence) en expertise, en het biedt een mogelijkheid om wat te doen aan knellende capaciteit (Kop, 2017). In dit onderzoek gaan we daarom ook in op welke rol bedrijven feitelijk innemen en zouden kunnen innemen.

Voorbeeld: Landelijk meldpunt Internetoplichting

Private partijen (zoals Marktplaats) hebben samen met de politie het landelijk meldpunt Internet oplichting (LMIO) opgericht, gericht op het melden van oplichting, maar ook bedoeld om de private partijen zelf actie te laten ondernemen tegen malafide verkopers/personen. Dit meldpunt levert ook relevante informatie over malafide personen aan de politie als start voor een opsporingsonderzoek.

We zijn tevens geïnteresseerd in de *governance* van het bedoelde samenspel tussen recherche en bedrijfsleven door het bevoegde gezag, veelal het justitiële gezag door het Openbaar Ministerie. De modieuze term *governance* vatten we daarbij op als de aansturing van het samenspel tussen publieke en private partijen en de politiek-bestuurlijke omgeving waarin deze aansturing plaatsheeft (Emerson e.a., 2012; Kettl, 2015; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2018).

Hierna presenteren we de onderzoeksvragen en verkennen we de centrale begrippen daarin. Tevens wordt expliciet gemaakt hoe deze begrippen zich volgens ons tot elkaar en tot de theorie verhouden. Dat doen we zowel in de tekst als in een analysekader. Het analysekader gebruiken we om ons onderzoeksmateriaal – voornamelijk casuïstiek – te kunnen ordenen. Het kader moet worden gezien tegen een achtergrond van ruim beschikbare bestuurskundige theorie over netwerksturing (*governance* van netwerken), criminologische theorie over burgeropsporing en – meer toegepast op het subject van onderzoek – het zogeheten netwerkende opsporen door politiediensten (zie verder in 1.2.1).

1.1.2 Focus van dit onderzoek

Zoals aangegeven gaat het ons in dit onderzoek eerst en vooral om bedrijven die geen criminaliteitsbestrijding als (voornaamste) missie hebben en die toch een aandeel kunnen hebben in de publieke opsporing. Met opsporing bedoelen we alle werkzaamhe-

den door opsporingsambtenaren in het kader van incidentgerichte of de meer projectmatige (ook proactieve) strafrechtelijke handhaving, daarbij eventueel geholpen door externe (private) partijen. We hanteren in dit onderzoek daarom een brede definitie van opsporing die aansluit bij wat politiemensen en meewerkende bedrijven feitelijk doen in plaats van een strikt formeel-juridische definitie. Onder opsporing verstaan we in dit onderzoek: het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie; op grond van een redelijk vermoeden van te plegen strafbare feiten die gezien hun aard of het (georganiseerde) verband waarin ze worden begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren; of op grond van ten minste duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten, met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie.

Voor de helderheid: dit onderzoek spitst zich toe op de aanwending van *private* bedrijven voor de *publieke* opsporing. De ambitie van politie en OM (zie paragraaf 1.2) is om er uiteindelijk meer een samenspel tussen overheid en bedrijfsleven van te maken. Zo bekeken is de term aanwending dan nog erg gericht op het gebruiken van private partijen door de overheid in plaats van een meer gelijkwaardig samenspel. We onderstrepen echter dat we de term aanwending (of benutting, we gebruiken de term soms door elkaar als synoniemen) vooral als een empirisch concept gebruiken, zonder politiek-ideologische lading. Daarvan wilden we als onderzoekers weg blijven: tot het laatste hoofdstuk waarin we op de bevindingen en conclusies zullen reflecteren. Om het empirisch kader van dit onderzoek goed af te bakenen en niet onnodig breed te maken, spitsen we toe op de benutting van private bedrijven door de publieke opsporing. Met het besef dat de benutting onderdeel kan zijn van een bredere samenwerking en samenspel. Met uiteraard ook in gedachten dat opsporing niet gelijk is aan recherche (Bervoets e.a., 2021). En ook (steeds minder) het monopolie is van de politie en andere publieke opsporingsdiensten (Meerts e.a., 2022). Overigens zullen we zien dat in de casuïstiek ook voorbeelden zijn opgenomen van een intensief samenspel tussen bedrijven en opsporingsdiensten, maar vanzelfsprekend is dat samenspel nog niet.

Op voorhand geven we aan dat we ons heel bewust bij de casuïstiek in dit onderzoek niet hebben beperkt tot de Nationale Politie. Immers, ook andere opsporingsdiensten zoeken naar een manier waarop private bedrijven kunnen worden benut. En: de opsporingsdiensten kunnen volgens ons van elkaar leren bij hun zoektocht. Dit is een empirisch onderzoek. We kijken niet alleen naar de situatie zoals gewenst en beoogd door betrokken partijen; we onderzoeken ook wat er speelt in de dagelijkse praktijk van dit soort samenspel en governance in de opsporing. We analyseren daarom in dit onderzoek niet alleen het samenspel zoals bedacht en mogelijk gemaakt door wet- en regelgeving. We letten ook op dilemma's en knelpunten in de dagelijkse praktijk van het justitiële politiewerk. Precies daarnaar is voor zover bekend nog niet zo heel veel onderzoek gedaan (zie verder paragraaf 1.2.1). Het laatste waarnaar we naar zochten waren uitsluitend de ogenschijnlijke succesverhalen. Het meest interessant en leerzaam voor een studie als deze zijn casussen waar de worsteling duidelijk wordt rondom het benutten van bedrijven in de opsporing.

1.1.3 *Onderzoeksvragen*

Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende zes vragen:

1. Hoe en waarom worden private bedrijven benut in de opsporing?
2. Hoe wordt de benutting van private partijen in de opsporing aangestuurd (governance)?
3. Welke (soorten) partijen zijn betrokken bij de benutting en welke rol spelen zij? Welke samenwerkingsprincipes spelen daarbij een rol of zouden daarbij volgens betrokken partijen een rol moeten spelen?
4. Met welke mogelijkheden en risico's worden opsporingsdiensten (en bedrijven) geconfronteerd bij het benutten van private bedrijven in de opsporing?
5. Wat levert de benutting van private partijen volgens de betrokkenen op?
6. Wat zijn de voorwaarden waaronder deze benutting verder kan worden vormgegeven? Meer specifiek: wat kan de Nationale Politie leren van zowel de 'eigen' casussen als de casussen van de Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie?

Hoewel bij kwalitatief onderzoek minder te doen gebruikelijk, maken we voor een goed begrip toch onderscheid tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Om daarmee aan te geven hoe concepten zich volgens ons tot elkaar verhouden en omdat er wel degelijk ook wordt gekeken naar oorzakelijkheid in dit type kwalitatief onderzoek (zie Smaling, 2019, voor een overzicht). Bij het beantwoorden van deze vragen gaan we ervan uit dat de benutting van private bedrijven in de opsporing de te duiden (afhankelijke) variabele is. En dat de structuur van de samenwerking (o.a. partijen en hun onderlinge verhoudingen en rollen) en het samenwerkingsprincipe (netwerkprincipe) de verklarende (onafhankelijke) variabelen zijn. Daarnaast gaan we ervan uit dat de benutting zowel interne gevolgen heeft (voor de betrokken partijen) als externe (maatschappelijke) gevolgen c.q. outcomes. En zal de probleemcontext verder ook nog uitmaken welke partijen betrokken zijn en op welke manier.

De centrale begrippen uit de onderzoeksvragen en hun veronderstelde verhoudingen bepalen de ordening van de paragrafen in de rest van dit hoofdstuk.

1.1.4 *Relevantie*

Dit onderzoek moet de politie (en uiteindelijk ook het OM als bevoegd gezag) zicht bieden op de uitgangspunten en condities waaronder benutting van private partijen in de opsporing (verder) kan worden ingericht, in relatie tot de brede politie-opdracht van waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat en het zijn van een (toegankelijke) politie voor iedereen. Dan doen we ondermeer door:

1. te onderzoeken welke (andere) rollen die bedrijven (kunnen) hebben in het opsporingsproces en hoe daaraan in de dagelijkse praktijk feitelijk invulling wordt gegeven;

2. de politie tevens meer zicht te bieden op feitelijke en nastrevenswaardige en effectieve samenwerkingsprincipes van benutting van private bedrijven in de opsporing, risico's, aandachtspunten en dilemma's;
3. zicht te bieden op benutting in de opsporing als een mogelijkheid om wat te doen aan het nijpende capaciteitsvraagstuk in het opsporingsproces en het bieden van informatie (intelligence) voor de opsporing.

Uiteraard hebben we oog voor de opbrengst en het nut van dit onderzoek voor andere partijen dan politie (en OM), bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven, maar gezien de doelstelling van Politie en Wetenschap ligt het accent in eerste aanleg op de politie.

1.1.5 *Niet alleen Nationale Politie*

Aanvankelijk wilden we kijken naar de diverse 'schillen' of 'lagen' bij de recherche binnen de Nationale Politie: basisteamrecherche, districtsrecherche, eenheidsrecherche en landelijke recherche. Uiteindelijk hebben we het veldwerk, mede op advies onze begeleidingscommissie, verbreed naar andere opsporingsdiensten dan de politie. In dit geval de Koninklijke Marechaussee (een politieorganisatie met militaire status) en de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie (NLA).² Bij de selectie van casuïstiek en opsporingsdomeinen was van belang hoe leerzaam een specifieke casus zou zijn voor dit onderzoek en uiteindelijk voor de doelgroepen van dit onderzoek. We zijn zowel op zoek naar lessen als op zoek naar antwoorden op de benuttingsvragen.

Bij de Nationale Politie zijn er researchediensten op het niveau basisteam, district, eenheid en landelijk. Belangrijk verschil is dat naarmate je verder van het niveau basisteam af komt, er in het algemeen meer ruimte en noodzaak is voor projectmatig Recherchen. Dat is Recherchen waarbij het vertrekpunt thema's en netwerken zijn in plaats van incidenten. Bij de Koninklijke Marechaussee heeft elke brigade Recherchers en er is ook een landelijke brigade recherche die met name projectmatige en zware criminaliteit oppakt (Kop, 2022). Hierbij gaat het dan met name om migratiecriminaliteit. Bij de brigade Politie en Beveiliging op Schiphol is bovendien nog een deel ondergebracht dat zich speciaal richt op verdovende middelen op de luchthaven en een afdeling incidentgerichte opsporing bij dezelfde brigade. Bij ingewikkelder zaken of projectmatig Recherchen wordt opgeschaald naar de brigade Recherche.

Bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) is zoals bij de meeste bijzondere opsporingsdiensten zoals de Inspectie Leeromgeving en Transport (IL&T) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) een deel dat gaat over de bestuursrechtelijke handhaving (toezicht) en een deel dat zich richt op strafrecht. In onze casuïstiek gingen we in op de Recherchers van de Arbeidsinspectie en de vraag in welke mate zij private partijen benutten bij hun opsporingswerkzaamheden.³

2 We spreken op deze plek over de Nederlandse Arbeidsinspectie met NLA als afkorting. Maar we hanteren in dit boek verder de vereenvoudigde aanduiding Arbeidsinspectie.

3 Strikt genomen vallen alleen de opsporingsdienst van de Inspectie Leeromgeving en Transport (IL&T) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) onder het begrip 'bijzondere opsporingsdienst'.

1.1.6 *Meervoudige casuïstiek*

In onze casuïstiek spitsen we toe op vijf domeinen (ketens) met elk hun centrale actoren. Hierbij gaat het om twee wat meer lokaal ingerichte casussen en twee casussen door andere dan de Nationale Politie, te weten:

- Landelijk: ladingdiefstallen in het wegtransport (Nationale Politie);
- Landelijk: financiële fraude (Nationale Politie);
- Lokaal: Projectmatig opsporen door Districtsrecherche (Nationale Politie);
- Lokaal: criminaliteit op de luchthaven (Koninklijke Marechaussee);
- Landelijk: zorgfraude (Arbeidsinspectie).

In het volgende hoofdstuk leggen we wat meer uit waarom we juist kozen voor deze domeinen. Voor nu is het genoeg om aan te geven dat we meerdere domeinen kozen waarop volgens de geïnterviewden in de oriënterende interviews en documentatie dermate veel ontwikkelingen waren, dat van de casuïstiek kan worden geleerd.

Zie nadere toelichting in hoofdstuk 2 over onderzoeksopzet en verantwoording.

1.2 *Aanwenden van bedrijven voor de opsporing*

In deze paragraaf verkennen we de te verklaren onafhankelijke variabele ‘benutting’ aan de hand van literatuur (en enkele aanvullende oriënterende interviews met wetenschappelijke experts).

1.2.1 *Publieke opsporing en private bedrijven*

Er is in Nederland en ook in het buitenland al onderzoek gedaan naar samenwerking in de (lokale) veiligheidszorg (o.a. Terpstra, 2002; Broekhuizen e.a., 2010; Van Steden, 2011; Van Montfort e.a., 2012; Prenzler & Rick Sarre 2019; Crawford, 2015). Ook die waarin de politie optrekt met private partijen (o.a. Van Pel, Wever en Smit, 2002; Hogenboom, 2021). Veel initiatieven richten zich op preventie van criminaliteit in een bepaalde sector of bij een specifiek bedrijf. Naar dit soort preventieve samenwerkingen zijn frequent onderzoeken gedaan (Helsloot en Groenendaal, 2014; Hueskes, Koppejan en Verweij, 2016; Van Steden en Terpstra, 2008). Ook heeft de afgelopen jaren de zogeheten burgeropsporing ruime belangstelling van onderzoekers gehad, denk aan samenwerking met burgers in WhatsApp-groepen (o.a. Mehlbaum en van Steden, 2018; Lub en de Leeuw, 2019; Eysink Smeets e.a., 2019; Brinkhoff, 2020). Tevens zijn er meer beschouwende publicaties over de mogelijkheden en risico's van deze burgeropsporing (Bleichrodt, 2010; Kop, Brinkhoff en Van Halderen, 2020; Brinkhoff, 2021).

Wij troffen vooralsnog veel minder empirisch onderzoek aan naar de situatie waarbij in het opsporingsproces door de recherche of het Openbaar Ministerie heel specifiek wordt samengewerkt met bedrijven. Dus: met een focus op het justitiële politiewerk door de recherche en niet op het meer bestuurlijke politiewerk dat zich toch meer richt op (gebiedsgebonden) handhaving en toezicht. Er is in de praktijk al wel ervaring mee

opgedaan, denk aan publiek-private samenwerking en ook minder formeel samenspel tussen recherche en bedrijfsleven (Bervoets e.a., 2021b; Meerts e.a., 2022), maar het is nog niet vaak onderzocht, of toch niet in de volle breedte. Wel zijn er onderzoeken naar politie en de financiële sector (bijvoorbeeld tegen witwassen) en onderzoeken naar cybercrime, waarbij de expertise en hulpbronnen van bedrijven worden benut (Mac Gillavry, 2000; Kop, 2017; Poot, Stol en De Kimpe, 2020). Maar op grond van het vooronderzoek voor deze studie weten we inmiddels dat benutting van het bedrijfsleven in de opsporing ook op andere terreinen dan cyber en witwassen voorkomt. Alleen roept het zowel in beleidsmatige als in praktische zin nog veel vragen op, zo benoemden we al in de introductie.

In het onderzoek gaat het ons niet om de bedrijven die strikt genomen vallen onder private politie oftewel de private veiligheidszorg, vaak voorzien van een speciale vergunning voor privaat onderzoek. Denk hierbij bijvoorbeeld aan beveiligingsbedrijven of particuliere onderzoeksbureaus, die alleen al vanwege hun rol bijdragen aan de politiefunctie (Hoogenboom, 1994; Klerks e.a., 2001; Van Steden, 2009). Het gaat ons zoals aangegeven in de inleiding eerst en vooral om bedrijven die geen veiligheid of criminaliteitsbestrijding als (voornaamste) missie hebben.⁴ Tegelijkertijd beschikken deze partijen vaak wel over nuttige informatie, of in abstracte zin hulpbronnen, die goed kunnen worden benut in de opsporing. Dit onderzoek gaat daarom niet zozeer over private opsporing zoals het recente onderzoek van Meerts e.a. (2022) naar de private opsporing van financieel-economische misdaad. Ook onderstaand voorbeeld is, hoewel erg interessant, niet waar dit onderzoek zich in eerste aanleg op richt. Er is immers geen tussenkomst van de politie:

Voorbeeld Convenant met verzekeringsmaatschappijen

In 2017 is er een convenant opgestart tussen politie, OM en verzekeringsmaatschappijen. Deze verzekeringsmaatschappijen sporen zelfstandig fraude op, zonder tussenkomst van de politie. Het OM test hiermee of het mogelijk is meer fraudeurs op te pakken zonder extra politiecapaciteit.

Deze studie gaat eerst en vooral om publieke opsporing waarin wordt gebruikgemaakt van kennis en informatie van private partijen. We zullen zien dat daar zowel mogelijkheden als (juridische) risico's aan verbonden zijn.

In eerdere onderzoeken onderzochten we het samenspel tussen de recherche en de uniformdienst op het niveau van de basisteams (Bervoets e.a., 2021; Bervoets e.a., 2022). In met name het onderzoek uit 2021 waarin met proeftuinen de ontschotting tussen 'grijs' (recherche) en 'blauw' (uniformdienst) werd geanalyseerd, bleek al dat de politie ook op het niveau van basisteams geregeld private bedrijven en semi-private

4 Wel beschikken ze dan soms zelf over een zogeheten bedrijfsrecherche die zich met name richt op privaatrechtelijke opsporing van bijvoorbeeld diefstal door medewerkers of andere door misdrijven opgelopen civielrechtelijke schade.

organisaties benut in de opsporing. Denk aan een WhatsApp-groep van de lokale politie samen met een bouwbedrijf in de strijd tegen verdacht aankoopgedrag. Het bouwbedrijf had er zelf ook belang bij – met name ingegeven door het imago – om opvallende aankoop van inbreekgereedschap en mogelijke grondstoffen voor drugsproductie te melden bij de politie. Hiermee versterkt zij direct de zogeheten informatie- of *intel*-positie van de lokale recherche. Maar ook op andere manieren en door andere partijen wordt af en toe samengewerkt door de politie en dit soort private partijen in de opsporing. Vaak valt dan de term PPS, die staat voor publiek-private samenwerking. In dit onderzoek kijken we breder dan alleen de formele PPS in de opsporing met onderliggende afspraken en officiële convenanten. In het genoemde voorbeeld van de WhatsApp-groep waren er bijvoorbeeld helemaal geen officiële afspraken anders dan de algemene regelgeving op het terrein van privacy (AVG) en politiegegevens (WPG). Er was in dat voorbeeld een urgente reden om als politie en bedrijf met elkaar op te trekken. Ook andere vormen dan PPS vinden we interessant en we kijken zoals al aangegeven hierbij niet alleen naar de Nationale Politie.

1.2.2 *Het WRR-rapport: plural policing en een ingewikkeld veiligheidscomplex*

In 2021 verscheen een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de politiefunctie in de Nederlandse samenleving; als een gevolg van een motie van onder anderen het Tweede Kamerlid Den Boer. Daarin wordt mede op basis van literatuur de vraag verkend of het wenselijk is om de inrichting van de politiefunctie in Nederland te herbeziën. In het rapport wordt geconcludeerd dat de steeds groter wordende non-police policing sector (zeker ook met private partijen) ertoe leidt dat de politiefunctie en het instituut politie steeds minder samenvallen. Het is volgens de WRR soms lastig of zelfs onmogelijk om het werk van de politie en dat van andere partijen in het veiligheidsdomein van elkaar te onderscheiden. Doordat hierbij uiteenlopende partijen met verschillende bevoegdheden betrokken zijn, is het veiligheidsdomein zeer complex geworden. Er wordt dan ook wel gesproken van een ‘veiligheidscomplex’ (Terpstra, 2010). Deze studie vindt plaats in het licht van een heroriëntatie op de politiefunctie in Nederland en daarbuiten. In veel politiewetenschappelijke literatuur wordt tegenwoordig stilgestaan bij *plural policing* om te benadrukken dat de politiefunctie in een samenleving niet (langer) het domein is van reguliere politiediensten (zie voor een overzicht o.a. Loader, 2010).

In het WRR-rapport wordt vastgesteld dat private partijen niet meer zijn weg te denken uit het veiligheidslandschap. Maar dat dit zeker ook risico's met zich meebrengt met betrekking tot gelijke toegang voor burgers tot veiligheid, en potentiële afhankelijkheid van de politie van private partijen op het terrein van materieel, kennis en expertise. Waar de financiële wereld een steeds nadrukkelijker rol heeft gekregen in het veiligheidscomplex, kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre de maatregelen die bijvoorbeeld banken kunnen treffen (intervenieren en sanctioneren bij vermeend rege-lovertredend gedrag), botsen met de grondrechten van burgers. Denk aan toegang tot een onafhankelijke rechter en het recht van verdachten om niet aan hun eigen veroor-

deling mee te werken. Ook wordt in het WRR-rapport de vrees uitgesproken dat veelvoorkomende criminaliteit zoals winkeldiefstal of internetoplichting in toenemende mate civielrechtelijk wordt afgedaan en dat daarmee bepaalde delicten straffeloos aan het worden zijn (WRR, p. 5).

1.2.3 *Wetgeving en beleid*

In deze paragraaf bespreken we zeer op hoofdlijnen de mogelijkheden die de wet biedt voor het benutten van private bedrijven in de opsporing, en we gaan tevens in op de voornaamste uitgangspunten van het beleid door politie en justitie rondom deze benutting.

Wetgeving

Volgens de rechtsgeleerden Brinkhoff (2021) en Bleichrodt (2010) zijn er drie kernvragen te beantwoorden rondom burgeropsporing, waaronder de benutting van bedrijven door de recherche. Ten eerste de vraag of de vervolging van de verdachte grotendeels of geheel gebaseerd is op de informatie van de opsporende burger (in ons geval het bedrijf dat informatie levert aan de politie). Ten tweede is de vraag relevant of de informatie op een rechtmatige manier is verkregen. Op de derde en laatste plaats moet de vraag worden gesteld of de informatie wel klopt en dus betrouwbaar is. Het is voor politie en Openbaar Ministerie van belang om dit scherp voor ogen te hebben. De inzet van burgers zal in de eerste plaats niet mogen afdoen aan de door de wetgever aan de officier van justitie – en onder diens gezag werkzame opsporingsambtenaren – toevertrouwde verantwoordelijkheid voor de opsporing van strafbare feiten. Die verantwoordelijkheid is niet overdraagbaar (Bleichrodt, 2010). Dit, om eigenrichting te voorkomen.

De rechtsgeleerden zijn het er voorlopig over eens dat het verstrekken van informatie de minste juridische risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld doordat hiermee de persoonlijke levenssfeer van verdachten het minste wordt geschaad (Bleichrodt, 2010; Brinkhoff 2021). Wanneer een bedrijf actief meespeurt en onder gezag van de politie handelingen verricht die kunnen worden geschaad onder opsporingshandelingen (denk aan bewijsgaring, volgen, af luisteren of actief in opdracht van OM en politie informatie verzamelen) dan ligt de zaak veel complexer en kan de rechter bewijs ongeldig verklaren. Dit beginsel wordt wel de 'vuile handen-theorie' genoemd. Ook uit de expertinterviews die we hielden met rechtsgeleerden Brinkhoff en Sackers blijkt dat de minst risicovolle weg de situatie is waarin de private partij helemaal zelf informatie verzamelt en onderzoek doet zonder opdracht of aansturing van OM en politie. De kwaliteit van die informatie kan en mag deze twee laatstgenoemde partijen door de rechter niet worden aangerekend en wordt apart beoordeeld door de rechter ter zitting. De vraag of het particuliere onderzoek rechtmatig is, wordt niet beheerst door strafvorderlijke regels, maar door normen van burgerlijk recht, in het bijzonder de criteria voor onrechtmatige daad. Burgers (inbegrepen private rechtspersonen c.q. bedrijven) zijn dan ook niet aan dezelfde beperkingen gebonden als opsporingsambtenaren. Maar

in een rechtsstaat die waarborgen wil bieden tegen vormen van eigenrichting, moet ook aandacht worden gevraagd voor de bescherming tegen inbreuken door particulieren. Wel zal de overheid in voorkomende gevallen moeten afwegen in hoeverre het openbaar maken van gegevens over een verdachte inbreuk maakt op diens persoonlijke levenssfeer en of deze inbreuk gerechtvaardigd is in het licht van de eisen van art. 8, tweede lid, EVRM. Maar dat is een afweging die voorafgaat aan de inbreng van de burger.⁵

In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt geconcludeerd dat aan de inschakeling van burgers bij de opsporing drie mogelijke complicaties zijn verbonden: problemen ten aanzien van regie en verantwoordelijkheid, normering die niet is toegesneden op de bijzondere aard van de betrokkenheid van burgers bij de opsporing, en risico's in verband met de behoorlijkheid van de strafrechtspleging (Bleichrodt, 2010; Brinkhoff 2021). De Hoge Raad laat veel ruimte voor het gebruik van bewijsmateriaal dat door particulieren onrechtmatig is verkregen. In geval noch het Openbaar Ministerie noch de politie enige bemoeienis heeft gehad met de (onrechtmatige) verkrijging van het materiaal, mag het in beginsel voor het bewijs worden gebruikt. Ook onderzoeken door particuliere beveiligings- en recherchebureaus, waarvan het resultaat aan de politie wordt overgedragen, leveren volgens de literatuur weinig risico op (zie ook Meerts e.a., 2022). Het initiatief tot het hier bedoelde onderzoek gaat uit van de burger of meer specifiek het bedrijfsleven; de politie heeft daarmee geen bemoeienis. Het legaliteitsbeginsel is dan ook op het onderzoek als zodanig niet van toepassing.

Belangrijk daarom is dat burgers (private bedrijven) niet worden gestuurd door politie en justitie, maar eigenstandig tot bewijs komen. Een forse stap verder gaat het toekennen van bevoegdheden aan burgers (en bedrijven) om inbreuk te maken op rechten van medeburgers. In het licht van de verdeling van verantwoordelijkheden in een rechtsstaat, waarin het geweldsmonopolie aan de overheid behoort, zal de toekenning van dwangmiddelen aan burgers tot een minimum beperkt moeten blijven (Bleichrodt 2010; Lochs, 2022).

Punt alleen is wel dat deze kernvragen en complicaties eerst en vooral van toepassing zijn op de zaaksgesichte opsporing; dus waarbij concreet sprake is van strafzaken. Zoals aangegeven zijn we in deze studie tevens geïnteresseerd in benutting van de informatie van private bedrijven in de meer projectgerichte opsporing. Daarbij gaat het niet in eerste instantie om bewijsvoering, maar ook om het versterken van de intelpositie (informatiepositie) van de opsporingsdiensten door informatie (en kennis!) van het bedrijfsleven. We weten op basis van de oriënterende interviews dat er contacten zijn tussen de afdelingen die zijn gericht op criminele inlichtingen en het bedrijfsleven, maar die zijn lastig onderzoekbaar. Wat meer boven de oppervlakte zijn de rechercheprojecten (vaak thematisch) waarbij het bedrijfsleven de informatie en kennis levert die soms wat lijkt op bestanden en informatie die politieanalisten van de eigen info-organisatie aanleveren. Het gaat dan om kennis van fenomenen en patronen op basis

5 Aldus Sackers in een expertinterview.

waarvan de recherche weet ‘in welke richting zij het moet zoeken’ nog voor er sprake is van concrete opsporingsindicaties.

De kern van het beleid van politie (en OM)

De politie geeft te kennen dat zij haar rol alleen kan vervullen als andere partijen haar hierbij actief ondersteunen; niet alleen omdat de capaciteit en expertise van de politie beperkt zijn, maar vooral ook omdat de informatiepositie van andere partijen (banken, internetproviders, etc.) vaak beter is (Helsloot & Groenendaal, 2014; Schreurs, 2020). Volgens Staats e.a. (2021) gaat het bij de benutting van het bedrijfsleven nog voornamelijk om de informatieverstrekken rol van bedrijven. Maar ook door effectief gebruik te maken van private informatie of opsporingscapaciteit, kan de politie gerichter optreden en eigen capaciteit besparen. Deze kans wordt momenteel al benut bij detectie van hennepkwekerijen en het opsporen van vermiste personen. Maar ook kan een samenwerkingsrelatie tussen politie en private partijen leiden tot nieuwe innovatieve onderzoekstechnieken of oplossingen. Daarnaast kunnen sommige private partijen informatie van onderliggende partijen bundelen, waardoor de politie een aanspreekpunt kan gebruiken voor verschillende partijen en informatie gebundeld kan worden aangeleverd, wat de politie ontzettend veel werk kan schelen in het opsporingsproces.

De politie geeft in een beleidsdocument aan dat de samenwerking tussen publieke en private partijen kansen biedt, zoals de samenkomst van informatie, vroegtijdige detectie en het sensibiliseren van de motivatie van externe partijen (Politie, 2020). In het Koersdocument van het programma Toekomstgericht Opsporen en Vervolgen (TOV) staat:

‘De verzameling en analyse van data kan veel nuttige informatie opleveren, waarbij de privacyregelgeving in acht moet worden genomen. Informatieverzameling en -analyse (intelligence) worden steeds vaker integraal onderdeel van de aanpak van criminaliteit. De beschikbare informatie kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een proactief en actiegericht optreden tegen criminaliteit. Opsporing, handhaven en intelligence gaan hand in hand en richten zich steeds meer op het voorkómen, bestrijden en opsporen van criminaliteit. Daarbij is samenwerking met publieke en private (netwerk)partners essentieel. Enerzijds omdat veel kennis, informatie en capaciteit buiten de opsporing aanwezig zijn, anderzijds omdat ook de interventiemogelijkheden niet beperkt zijn tot het strafrechtelijk sanctiestelsel.’ (Koersdocument, p. 6)

De politie is naarstig op zoek naar een nieuw verhaal. Ze streeft naar een hedendaagse verhouding tot de samenleving. Dus ook een andere verhouding tot het bedrijfsleven (o.a. Bervoets e.a., 2021a). Ze is daarin echt nog zoekende. Panklare oplossingen zijn er nog lang niet altijd, maar wel is er het gevoel van urgentie. Want, toch zeker al sinds de eeuwwisseling nemen politieonderzoekers waar dat verticale, op hiërarchie geënte, verhoudingen tussen politie en samenleving in rap tempo plaatsmaken voor meer horizontale verhoudingen (Terpstra, 2002; Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Boutellier, 2002; 2012). Bij het urgentiegevoel speelt een belangrijke rol dat ook de politie zich

realiseert dat samenspel met private partijen niet zomaar een modegril is, maar ook bittere noodzaak. Denk bijvoorbeeld aan expertise of kennis die het bedrijfsleven soms heeft en de politie niet of veel minder. Of aan de mogelijkheid die samenwerking met het bedrijfsleven biedt om capaciteit in te huren of de informatiepositie te verbeteren. Het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur zijn volgens geïnterviewde wetenschappelijke experts nog zoekende. Het OM heeft nog geen vaststaande richtlijnen over hoe precies en onder welke voorwaarden private partijen kunnen en mogen meehelpen met de opsporing.

1.2.4 *Governance: besturing van het samenspel*

We zijn zoals aangegeven tevens geïnteresseerd in de *governance: de aansturing* van het bedoelde samenspel tussen recherche en bedrijfsleven door bevoegd gezag en de politiek-bestuurlijke omgeving waarin deze aansturing plaatsheeft (Pestoff, Brandsen en Verschuere, 2012; Van Steden e.a., 2011). De bredere maatschappelijke wens om van de klassieke (meer directieve) verticale aansturing te verschuiven naar horizontale aansturing (netwerken), maakt het er voor opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie bepaald niet gemakkelijker op (Politie, 2020). Een deel van de vragen heeft te maken met grote ambities en een praktijk die – zo zal ook blijken uit onze empirie – nog lang niet zo ver is om aan die ambities tegemoet te komen. Koppenjan, Termeer en Karre (2019) geven aan hoe ver de ambities reiken met governance. Zij concluderen dat gangbare sturingswijzen niet meer zijn toegesneden op de structuur en de complexiteit van de samenleving. Terwijl de uitdagingen waar de samenleving voor staat groter worden, neemt tegelijkertijd de sociale cohesie en het vertrouwen in traditionele instituties af. Er is behoefte aan nieuwe vormen van maatschappelijke sturing: smart governance. Het gaat dan onder meer om: de juiste partijen op de juiste momenten bij elkaar brengen en hun collectief probleemoplossend vermogen prikkelen; nieuwe sturingsvormen en instituties in de ruimte tussen overheid, markt en maatschappij alsmede zoeken hybride sturingsvormen die resulteren in effectievere oplossingen en publieke diensten. De politie (andere opsporingsdiensten) en het Openbaar Ministerie kennen deze beweging, maar zijn nog erg zoekende om daar – bijvoorbeeld gegeven de huidige wettelijke mogelijkheden en beperkingen – hun weg in te vinden (Politie, 2020).

1.3 *Het netwerk- of samenwerkingsprincipe*

Zoals aangegeven bij de onderzoeksvragen beschouwen we het samenwerkingsprincipe en de structuur (opzet) van het samenspel tussen de publieke en private opsporing als verklarende (duidelijke) variabelen. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op samenwerkingsprincipes die geheel ontleend zijn aan de rijke bestuurskundige literatuur over (beleids)netwerken (zie voor een overzicht Koppejan, 2020). Daarbij zij opgemerkt dat het in dit onderzoek dan (uiteraard) gaat om netwerken met zowel publieke als private actoren in de context van opsporing.

Voor een krachtige opsporing is een samenspel met externe partijen nodig, zo is het vertrekpunt van dit onderzoek. Afhankelijk van de situatie hebben die partijen soms een betere informatie- en kennispositie dan de opsporingsdiensten zelf. Die vaststelling ligt aan de basis van het pleidooi van Kop (2012) voor *netwerkend rechercheren*, waarbij de recherche actief contacten legt en onderhoudt met de externe omgeving om de kans op opsporingsindicaties te vergroten en haar informatiepositie te versterken. Dit netwerkend opsporen roept essentiële vragen op rondom bijvoorbeeld verwachtingen en wederkerigheid. Denk ook aan de (on)gelijkwaardige rol en positie van politie en private partners. Netwerkend opsporen als strategie om bedrijven te benutten kan bijdragen aan een effectieve opsporing, maar aan vragen over legitimiteit en wellicht ook procedurele rechtvaardigheid mag niet worden voorbijgegaan (Van Velthoven 2011; Bos 2021; Van Hall, 2021).⁶

In de komende subparagrafen wordt conform de literatuur het uitgangspunt gehanteerd dat samenwerken of netwerken neerkomt op sociale ruil van hulpbronnen die geenszins politiek-neutraal van aard is (Koppenjan, 2022). Het gaat bij interorganisationeel samenspel immers ook steeds om verwachtingen, onderling vertrouwen, wederkerigheid en belangen met integriteit (eerlijk netwerken) als centraal element.

1.3.1 Belangen

Bij complexe vraagstukken op het terrein van besluitvorming, uitvoering en publieke dienstverlening zijn uiteenlopende publieke en private partijen betrokken die door hun wederzijdse afhankelijkheid gedwongen zijn tot samenwerking. Pogingen deze samenwerking te bevorderen staan in de literatuur vooral in het teken van bijna technische probleemoplossing: het bijeenzoeken en in elkaar passen van puzzelstukjes, zodat een package deal ontstaat die voor alle betrokkenen en de samenleving als geheel een verbetering betekent (Scharpf, 1978; Dery, 1984). Begrippen als conflict en macht krijgen in de netwerkliteratuur wat minder aandacht (Pröpper, 1996; Barns, 1997; Koppejan, 2020). En dat is wel relevant. Immers, als een partij min of meer gedwongen wordt om te netwerken en de andere partij onvoorwaardelijk het initiatief neemt is, er sprake van een disbalans. Netwerken is geen politiek-neutrale managementactiviteit, zoals wat oudere literatuur wel doet vermoeden (O'Toole, 1988; Agranoff, 1990, 2001; Mandell, 1990, 2001; Glasbergen, 1995; Kickert e.a., 1997). Sleutelbegrippen in die wat technisch aandoende literatuur zijn wederzijdse afhankelijkheid en coördinatie. Volgens Koppejan (2020) gaat netwerken echter in de kern om consensusvorming, die is gericht op het vergaren (benutten!) van hulpbronnen en verkrijgen van steun voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de levering van publieke diensten. In die situatie ontstaan een coproductie waarin recht wordt gedaan aan de belangen van betrokken partijen.

6 Ook bij vervolging speelt dat soort vraagstukken en dilemma's. Hoewel we ons in dit voorstel richten op het opsporingsproces, hebben we (ook) verbinding met het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie over PPS, consequenties en (feitelijke en na te streven) samenwerkingsprincipes in de vervolging. Dit in het kader van de Strategische Agenda Vervolging.

Bij het aanwenden van private partijen voor de opsporing gaat het ook steeds om belangen. Het gezamenlijke belang zou eruit kunnen bestaan dat zowel de publieke als private partij er veel aan gelegen is om misdaad als maatschappelijk probleem te bestrijden. In dit onderzoek echter richten we ons vooral op bedrijven die misdaadbesteding helemaal niet als kerntaak hebben. Een supermarkt, witgoedketen, luchtvaartmaatschappij of bank zal dan op andere manieren moeten worden geprikkeld om een bijdrage te leveren aan (burger)opsporing. Het lijkt erop dat politie en bedrijfsleven echt twee verschillende talen spreken. Waar de politie een belang heeft bij misdaadbesteding, daar zal een bedrijf vooral *loss prevention* of *loss control* als kernbelang hebben (Shearing en Stenning, 1983; Hoogenboom, 2015; Bervoets e.a., 2021). Dat gaat uit van de gedachte dat criminaliteit een bedrijf schade oplevert. Denk aan schade wegens diefstal en vernieling. Er wordt dan meer met een civielrechtelijk dan met een strafrechtelijk oog gekeken naar crimineel misbruik. Niet de wens om 'boeven te vangen', maar de wens om de kosten te beperken is dan doorslaggevend voor het melden van een incident aan de verzekering of om aangifte te doen bij de politie. Deze wens kan niet los worden gezien van het bedrijfsimago. Een bedrijf dat kennelijk veel lijdt onder schade door misdaad heeft misschien zijn zaken niet op orde. Dus is het bedrijf er veel aan gelegen daar wat aan te doen (Hoogenboom 2015).

1.3.2 *Verwachtingen en vertrouwen*

De notie dat publieke en private partijen mogelijk heel verschillende perspectieven hanteren (in dit geval op misdaadbesteding) maakt dat het volgens de literatuur ingewikkeld is om voor alle partijen heldere verwachtingen te creëren (Ostrom, 1990; Burns en Flam, 1987; Klijn, 2001; 2022). Idealiter is vooraf duidelijk wat partijen van elkaar mogen verwachten en is sprake van een wederzijds vertrouwen. Er zijn al dan niet heldere expliciete afspraken over de ruil van hulpbronnen en de voorwaarden waaronder dat kan. Indien partijen erop uit zijn hulpbronnen uit te wisselen, dan hoeven zij volgens Koppejan (2020) niet per se gedeelde waarden, doelen of oplossingsvoorkeuren te hebben. Ieder kan vanuit zijn eigen belang en voorkeuren proberen via ruil een voor hem of haar geschikte uitkomst te bereiken. Onderhandelen veronderstelt wel dat partijen elkaar begrijpen en er zeker van zijn dat de ander zijn 'part of the deal' nakomt. Er is dus een zekere overeenstemming nodig over regels en over conflictregulering. Teneinde dit proces te vergemakkelijken, kunnen zij worden aangemoedigd om vooraf een aantal spelregels met elkaar af te spreken en deze in een arrangement, bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst, vast te leggen (Friend e.a., 1974, Mandell, 1990; 2001; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002). Bij de benutting van bedrijven in de opsporing zien we dat wel wordt gewerkt met zogeheten convenanten om vooraf duidelijk te hebben wat en hoe mag worden gedeeld aan informatie (Politie, 2020). We zullen bij de casuïstiek zien dat de schoen vaak knelt bij deze informatie-uitwisseling. Vaak is er twijfel over wat kan en mag en wordt een formele samenwerkingsovereenkomst gezien als oplossing. Wat onverlet laat dat er (zo zullen we zien in de casuïstiek) veel samenspel is waaraan geen formele overeenkomst aan de basis

ligt. Volgens Klein (2022) is een contract of convenant geen panacee. Ook al wordt de samenwerking voornamelijk geleid door contractuele verplichtingen, zij zijn op geen enkele manier voldoende om alle complexe problemen en interacties te voorzien die zullen optreden tijdens de levensduur van de samenwerking. Daarom kunnen volgens Klein PPS-trajecten nooit adequaat worden aangepakt met uitsluitend contracten die bij aanvang van het project worden afgesproken.

1.3.3 *Gelijkwaardigheid*

Bij netwerken is het steeds nog maar de vraag of ook sprake is van horizontale gelijkwaardigheid. Dus: hoe gelijkwaardig is de samenwerking nu echt? De partijen in het samenspel hebben soms een uiteenlopende status en positie (zie verder 1.4). De macht over hulpbronnen is vaak niet gelijk verdeeld (Koppejan, 2020). Zo is en blijft de politie als statelijke actor met haar opsporingsbevoegdheden in de kern verschillen van een bedrijf dat die bevoegdheden niet heeft. En ook het OM heeft (als gezagsdrager) weer een andere positie in het samenspel tussen publieke en private partijen in de opsporing. Daarbij kan het cultuurverschil tussen de politie en partners ook voor belemmeringen zorgen. De politiecultuur is relatief gesloten en op controle gericht, terwijl in samenwerken het juist belangrijk is om te durven afhankelijk te zijn van anderen en een partij daadwerkelijk openstaat voor gezamenlijke creatie (Klijn, 2022). Als samenwerkingspartner zal de politie dus als het nodig is de controle moeten loslaten. Uit literatuur komt naar voren dat het samenwerken met ketenpartners hierom vaak moeilijk gaat (Klijn, 2022; Staats e.a., 2021; Meerts e.a., 2022).

Wat een rol speelt bij de gelijkwaardigheid is ook het morele aspect van procedurele rechtvaardigheid, wat erop neerkomt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, en ongelijke gevallen ongelijk. De bedoelde benutting kan ervoor zorgen dat de toegang tot de opsporing als 'public good' ongelijk verdeeld is. Bij burgers bestaat zo nu en dan het gevoel dat sommige personen en organisaties worden voorgetrokken bij beslissingen door de overheid. Daarmee staat de procedurele rechtvaardigheid op het spel: de situatie waarbij de toewijzing van publieke diensten en beslissingen tegemoetkomt aan verdelende rechtvaardigheid en dat die rechtvaardigheid – want daarom gaat het – ook door de burger wordt ervaren (Van Velthoven 2011; Bos e.a., 2021; Van Hall, 2021). Er zijn empirische indicaties dat bedrijven zich afvragen waarom het ene bedrijf gemakkelijk(er) toegang tot opsporing heeft en door politie en OM als aantrekkelijke samenwerkingspartner wordt beschouwd en het andere bedrijf veel minder of helemaal niet. Aanwijzingen van door bedrijven ervaren onrechtvaardigheid waren er in een groot onderzoek naar crimineel misbruik in de transportsector, waarbij ook werd ingegaan op publiek-private samenwerking (Bervoets, 2021a). Bedrijven zien van de benutting mogelijk de bijvangst dat een eventueel onderzoek van hen eerder wordt opgepakt, wat gezien kan worden als ongelijk verdeelde macht en invloed (Bos e.a., 2021).

1.3.4 **Wederkerigheid (ruilen hulpbronnen, o.a. informatie)**

Uiteindelijk gaat het erom dat partijen beter worden van het samenspel vanuit de gedachte *'what's in it for me'*, of: voor wat hoort wat. Daarbij leunen we in de verte op de sociale afhankelijkheidstheorie en sociale uitwisselingstheorie uit de sociologie die ervan uitgaan dat mensen al dan niet langdurige (ver)bindingen aangaan omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (Gouldner, 1960; Pesser, 1999; Komter, 2005; Cropanzo & Mitchell, 2005). Daarbij staat de uitwisseling van sociaal kapitaal centraal. Deze theorieën hadden, weliswaar op het niveau van organisaties, invloed op de inmiddels alweer klassieke bestuurskundige theorie waarin de nadruk wordt gelegd op hulpbron-afhankelijkheid en uitwisseling van hulpbronnen tussen organisaties (Levine and White, 1961; Benson, 1978; Aldrich and Whetten, 1981; Laumann and Knoke, 1987). Uiteindelijk komt het volgens de netwerkliteratuur aan op ruil (Koppejan, 2016; Klein, 2022). Daarbij hoopt elke partij uiteindelijk beter te worden van de uitwisseling van hulpbronnen en is het de opzet dat het ook eerlijk gaat volgens het uitgangspunt van wederkerigheid.

Organisaties hebben elkaar nodig. Een partij zal alleen in netwerkverband willen opereren als het in hun perceptie bijdraagt aan het verwezenlijken van zijn eigen belang. Dit werkt soms beperkend in een dergelijke samenwerking. Er zit soms immers onevenwichtigheid in de mate waarin partijen afhankelijk van elkaar zijn: de ene organisatie is dan veel afhankelijker van de ander dan andersom.

De behoefte aan een situatie waarin in elk geval voldoende tegemoet is gekomen aan organisatiebelangen zien we ook terug in literatuur over publiek-private samenwerking als specifieke vorm van samenspel. Shaeffer & Loveridge (2002) stellen dat PPS als samenwerkingsvorm wordt gekenschetst door *'sharing of investment, risk, responsibility and reward between the partners'*. Publieke en private goederen en diensten worden gecombineerd ten behoeve van een gedeeld belang (en doel). Volgens Carter (2008) is dan wel een absolute voorwaarde dat steeds goed wordt nagegaan welke (deel)belangen partijen hebben. En dat samenwerkende partijen goed elkaars cultuur en mores leren kennen. Deze auteur maakt ook duidelijk dat PPS lang niet altijd een vrije keuze is. Deels worden private en publieke partijen in elkaars armen gedreven, omdat zij afhankelijk zijn van elkaars hulpbronnen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan informatie, expertise, wetgeving of financiering. Carter maakt een onderscheid tussen PPS met de private sector als initiatiefnemer (1), met een publieke organisatie als initiatiefnemer (2) of een zogeheten Joint Venture Initiative (3) waarbij de samenwerking van begin af aan een gezamenlijk initiatief is.

Uiteindelijk moeten partijen er beter van worden, ze zullen moeten accepteren dat sprake is van geven en nemen (wederkerigheid) en er moet sprake zijn van mandaat. Wanneer een actor niet in staat is om de afspraken die in een netwerk zijn gemaakt binnen de eigen organisatie tot uitvoering te (laten) brengen, zal op den duur de geloofwaardigheid verzwakken en daarmee ook de positie in het netwerk.

1.3.5 *Resultaat en effect*

Uiteindelijk is de samenwerking gericht op het bereiken van effect. En is het behalen van interne en externe effecten waar het om gaat bij netwerken. Uit wat ouder onderzoek blijkt dat netwerkmanagement een cruciale factor is bij het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten in beleidsnetwerken (governance networks) (Goldsmith and Eggers, 2004; Klein, Steijn, Edelenbos, 2010). Naast het vergroten van de kans op effectief beleid (externe effecten) zijn er volgens deze auteurs ook meer interne gevolgen van het samenspel: een efficiënte verdeling van hulpmiddelen en een daarmee samenhangend draagvlak voor het samenspel. Leiderschap, informatiedeling, communicatie (overleg en consultatie), de structuur (organisatievorm) en de ervaring van deelnemers zijn volgens de literatuur van doorslaggevend belang voor – specifiek – een succesvolle publiek-private samenwerking in het veiligheidsdomein (Hoogenboom, 2010; Crawford & Cunningham, 2015).

1.4 *Structuur: aard, rollen en taken partijen*

Waar het samenwerkingsprincipe voornamelijk gaat over het samenspel als (netwerk) proces, daar gaat het in deze paragraaf over de structuur oftewel de opzet van dit samenspel.

1.4.1 *Aard, rollen en taken bedrijven in het opsporingsproces*

Bedrijven kunnen in een publiek-private samenwerking in de opsporing verschillende rollen hebben. Daarop gaan we in deze paragraaf verder in, op basis van (onderzoeks) literatuur. Uiteraard zullen we in voorgesteld onderzoek straks de ogen open houden voor andere rollen die bedrijven (zouden kunnen) hebben in het opsporingsproces. We kijken dan ook hoe daaraan in de dagelijkse praktijk feitelijk invulling wordt gegeven, welke samenwerkingsprincipes al dan niet impliciet worden gehanteerd en wat voor nieuwe vragen dit oproept (zie 2.4).

Melder of aangever

Voor de hand ligt – op de eerste plaats – dat bedrijven de rol kunnen hebben als *melder of aangever* van een strafbaar feit (Hoogenboom, 2021; Bervoets e.a., 2021a). Zij huren daar soms – ten behoeve van de verzekering – een recherchebureau voor in als de aangifte voor hen te complex is en grotere ondernemingen hebben soms een eigen rechercheafdeling.⁷ De transportsector gebruikt private recherche bijvoorbeeld bij ladingdiefstallen, waarbij overigens geldt (niet alleen in de transportsector) dat een aangifte geregeld pas in laatste instantie wordt gedaan. Eerst wegen bedrijven af of andere ma-

7 Zoals opgemerkt richten wij ons in dit onderzoek dan wel (in dit geval) op het bedrijf dat de aangifte doet en niet of minder op het particuliere recherchebureau. Bedrijven met veiligheid als hoofdtaak (private politie) vallen immers buiten het bestek van voorgesteld onderzoek.

nieren mogelijk zijn om de schade gecompenseerd te krijgen. Zij vrezen soms voor hun imago bij het doen van aangifte. Denk aan het geval van corruptie van medewerkers, waarbij bedrijven vaak eerst kijken of er privaatrechtelijke maatregelen zijn te nemen. Melden van misdrijven is bij bedrijven vaak nog een issue, omdat zij zich daartoe niet altijd geroepen voelen (ze zijn geen criminaliteitsbestrijders, zie verderop) of ze zien er het nut niet van in (Bervoets e.a., 2021a). Bij de rol van melder of aangever lijkt de rol van de bedrijven relatief klein en het is de vraag hoe daarbij sprake is van samenwerking. Het onderzoek moet daarop nader antwoord bieden. Het is mogelijk dat een aangifteproces soms dermate ingewikkeld is dat partijen elkaar over en weer raadplegen. Vaak kan het doen van een aangifte de politie flink op weg helpen. In die zin zou je dan wel van een samenwerking kunnen spreken.

Leverancier van kennis en informatie

Op de tweede plaats kunnen bedrijven een rol hebben als *leverancier van kennis en informatie*. Bijvoorbeeld omdat zij beschikken over een bepaald specialisme of expertise (o.a. Kop, 2017). Zij worden dan soms als deskundige(n) betrokken bij een zaak. Of zij verstrekken informatie en intelligence aan de politie (bijvoorbeeld camerabeelden, doorgeven van onregelmatigheden) die verder weinig met hun expertise te maken heeft. Denk aan een bedrijventerrein waar wordt gehandeld in drugs en waarbij een of meerdere bedrijven beelden en informatie delen met de politie (de wijkagent of meteen de recherche), zonder dat sprake is van een aangifte of officiële melding. De politie zet uiteraard ook eigen sensoren⁸ in om informatie te verzamelen. Maar nog belangrijker is de informatie uit publieke en private sensoren die door andere partijen worden ingezet (Engbers & Copini, 2016). Het aantal sensoren van private partijen overtreft 'by far' het aantal sensoren dat de politie heeft. Bedrijven delen sensorinformatie met de politie om te helpen bij de opsporing, zoals camerabeelden. Denk aan houders van benzinstations die camera's inzetten ter wille van beveiliging of aan ondernemers op plaatselijke bedrijventerreinen en winkelcentra die vaak beveiligingscamera's hebben. In ons vorige (proeftuinen)onderzoek naar gebiedsgerichte opsporing troffen we een mooi voorbeeld aan in Gouda waar een lokale bouwmarkt met de politie in een WhatsApp-groep zat, om signalen te delen over opvallend aankoopgedrag van bijvoorbeeld inbrekerswerktuig of grondstoffen voor de productie van synthetische drugs (Bervoets e.a., 2021b).

Medespeurder

Op de derde plaats onderscheiden we op voorhand de rol van een bedrijf als *medespeurder*. Dat is wellicht de meest intensieve vorm van betrokkenheid als het gaat om PPS in de Opsporing. Denk aan samenwerking van de politie met financiële dienstverleners en ICT-bedrijven. Die hebben vaak een actieve rol bij het rechercheren; de wetgeving maakt dat ook in toenemende mate mogelijk (Hoogenboom, 2021). Denk ook aan no-

8 Met sensor bedoelen we hier menselijke of technische waarnemers die (in dit geval) de politie voorzien van informatie en intelligence.

tarissen, makelaars en taxateurs die vanuit hun zogeheten poortwachtersfunctie meehelpen aan het bestrijden van witwassen. De mogelijkheid daartoe is wettelijk veranderd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme uit 2008.

Overige rollen (o.a. intermediair)

Op de vierde plaats hanteren we een categorie *overige rollen*. Die zullen we uiteraard in het veldwerk nader specificeren en wellicht komen daar weer nieuwe categorieën uit voort. Denk aan de rol die bedrijven kunnen vervullen als intermediair tussen de politie en andere bedrijven omwille van de opsporing, hoewel veelal brancheorganisaties die rol lijken te vervullen (Bervoets e.a., 2021a).

Een andere opmerking bij onze (voorlopige) indeling van rollen is dat deze uiteraard in de werkelijkheid kunnen samenvallen of veranderen. Zo noemt Kop (2017) in haar reconstructie van een afpersingszaak een voorbeeld waarbij een ICT-bedrijf slachtoffer was van afpersing en aangifte deed, maar (hoogst uitzonderlijk) zelf uiteindelijk ook zitting had in de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) om digitale afpersing aan te pakken. Zo ontstond een intensieve samenwerking tussen teams van specialisten uit het afgeperste bedrijf, het consultancybedrijf, het Openbaar Ministerie, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de politie.

1.4.2 Aard, rollen en taken publieke partijen in het opsporingsproces

We onderscheiden bij de publieke partij (c.q. de recherche) voornamelijk de rol van ontvanger van informatie (inclusief meldingen en aangiften) ten behoeve van zowel de meer incidentgerichte als de projectmatige opsporing (zie ook Politie, 2020). Daarnaast is het doel van dit onderzoek om te bezien of de recherche ook echt zelf veelal de vragende (en zelfs vorderende partij) is en waar zij tevens optreedt als leverancier van informatie en kennis (o.a. veiligheidsadvies). Denk bij het verstrekken van informatie bijvoorbeeld aan het delen van modus operandi, zodat private partijen zelf beter weten waar de kwetsbaarheden schuilen en zij (hierdoor) tevens gericht kunnen meehelpen. Maar denk ook aan het op basis van restinformatie uit onderzoeken adviseren van private partijen met bijvoorbeeld een bestuurlijke rapportage (Gorissen, 2015). En ook nu zijn we er steeds van uitgegaan dat de empirie (casuïstiek) nuanceringen en aanvullingen oplevert op deze vooraf onderscheiden taken en rollen. De rollen en taken zullen – zo veronderstellen we op basis van de al aangehaalde bestuurskundige literatuur – mede samenhangen met de wens om te komen tot een daadwerkelijke ruil van hulpbronnen en private partijen in die zin te voorzien van wisselgeld.

1.5 Het analysekader en een notie

In de vorige paragrafen hebben we de centrale begrippen verkend en uitgediept aan de hand van literatuur, aangevuld door enkele interviews met experts. In het analysekader in figuur 1.1 maken we expliciet hoe deze begrippen zich volgens ons tot elkaar ver-

houden. Het analysekader gebruiken we zoals aangegeven om ons onderzoeksmateriaal – voornamelijk casuïstiek – te kunnen ordenen. Daarbij geldt:

- A is de afhankelijke te duiden en verklaren variabele;
- B is de probleemcontext;
- C (structuur) gaat over de opzet en is strikt genomen een interveniërende variabele;
- D (netwerkprincipe/samenwerkingsprincipe) is de onafhankelijke, verklarende variabele op het fundamenteel-theoretische niveau;
- E is het resultaat van de aanwending van bedrijven.

Het betreft in het analysekader voornamelijk de conceptualisering van de centrale begrippen in dit onderzoek, aan de hand van de theoretische verkenning in de voorgaande paragrafen. De concrete operationalisering van dit kader – dus de vraag hoe we deze concepten verder hebben onderzocht – komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Kernthema	Eigenschappen
A. Benutting private partijen in de publieke opsporing: ⁹ in de praktijk en beoogd (<i>afhankelijke variabele</i>)	Samenspel als bedacht/mogelijk (wetgeving, beleid, afspraken) Samenspel als uitgevoerd Governance (besturing van het samenspel)
B. Probleemcontext	Landelijk Zorgfraude Landelijk Bankfraude Landelijk Transportcriminaliteit Lokaal Luchthavencriminaliteit Lokaal Benutting door lokale recherche en blauw
C. Structuur: aard, rollen en taken partijen	Aard private partijen Rol en taak: • <i>Melder/aangever</i> • <i>Leverancier van kennis en informatie</i> • <i>Deskundige (adviseur)</i> • <i>Medespeurder</i> • <i>Preventie</i> • <i>Wel/geen initiatiefnemer samenspel</i> • <i>Anders</i> Aard publieke partijen Rol en taak: • <i>Ontvanger van meldingen</i> • <i>Ontvanger van kennis/informatie</i> • <i>Incidentgericht en projectgerichte opsporing</i> • <i>Leverancier van informatie</i> • <i>Adviseur</i> • <i>Anders ...</i>
D. Het samenwerkingsprincipe	(Gedeelde) belangen (Heldere) verwachtingen Gelijkwaardigheid (o.a. procedurele rechtvaardigheid) ¹⁰ Wederkerigheid (ruilen hulpbronnen, o.a. informatie) Overige
E. Resultaat en effect	Interne gevolgen samenspel Externe gevolgen samenspel

Figuur 1.1: Analysekader als basis voor deze casusstudie

9 Dat betreft hier kortgezegd de besturing, aansturing door gezag c.q. Openbaar Ministerie (evt gemeente).

10 Dit betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk.

Notie: de tijdigheid der dingen

Scherpenisse (2019) breekt in zijn dissertatie een lans voor het element tijd in bestuurskundig onderzoek. Door in dat type onderzoek tijd op de voorgrond te plaatsen, ontstaat meer inzicht in de dynamische kanten van het openbaar bestuur. Conceptualisering van tijd draagt bij aan sensitiviteit voor, en kennis over, mechanismen en patronen die zich in bestuur en beleid voordoen. Het gevaar bestaat immers dat we in analyses te zeer de nadruk leggen op de actualiteit, de waan van de dag en daarmee te weinig aandacht hebben voor de veranderlijkheid der dingen. Voor dit onderzoek betekent dit dat we er steeds rekening mee houden dat bijvoorbeeld netwerk- of samenwerkingsprincipes niet statisch zijn maar kunnen veranderen. Een aanvankelijk gelijkwaardige samenwerking kan desondanks uitgroeien tot een samenwerking waarin desondanks toch nog meer ongelijkwaardigheid ervaren wordt. En ook bijvoorbeeld de wederkerigheid kan wel eens sterk wisselend zijn. Ook de structuur (o.a. rollen en taken) van deelnemende partijen is gezien vanuit dat idee aan verandering onderhevig. Gaandeweg kunnen zich immers andere of nieuwe rollen ontwikkelen. We houden deze notie steeds in het achterhoofd bij dit onderzoek door waar mogelijk in de dataverzameling (met name in de diepte-casuïstiek) aandacht te hebben voor betekenisvolle veranderingen in de centrale begrippen van het analysekader.

1.6 Wat volgt en dankwoord

In hoofdstuk hierna volgt een uitleg van het onderzoeksontwerp en de verantwoording van het onderzoek. Daarna presenteren we de empirische hoofdstukken met de expertinterviews en de casuïstische vertellingen. Daarna volgt een systematische vergelijking van de casuïstiek als opmaat naar de beantwoording van de onderzoeksvragen en een beschouwing (inclusief een stappenplan) van wat voor de opsporing van belang is bij het benutten van private partijen.

Rest ons ook om iedereen die ons heeft bijgestaan bij het onderzoek hartelijk te bedanken. In het bijzonder onze begeleidingscommissie met Peter Neuteboom, Judith Michels-Schimmel, Jorren Scherpenisse en Ronald van Steden. En uiteraard iedereen die ons op welke wijze dan ook heeft geholpen met interviews of informatie.

2 Onderzoeksontwerp en verantwoording

2.1 Onderzoeksstrategie: systematische vergelijking

In dit hoofdstuk gaan we in op het ontwerp en de verantwoording van het onderzoek. We bespreken eerst de onderzoeksstrategie, waarna we de onderzoekscomponenten presenteren en verantwoorden; tot slot reflecteren we op de generaliseerbaarheid van bevindingen en conclusies.

We hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd, waarbij we gebruik hebben gemaakt van een analysekader (zie vorig hoofdstuk). Het streven was een onderzoek uit te voeren dat een valide, betrouwbaar en eerlijk (!) beeld oplevert van governance in de opsporing. Dus een indicatief beeld van hoe het gaat, wat personen ervan vinden (opvattingen) en hoe het volgens personen zou moeten gaan. Met stevig doorvragen, het bevragen van meerdere betrokken partijen en het principe van 'hoor en wederhoor' streefden we ernaar weg te blijven van het optekenen van 'reclameverhalen' en borstklopperij van ijverige projectleiders. In de casuïstische hoofdstukken klinkt daarom op punten de worsteling door van de dagelijkse praktijk. Ook de bij eerste aanblik 'succesverhalen' kenden soms tegenslag of dienden te worden genuanceerd.

Waar mogelijk combineerden we bronnen en pasten we hoor en wederhoor toe. We hebben hierbij niet gezocht naar statistische generalisatie, eerder naar analytische generalisatie. Yin (2008) spreekt van 'analytic generalization', ook wel theoretische generalisatie genoemd, die wordt afgezet tegen statistische generalisatie. In gevalsstudies zou het trekken van een gerandomiseerde steekproef uit een populatie niet passen. Yin beklemtoont het belang van een theoretisch kader vooraf dat binnen het empirische onderzoek verder wordt ontwikkeld. Deze 'theory building' is dus niet gebaseerd op statistische representativiteit, evenmin op variatiedekking of analogieredenering, maar op, wat hij noemt, een 'replication logic'. Ook in dit onderzoek pasten we replicatie-logica toe, door onze keuzen te verantwoorden en in een onderzoeksjournaal onze stappen en keuzen te documenteren.

Om de eerste en tweede onderzoeksvraag te beantwoorden, voerden we een literatuurstudie uit die uitmondde in het opstellen van een analysekader. Dat kader bood (ook) het uitgangspunt voor het protocol van de oriënterende gesprekken ten behoeve van de

beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Hoewel deze gesprekken ook gebruikt zijn ter verkenning van de empirie: de zoektocht naar voorbeelden en goede casuïstiek. Om de praktijk van governance in de opsporing te onderzoeken, hebben we een *meer-voudige casestudy* uitgevoerd. In deze casestudy gebruikten we interviews, open bronnen, documentanalyse, en (gerichte) observaties (zelf gaan kijken) om casussen te onderzoeken. Onze voorlopige bevindingen 'toetsten' we tijdens verdiepende gesprekken in de fase van casestudies en tijdens een aparte expertsessie.

Het onderzoek bestond derhalve uit vier hoofdcomponenten die we hierna nader zullen toelichten en verantwoorden:



2.2 Onderzoekscomponenten

2.2.1 Literatuurreview

Allereerst is er een gerichte literatuurreview uitgevoerd, die heeft geleid tot een analysekader (besproken in hoofdstuk 1) dat als vertrekpunt diende voor het latere veldwerk. De literatuurstudie werkte dus toe naar een analysekader.

De literatuurstudie betrof een scoping study. Immers, we gebruikten een gericht en afgebakend zoekprotocol met termen als 'netwerken', 'publiek-private samenwerking', 'netwerkprincipes', 'wederkerigheid', 'procedurele rechtvaardigheid' en combinaties daarvan (zowel in het Nederlands als in het Engels). Het ging bij de zoektermen steeds over (verbijzonderingen) van concepten uit de onderzoeksvragen: o.a. governance, netwerken, aandachtspunten, dilemma's, netwerkprincipes, opsporing en governance. We maakten een onderscheid tussen onderzoeksliteratuur (met nadruk op empirische studies) en meer fundamenteel wetenschappelijke literatuur. We zochten in catalogi van academische bibliotheken, van de KB en de Politieacademie, en op internet met o.a. Google Scholar. De uitkomsten van de literatuurstudie lagen aan de basis van ons analysekader. Dat kader gebruikten we zoals aangegeven om onze bevindingen te ordenen en in perspectief te plaatsen.

2.2.2 Breedteonderzoek: van oriënterende interviews naar verdiepende interviews

Bij aanvang van het onderzoek voerden wij zogenaamde oriënterende interviews uit, om daarmee meer achtergrond en gevoel bij de onderzoeksthematiek te krijgen. Ook dienden deze interviews om casuïstiek op te halen voor het onderdeel casestudies. Parallel aan de casestudies is het onderzoeksteam meer brede interviews blijven houden,

die naarmate het onderzoek vorderde een meer reflecterende en verdiepende aard kregen.

Uiteindelijk is voor het breedteonderzoek met 27 geïnterviewden gesproken, van de volgende organisaties en organisatieonderdelen:

1. Dienst Regionale Recherche (DRR) Amsterdam
2. Dienst Regionale Recherche (DRR) Rotterdam
3. Expert bedrijfsleven transportsector
4. Expert bedrijfsleven algemeen
5. Recherchekundige Eenheid Noord Nederland
6. Criminologe VU¹¹
7. Chef Ondermijningsteam Overvecht Utrecht
8. Landelijke Deskundigheidsmakelaar
9. Landelijke Eenheid, Team High Tech Crime
10. PPS Cybercrime Rotterdam (proeftuin)
11. Chef Districtsrecherche Utrecht
12. Openbaar Ministerie (beleidsmedewerker)
13. Chef basisteamrecherche (VVC) Waddinxveen
14. Verzekeringsmaatschappij
15. Rechtsgeleerde RU
16. Verbond van verzekeraars
17. Teamleider Grootschalige Opsporing 1 Noord-Holland
18. Teamleider Grootschalige Opsporing 2 Midden-Nederland
19. Hoogleraar straf(proces)recht
20. OM Rechercheofficier Parket Utrecht
21. OM Informatieofficier Parket Utrecht
22. Woningbouwcorporatie
23. Hoofdofficier van justitie
24. Hoofdofficier van justitie
25. Managing Director national program cooperation criminal law chain
26. Strategisch adviseur/ implementatiemanager politie
27. Hoofd operatiën Eenheidsleiding Politie Oost-Nederland

2.2.3 *Diepte-onderzoek: vijf casestudies*

Om de praktijk van governance in de opsporing te onderzoeken, hebben we een eenvoudige casestudy uitgevoerd.¹² Het inhoudelijk selectiecriteria voor de casussen was dat het moest gaan om de relatie tussen een private partij en een publieke opsporingsdienst, waarbij het opsporen van criminaliteit ten minste onderdeel van het sa-

11 Verder was er nog een uitgebreide mailcorrespondentie met een professor, die ons tevens voorzag van literatuur en ons weer op het werk van deze criminologe wees.

12 We hebben met de geïnterviewden afgesproken dat we nergens (bedrijfs)namen zouden noemen. Dat was ook niet per se nodig in een onderzoek waarbij het toch vooral gaat om hoe het samenspel er precies uitziet tussen opsporingsdiensten en het bedrijfsleven.

menspel betrof. We streefden daarbij een variatie na voor wat betreft inhoudelijke thematiek (domein) en de schaal waarop de casuïstiek zich afspeelt (landelijk of juist lokaal). We kozen bewust meerdere domeinen waarop volgens de geïnterviewden in de oriënterende interviews en bestudeerde documentatie in de oriënterende fase dermate veel ontwikkelingen waren dat van de casuïstiek kan worden geleerd. Wat zeker niet inhoudt dat alle casuïstiek succesverhalen betrof. Soms ging het om praktijkvoorbeelden waarbij het succes wisselend was of onzeker. En ook achter de façade van een succesverhaal bleek vaak nog een realiteit te bestaan van perioden waarin het samenspel er veel minder was of helemaal niet. Het bleek (sowieso) ook bij de succesverhalen nog een hele toer om concrete resultaten aan de oppervlakte te krijgen.

Verder moest een casus wel praktisch onderzoekbaar zijn, wat duidt op een praktisch selectie criterium. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de bereidheid tot medewerking van betrokkenen en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van data. Op verzoek van de begeleidingscommissie is ervoor gekozen niet alleen casussen te nemen waarin de politie centraal staat, maar ook casuïstiek van andere opsporingsdiensten te analyseren (zie het eerste hoofdstuk). Voor het onderzoek zijn uiteindelijk vijf casussen geselecteerd, welke we hieronder kort introduceren.

Casuïstiek met politie als opsporingsinstantie

1. Samenwerking tussen de politie en verzekeraars als het gaat om **transportcriminaliteit**, en meer specifiek ladingdiefstallen. Dit is een landelijke casus.
2. Projectmatig opsporen door de Districtsrecherche: **lokale ondermijningsteams** (Utrecht, Groningen) die vaak en veel samenwerken in (projectmatige) opsporing met plaatselijk bedrijfsleven, maar bijvoorbeeld ook met landelijke partijen als het Verbond van Verzekeraars. Dit betreft een lokale casus.
3. Opsporing **witwassen en financiering terrorisme**, waarbij de politie samenwerkt met onder andere banken en de Financial Intelligence Unit (een landelijke casus).

Casuïstiek met een andere opsporingsinstantie

4. Samenwerking tussen enerzijds de recherche van de Brigade Politie en Beveiliging en de Brigade Recherche van Koninklijke Marechaussee en anderzijds private partijen, zoals Schiphol, luchtvaartmaatschappijen of op de luchthavens aanwezige winkels als het gaat om (specifiek) **luchthavencriminaliteit**. Dit is te zien als een lokale casus.
5. Samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de banken en de zorgsector in het opsporen van **arbeidsuitbuiting, witwassen en zorgfraude** – een landelijke casus.

Per casus werd een aantal onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Casus Politie - private partijen	Methodiek
Transportcriminaliteit: landelijke casus	10 interviews: 5 met de private sector (zoals Verbond voor Verzekeraars en Transport en Logistiek Nederland), 1 RIEC en 4 met de politie. Achtergrondanalyse m.b.v. twee onderzoeksrapporten: Doorbraak Verzocht 2022, Strip en Omkatfabrieken 2022.
Witwassen en financiering terrorisme ('banken'): landelijke casus	13 interviews: 9 met de publieke sector (politie, Financial Intelligence Unit, SCTF), 4 met private partijen (banken: BANK 1, KNAB en DNB). Achtergrondanalyse m.b.v. onderzoeksrapporten: ECTF: samenwerking en informatie-uitwisseling Electronic Crime Task Force (versie 2022 en versie 2011), Convenant Pilot Serious Crime Taskforce (2019), Evaluatie Pilot Serious Crime Taskforce (2021) en artikel: Serious Crime Taskforce leidt tot structurele samenwerking van de politie.
Lokale ondermijning: lokale casus	7 interviews: 5 met de publieke sector, 2 met een private partij. Verder een aanvullende observatie bij een Lokaal Ondermijningsteam in Noord-Holland.
Casus Andere opsporingsdiensten - private partijen	Methodiek
Luchthavencriminaliteit Schiphol: lokale casus	7 interviews: 5 met de publieke sector (marechaussee-recherche en wijkopper KMar) en 2 met private partijen (luchtvaartmaatschappij X en de luchthaven). Daarnaast een aanvullende observatie (dienst meelopen met de wijkopper). Documentatie, o.a. Een Sterke Luchthaven en Ondermijningsbeeld Schiphol (Van Wijk e.a., 2021)
Zorgfraude: landelijke casus	6 interviews: 3 met de publieke sector (Arbeidsinspectie, OM, Nederlandse Zorgautoriteit), 2 met (semi-)private sector (Zorgverzekeraars Nederland en VNG) en 1 met het samenwerkingsverband Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Secundaire analyse van 4 onderzoeksrapporten en 2 voortgangsrapportages.

Voor de totale lijst van geïnterviewden per casus, zie de bijlage.

2.2.4 *Expertessie*

Op 26 juni vond een expertsessie plaats waaraan 20 personen hebben deelgenomen. Het ging om een mix van betrokkenen vanuit de publieke sector en de private sector. Tijdens de bijeenkomst lieten we de deelnemers reflecteren op onze tussentijdse bevindingen door hen stellingen voor te leggen. De bijeenkomst nam ruim twee uur in beslag. We noemen de deelnemende functionarissen eveneens in de bijlage van dit onderzoeksrapport.

2.3 **Reflectie op onderzoek**

Het aldus verkregen indicatieve beeld kan niet automatisch (in statistisch opzicht) worden gegeneraliseerd naar de hele wereld van opsporing en het benutten van private partijen. Maar dat was ook niet de opzet van dit onderzoek. De generaliseerbaarheid

schuilt vooral in ‘analytische generalisatie’, doordat we vanuit wat we al weten (op grond van de literatuur) naar deze specifieke casuïstiek hebben gekeken. Uiteraard stonden we bij deze deductieve strategie ook open voor eventuele bijvangst: resultaten die niet eerder al zo nadrukkelijk te voorspellen waren.

Aanvankelijk wilden we kijken naar de diverse ‘schillen’ of ‘lagen’ bij de recherche Nationale Politie: basisteamrecherche, districtsrecherche, eenheidsrecherche en landelijke recherche. Uiteindelijk hebben we het veldwerk, mede op advies onze begeleidingscommissie, verbreed naar andere opsporingsdiensten dan de politie. In dit geval de Koninklijke Marechaussee (een politieorganisatie met militaire status) en de Arbeidsinspectie (een bijzondere opsporingsdienst). Bij de selectie van casuïstiek en opsporingsdomeinen was van belang hoe leerzaam een specifieke casus zou zijn voor dit onderzoek en uiteindelijk voor de doelgroepen van dit onderzoek. We zijn zowel op zoek naar lessen als op zoek naar antwoorden op de benuttingsvragen.

3 Breedteonderzoek: dominante patronen

3.1 Inleiding: met verkennende blik

Zoals aangegeven in het methodenhoofdstuk, hebben we ons naast een diepteonderzoek in de vorm van casuïstiek ook gericht op een breedteonderzoek waarin we overall interviews hielden over het gebruik van private bedrijven in de opsporing, nog los van de vijf casussen. Dit hoofdstuk gaat in op die onderzoekscomponent. Het betrof bij het breedteonderzoek gesprekken met de top van het Openbaar Ministerie en Nationale Politie, strafrechtsgeleerden, een collega-politieonderzoeker, de Landelijke Deskundigheidsmakelaar, rechercheurs (teamleiders) en functionarissen uit het bedrijfsleven. We hielden zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk zowel aparte interviews als een groepsinterview in juni 2023 in de vorm van een expertmeeting. Er is een overlap tussen personen die we interviewden voor het diepteonderzoek (casuïstiek) en het breedteonderzoek. In deze interviews kwamen naast de feitelijke benutting ook de opzet van de benutting (structuur, C in het analysekader), het samenwerkingsprincipe (D, idem) en het veronderstelde resultaat aan de orde. Dit hoofdstuk biedt als het ware een eerste verkennende, empirische blik. In de casuïstische hoofdstukken hierna gaan we meer de diepte in. Dan komen ook andere opsporingsdiensten dan de politie aan bod. Hier staan vooral nog de Nationale Politie centraal en de benutting van het bedrijfsleven door de recherche.

Uit het breedteonderzoek komen vijf opvallende patronen naar voren die hierna worden uitgewerkt. Het overallbeeld is dat echt samen speuren – in de betekenis van onder het gezag van de officier van justitie – nog een lastig karwei is en dat van daadwerkelijke samenwerking op basis van wederkerigheid niet automatisch sprake is. Na het bespreken van de vijf patronen gaan we nog eens apart in op de aansturing (governance) van deze benutting. Dan blijkt dat er, ondanks vruchtbare initiatieven her en der (zie de volgende hoofdstukken), sprake is van een heuse zoektocht en er nog weinig uitgekristalliseerd lijkt.

3.2 Vijf patronen in interviews

3.2.1 (Nog) niet vanzelfsprekend

De wens van de politieleiding is helder: ze wil om diverse redenen graag private partij- en benutten in de opsporing (zie hoofdstuk 1). Met name de constatering dat de politie het niet alleen kan en het ook niet alleen zou moeten doen blijkt doorslaggevend.

‘Burgers die vertrouwen ons niet meer, omdat we veel niet meer op kunnen pakken. Dus daarom zou het ideaal zijn als je de bedrijven en burgers een deel laat doen van het werk. De gedachte is ook prima. Maar er zitten ook wel veel gevaarlijke kanten aan. Dat wordt nu iets meer bekend, met hoe ver we kunnen gaan. Het is nog echt in ontwikkeling. Er komt misschien ook een richtlijn vanuit het OM.’ (rechercheur)

Volgens geïnterviewden komt een effectieve opsporing toch nog altijd neer op een goede informatiepositie en (daaruit voortkomende) sterke bewijslast. Volgens geïnterviewde politiechefs is het haast onmogelijk voor de recherche om eigenstandig over voldoende informatie te beschikken. De informatie van burgers is cruciaal (Stol, 1996; Terpstra 2010; Bervoets, Broekhuizen, Van den Akker en Landsman, 2021).

‘En je ziet nu met sociale media ook dat je vaak ziet dat mensen zelf aan het onderzoeken zijn en dat ze camerabeelden hebben en weten waar het bedrijf zit en noem maar op. Dus kennis van opsporing die zit er wel. En ze hebben tijd. Kennis van opsporing is maatschappij breed, maar hoe ontsluit je die. Dat is een vraagstuk waar ik nu geen antwoord op heb.’ (beleidsadviseur)

En steeds vaker trekt de politie ook met andere publieke diensten op. Denk onder andere aan de Koninklijke Marechaussee, de Douane, (bijzondere) opsporingsdiensten als de NVWA en de Arbeidsinspectie, maar ook gemeenten en semipublieke organisaties als woningbouwcorporaties. We zien ook in toenemende mate hulp aan de opsporing vanuit de krijgsmacht (Bervoets, 2017; Bervoets en Eigenraam, 2018). Deze publiek-publieke samenwerking is volgens de geïnterviewden al een kluif op zich, omdat de uitwisselingen van gegevens vaak ingewikkeld is en de belangen van de organisaties lang niet altijd parallel lopen.¹³ Ondanks deze problemen wordt het door politiemensen toch als een voordeel gezien dat publieke partijen in hun samenwerking bij de opsporing gebruik kunnen maken van elkaars bevoegdheden en expertise.

‘Ik werk nu samen met HARC, dat is van de FIOD en de belastingdienst. Dat is al een samenwerking wat ogenschijnlijk lijkt van, weet je, het zijn allemaal opsporingsamb-

13 We zullen in het volgende hoofdstuk in paragraaf 4.4 nog zien dat volgens bedrijven zelf ook de privaat-privé samenwerking bij misdaadbestrijding nog een hele uitdaging is.

tenaren. Maar zo makkelijk gaat die samenwerking toch niet. Er gaat van alles mis.' (rechercheur)

Het gebruik van bedrijven in de opsporing is feitelijk een bijzondere variant van het contact met burgers in hun rol van verstrekker van informatie, melder, aangever, expert en soms zelfs als medespeurder (zie ook hoofdstuk 1). En het is minder nieuw dan het lijkt. Al veel langer is door rechercheurs gebruikgemaakt van de informatie van het bedrijfsleven. Denk aan het opvragen (vorderen) van telefoongegevens, bankgegevens of andere informatie (bijvoorbeeld over klanten of producten) die van cruciaal belang kan zijn voor zowel strafzaken als voor de bredere informatiepositie rondom misdrijven.

'Ik werkte in Beverwijk. Ik had regelmatig te maken met de hoogovens. Daar werkte ik mee samen en dat is een particuliere beveiligingsdienst, maar stond dat op papier? Nee. Als ik iets wilde dan belde ik gewoon of ging ik langs en dan kreeg ik de info en daar ging ik mee aan de slag. Dat ging op basis van vertrouwen. Ook in de tijd van de vaste telefonie, ander voorbeeld, dan had ik contact met iemand van de PPT om een nummertje te weten en een tapje te plaatsen.' (rechercheur)

In de interviews werden veel voorbeelden genoemd (zoals bovenstaande) waaruit blijkt dat de benutting van private partijen in het verleden vaak van de categorie 'even snel een kennis van me bellen bij dat bedrijf' was. Wat meespeelde volgens rechercheurs is dat vroeger nog niet veel op papier stond (in de politieregistratie werd opgenomen) en politiemensen gewoonweg langsgingen om te kijken wat er te halen viel. Soms is dat nog steeds de weg van de recherche, tegen de zin van de chefs en het OM. Een van de rechercheurs noemt dat 'politiewerk oude stijl'. Een oplossing die ook wordt genoemd is Team Criminele Inlichtingen benutten zodat het wel mogelijk is om aan bepaalde informatie te komen die zowel voor criminaliteitsbeelden als voor specifiek opsporingsonderzoek interessant kan zijn. Dus zowel voor de intel als voor de zaken. De contacten in de 'politiewerk oude stijl' waren (en zijn) veelal ad hoc, zonder de volgens geïnterviewden wat zware opzet (governance) van een convenant voor een heuse Publiek Private Samenwerking. Binnen deze politietraditie werden en worden ook experts (ook van private partijen) geraadpleegd en ingezet ten behoeve van de opsporing. Niet alleen tijdens de zitting, maar ook in het opsporingsonderzoek. Dan wordt bijvoorbeeld een kunsthandelaar gevraagd om met zijn expertise het researchteam te helpen bij een kunstroof. Vroeger (en vaak ook nu nog) ging dat op basis van 'vertrouwen kweken'. Als de externe expert of private deskundige al geruime tijd betrouwbaar was gebleken dan werd daar steeds opnieuw gebruik van gemaakt. En de expert werd (en wordt) aanbevolen door rechercheurs aan andere teams die op zoek zijn naar een externe deskundige. Een van onze geïnterviewden noemde dat 'wijkagentenwerk' of 'netwerkend opsporen'. Omdat ook een wijkagent in het opbouwen van diens netwerk steeds uitgaat uit van deze nogal 'old school' betrouwbaarheidscheck die verder niet gebaseerd is op een formele screening. 'Wat mensen zeggen interesseert me

niet altijd zo, betrouwbaarheid meet je uiteindelijk af aan wat iemand, een particulier of een bedrijf, doet,' aldus een van de rechercheurs.

Om de formele betrouwbaarheidscheck toch in te bouwen, werkt de politie sinds 2005 met de zogeheten Landelijke Deskundigheidsmakelaar die op zeer diverse gebieden periodiek gescreende deskundigen kan leveren (vaak ook uit het bedrijfsleven) om de recherche en het openbaar ministerie bij te staan bij strafzaken. De check moet de kans verkleinen dat wordt samengewerkt met partijen die onbetrouwbaar of beïnvloedbaar door criminelen zijn. Dat is volgens geïnterviewden cruciaal in een tijdperk waarin veel aandacht is voor de ondermijnende invloed op de samenleving door criminele netwerken. Dit vanuit de wetenschap dat het immers ook goed fout kan gaan bij de 'old school', op basis van een subjectieve inschatting van de inzet van deskundigen. Dan blijkt een bedrijf dat een deskundige aanlevert bijvoorbeeld zelf nauwe banden te hebben met de verdachte of op een andere manier verknoopt te zijn met criminele netwerken.

'Jazeker. Ik vind het perfect. Ik ken de mensen persoonlijk. Daar maken we regelmatig gebruik van, dan krijg je weleens private partners. Maar die zijn helemaal gescreend en gecheckt en akkoord bevonden. Ze staan ook op de lijst. Het inzetten van zo'n deskundige gaat ook gewoon via regeltjes, dus dat contact vertrouw ik wel. Die samenwerking durf ik wel aan.' (recherchechef)

Toch lijkt, in weerwil van de ambitie van de politieleiding (ook recherchechefs) en van de al bestaande politietraditie van 'netwerkend opsporen' door een minderheid van wat avontuurlijker rechercheurs, het benutten van private bedrijven in de opsporing (nog) niet vanzelfsprekend. Immers, het wordt door rechercheurs vaak nog ingewikkeld gevonden ('gedoe'). Dit nog los van de volgens geïnterviewden wat ouderwetse gedachte van een deel van de recherche dat de politie over de opsporing gaat en dat anderen daar eigenlijk geen rol in zouden moeten of kunnen spelen. Daarbij komt in de ogen van de geïnterviewden ook weer de betrouwbaarheidskwestie om de hoek kijken. Politiemensen zijn opgeleid met de gedachte dat 'veel mensen niet deugen' en eerst hun credits maar eens moeten verdienen. Dat verklaart deels de voorzichtigheid die opvalt bij het merendeel de recherche.

Met wat meer nuance zouden we kunnen stellen dat deze terughoudendheid vooral geldt voor de basisteamrecherche (VVC) en districtsrecherche. Daar worden veel zaken waarbij samenwerking met een private partij (bijvoorbeeld een verzekeraar) tot een oplossing had kunnen leiden 'afgeboekt'. Slechts een enkeling – en die rechercheurs wisten we ook te interviewen – staat erom bekend graag private bedrijven te benutten en heeft daar ook plezier in. Volgens geïnterviewden worden zaken nogal eens afgeboekt wegens gebrek aan capaciteit, te weinig prioriteit(sbesef) en soms ook wegens een gebrek aan besef van de meerwaarde van private partijen: wat kunnen ze en waarvoor mogen ze worden ingezet. Een andere verklaring is dat bij de basisteamrecherche en districtsrecherche toch vooral incidentgerichte opsporing wordt gedaan en dat

(wellicht) het benutten van private partijen in de projectgerichte opsporing veel meer voor de hand ligt.

Bij de Landelijke Recherche en de Diensten Regionale Recherche (DRR) is het gebruik van private partijen in de opsporing wellicht om die reden wat meer vanzelfsprekend. Maar dan toch vooral op de dossiers cybercrime en financiële criminaliteit (waaronder witwassen). Dat is mede te verklaren door de prioriteit die juist deze dossiers hebben gehad bij het OM en de politie. Bij bijvoorbeeld transportcriminaliteit (denk aan ladingdiefstallen) of andere vormen van criminaliteit is de kans veel kleiner dat daar door de recherche wordt samengewerkt met private partijen – terwijl dit een tiental jaren geleden juist wel gebeurde (Bervoets e.a., 2021). Op het niveau van een basisteamrecherche kwamen we nog wel het voorbeeld tegen waarbij gestolen goederen samen met onderzoekers van een verzekeringsmaatschappij werden teruggevonden in een loods en in die loods werd dan ook weer een lading aangetroffen waarvan de onderzoekers van de verzekeraar wisten dat deze in Duitsland als gestolen was opgegeven. Een van de geïnterviewde politiemensen die zelf graag het bedrijfsleven opzoekt, geeft aan:

‘De jaren dat ik dan kort bij basisteam Zuid zat, heb ik me echt verbaasd over het seponeringsbeleid van bepaalde aangiftes. Het is dus heel erg gericht op intake, wil je aangifte doen of niet. Het halfjaar wat je neemt, daarna hoef je geen opsporingshandelingen meer te doen met vluchtige gegevens. Dus intake mooi, maar vraag gelijk die vluchtige gegevens, want dan heb je ze. Dat is anders dan opsporing, want na een half jaar kan ik het niet meer doen namelijk. Dan kan ik niet meer checken. Stel een slachtoffer zegt ik was zo emotioneel en die zegt dat ze die en die en die heeft gebeld, maar je ziet dat het niet klopt qua telecomgegevens, maar we onderzoeken het niet. Terwijl daar heel veel waarde zou kunnen zitten.’ (teamleider recherche)

3.2.2 **Gezamenlijkheid gezocht: meer halen dan brengen**

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat met name de politie hoge verwachtingen heeft van het samenwerken met private partijen in de opsporing. Uiteindelijk is het volgens geïnterviewden nog ingewikkeld (zeker ook in de ogen van bedrijven) om tot een echte win-win te komen zoals te doen gebruikelijk in het zakenleven. Er is volgens geïnterviewden uit het bedrijfsleven een sterkere behoefte bij de recherche om gebruik te maken van de informatie van bedrijven dan de behoefte van bedrijven om samen met de politie op te sporen. Of er moet sprake zijn van een (acute) noodzaak, doordat zij zelf slachtoffer zijn geworden, schade hebben ondervonden of zij beschikken over een krachtige maatschappelijke ambitie om de politie te helpen. Dat is zeker geen vanzelfsprekendheid. Vanuit geïnterviewden uit de verzekeringswereld wordt in weerwil van dit algemene patroon aangegeven in een interview dat ze juist hoopten dat de politie meer dan nu bij hen kwam halen. Ze zouden dat geen probleem en juist erg noodzakelijk vinden. Er is zoveel informatie beschikbaar die de politie in hun ogen om welke reden dan ook vaak links laat liggen.

Hoe het ook zij: de vraag volgens geïnterviewden is of er al met al wel echte gezamenlijkheid is. Daarvoor is naar hun idee gelijkwaardigheid nodig en dat zijn politie en bedrijfsleven voor de wet en in de opsporing zeker niet. Het gaat uiteindelijk toch om een statelijke actor. Uiteindelijk is er in de ogen van zowel rechercheurs als bedrijven nooit gelijkwaardigheid en zijn er altijd beperkingen, voornamelijk bij de mogelijkheid om over en weer informatie te delen. Dus daarmee gaat het uiteindelijk om het – sec – benutten van bedrijven en is er volgens geïnterviewden geen echte samenwerking. Rechercheurs voelen zich soms met lege handen staan en geven aan dat zij vaak niet weten wat ze een bedrijf kunnen bieden. De politie toont zich volgens geïnterviewde bedrijven en politiemensen niet altijd een goede netwerker die zich tevens kan verplaatsen in de belangen van het bedrijf en beschikt over ‘wisselgeld’. Bedrijven zullen dan naar eigen zeggen niet zondermeer samenwerken. Wat volgens sommige rechercheurs meespeelt is toch ook weer de soms wantrouwende houding richting het bedrijfsleven. Die zou geld verdienen op de eerste plaats stellen en alleen daarom al een twijfelachtige partij zijn om mee samen te werken, zo zeggen de rechercheurs met enige zelfreflectie. Het bedrijfsleven geeft aan dat terugkoppeling al wisselgeld kan zijn en dat ze dat nu vaak niet krijgen. Dus zo moeilijk hoeft het niet te zijn, naar hun idee. Het knelpunt zit volgens de geïnterviewden niet alleen bij de politie. Meerdere malen hoorden we (zowel van politiemensen als van bedrijven) dat de natuurlijke staat van bedrijven is dat ze niet automatisch meewerken met opsporing. Een van de geïnterviewde rechercheurs spreekt over een hoogprofiel zaak waarbij een bekend persoon uit de mediawereld zou worden afgeperst. Toen de recherche het bewuste mediabedrijf opzocht, gaf de directie aan dat ze ‘twee minuten’ hadden voor de recherche. Die heeft toen aangegeven dat zij voor hun medewerker aan de slag gingen en zij toch echt op wat meer medewerking hadden gehoopt. Ook geven bedrijven en rechercheurs aan dat de bedrijfsleiding niet altijd blij is als ze erachter komen dat hun medewerkers ‘de speurneus’ voor de recherche uithangen. Immers, daar worden zij niet voor betaald. Toch geven bedrijven aan wel degelijk gevoelig te zijn als het hun imago aangaat en een maatschappelijk doel (misdaadbestrijding). Maar dan helpt het volgens de recherche wel als bedrijven urgentie voelen doordat ze zelf schade op hebben gelopen of slachtoffer zijn van misdaad. Dat doet weer sterk denken aan Hoogenboom (2022) die aangeeft dat bedrijven toch voornamelijk opereren vanuit een strategie van ‘loss prevention’.

Kortom: van wederkerigheid (bijvoorbeeld een win-winsituatie) is bij de inzet van private derden in de opsporing vaak weinig sprake, zo geven meerdere geïnterviewden aan. Als het erop aankomt is de politie (met OM) de verzoekende, vorderende partij en is de private partij degene die meedoet (mee moet doen) en aanlevert. Daar bestaat begrip voor vanuit het bedrijfsleven omdat zij zich realiseren dat de politie toch een wezenlijk andere status heeft dan zij als private rechtspersoon.

‘Daar komt ook het commercieel belang naar voren. Tuurlijk zijn er bedrijven met een maatschappelijk belang, maar in de basis zijn ze commercieel gedreven. Dat is dan voor ons de kunst om te kijken naast commercieel aspect om hun mee op te voeden en

te kijken naar het maatschappelijk aspect. Dus dat we ook eerlijke bedrijven willen en niet alleen gericht op commercie. Maar met het delen van de info zitten we zo strak aan regelgeving gebonden. Soms mag ik intern al geen dingen delen, laat staan aan private partijen.’ (teamleider recherche)

In het zakenverkeer zijn bedrijven gewend om vooraf eerst te bekijken wat hun belang is en wat ze uit de samenwerking kunnen halen. Volgens geïnterviewden hebben ze er geregeld naar hun idee weinig mee te winnen. Toch wordt er door de politie wel gezocht naar ‘wisselgeld’: bijvoorbeeld in de vorm van adviezen aan bedrijven om minder kwetsbaar te zijn en te beveiligen. Ook in belang van politie: het bedrijf leert waarnemen, zelf dingen oplossen. Maar dat is niet vanzelfsprekend en (nog) niet het dominante beeld.

Het beeld dat de politie weinig mag brengen klopt volgens een geïnterviewde officier van justitie niet helemaal. Volgens hem is het best mogelijk om zogeheten metadata te delen, bijvoorbeeld modus operandi of gegevens over daderprofielen. Een beleidsmedewerker van de politie geeft desgevraagd aan dat dit kan, maar dat het ook weer een ethisch risico met zich meebrengt van sociaal (of misschien zelfs etnisch) profileren. Denk aan de opmerking dat specifieke bevolkingsgroepen met name vertegenwoordigd zouden zijn bij bepaalde misdrijven. Daarin schuilt wat hem betreft een gevaar. In het groepsinterview (de expertsessie, zie hoofdstuk twee) was de tendens: als je elkaar leert kennen, dan volgt bijna als vanzelf meer gezamenlijkheid. Dit element komt zeker terug in de casuïstiek in het volgende hoofdstuk. Daarbij zullen we zien dat duurzaam investeren in de relatie met het bedrijfsleven tot resultaat leidt, ook bij de opsporing.

3.2.3 *Samen speuren: ingewikkeld*

Private bedrijven zijn volgens de geïnterviewden vooral melder, aangever en leverancier van informatie en expertise. Denk concreet aan het aanleveren van bepaalde klantenbestanden of beeldmateriaal, of een panklare aangifte. Actieve opsporing door bewijs te verzamelen voor een strafzaak onder leiding van politie is veel riskanter (zie ook hoofdstuk 1) en komt nog veel minder voor, hoewel er in de praktijk volgens een geïnterviewde officier van justitie wel degelijk gekeken wordt naar wat desondanks de mogelijkheden zijn. Op deze wijze wordt dan tevens beoogd jurisprudentie uit te lokken. Ten eerste laat de wet dat soort burgeropsporing (nog) niet toe. Want – zo zeggen geïnterviewden – het private opsporingstraject door bijvoorbeeld de bedrijfsrecherche en de publieke opsporing zijn van elkaar gescheiden. Parallel schakelen van opsporing is momenteel nog niet goed mogelijk, mede vanwege de privacywetgeving en de Wet Politie Gegevens. Ook omdat de private partijen niet, of liefst niet, in opdracht van de politie en OM hun opsporingshandelingen mogen verrichtten. Dat geeft in elk geval verreweg meer risico’s dan bedrijven ongestuurd (niet in opdracht) speurwerk laten doen. Simpelweg de politie van informatie voorzien, geeft – ook gestuurd – de minste risico’s. Actieve bewijsgaring door meezoeken in open bronnen, in cliëntenbestanden,

en al helemaal af luisteren, beeldmateriaal verzamelen, actief privaat informatie inwinnen, is veel ingewikkelder. De politie kan daarom volgens de geïnterviewde rechtsgeleerden niet zomaar haar wettelijke speurtaken gaan uitbesteden. Hoewel sommige 'old school'-rechercheurs het naar eigen zeggen wel, als het enigszins kan, zullen proberen, omdat burgers niet gebonden zijn aan het Wetboek van Strafvordering en zij als opsporingsambtenaren wel. Maar dan stuiten deze 'avonturiers' volgens de rechtsgeleerden toch al snel op de zogeheten vuilen-handen-theorie (zie paragraaf 1.2.3). Als de politie speurt, zijn er allerlei waarborgen die de burger moeten beschermen. Het mag volgens de strafrechtsgeleerden niet zo zijn dat deze worden omzeild door als recherche private speurders in te huren. Ook zal een officier van justitie of een rechtbank uiteindelijk altijd vragen op welke bewijzen de zaak is gebaseerd en hoe rechtmatig die zijn verkregen. Toch is er volgens de rechtsgeleerden nog veel mogelijk. Met name als er geen persoonsgegevens in het spel zijn, bestaan er nog steeds veel mogelijkheden in de uitwisseling over en weer tussen recherche en bedrijfsleven. Vooral bij cybercrime en banken lijken daarbij stappen gezet, maar volgens de rechtsgeleerden komt dit doordat deze min of meer wettelijk zijn afgedwongen. Bijvoorbeeld de banken moeten wel actief zelf witwassen en fraude bestrijden volgens de WWFT.

'Er is ook een proefproces geweest van een verzekeraar die een samenwerkingsverband had opgezet met het OM. Die verzekeraar zou dan kleine zaken van verzekeringsfraude zelf uit gaan Rechercheren. Dat zou daarna naar de politie worden gestuurd en die zou ermee naar de rechter gaan. Daarbij is er naar de grenzen gekeken, om te kijken of de politie kan varen op een onderzoek gedaan door een private partij en vindt de strafrechter dat goed. Eindstand wat dat geeft, is nee, de strafrechter vindt dat niet goed. Die vindt dat opsporing in de zin van strafvordering dat de politie daar minimaal bij betrokken moet zijn. Daarbij is het OM niet ontvankelijk verklaart. Maar ze hebben ook proefvarianten gedaan in dat onderzoek, waarbij ze keken wat als de private partner 50% doet en de politie de rest van het onderzoek. Dat is wel ontvankelijk verklaard. Dus het is heel erg kijken hoeveel er uit handen gegeven kan worden aan een private partij. (...) Het is heel interessant en het is nog niet uitgetest. En ook omdat het een grote range heeft. Het gaat van mensen die met een iPhone een filmpje maken tot aan private rechercheurs en grote bedrijven.' (rechtswetenschapper)

Ten tweede zien we dat bedrijfsbelangen vanuit de 'loss prevention' er volgens geïnterviewden in eerste instantie op gericht zijn om zelf privaatrechtelijk onderzoek te doen en pas daarna eens te denken aan het strafrecht (via een aangifte). Private partijen (bedrijven) doen vaak eerst zelf een onderzoek naar onregelmatigheden en pas op een later moment wordt de publieke opsporing (politie) erbij betrokken om de kans te vergroten dat een dossier wordt opgepakt. Dan wordt bijvoorbeeld een – in de ogen van het bedrijf – panklaar dossier overhandigd omwille van een aangifte. En dan zijn de verwachtingen van het bedrijfsleven vaak erg hoog. Ook dan gebeurt het echter geregeld dat de politie er niets mee kan of doet. Bijvoorbeeld omdat er geen opsporingscapaciteit voor is. Er wordt dan door bedrijven alsnog verder gezocht naar moge-

lijkheden van het privaatrecht om onregelmatigheden recht te zetten of om personen op basis van het privaatrecht te sanctioneren (bijvoorbeeld schorsing, ontslag). Parellel of echt samen speuren is erg moeilijk, zo zal ook blijken uit onze casuïstiek.

En toch gebeurt samen speuren wel; zij het vaak genoeg ook niet in de vorm van een opsporingsonderzoek onder gezag van de officier van justitie. Ook uit de casuïstiek in de volgende twee hoofdstukken blijkt dat politie en OM soms bewust kiezen voor herdaadsituaties en niet voor grotere recherchezaken. Daarbij wordt volgens een officier van justitie gekeken wie de beste kaarten heeft en is vervolging echt niet altijd het doel. Het gaat er uiteindelijk om het gedrag van criminelen te beïnvloeden en dan helpt ook verstoren van misdaad. De ingewikkeldheid van het samen speuren zit wat de geïnterviewde OvJ's betreft met name in de regelgeving. 'In de praktijk bel je elkaar en kijk je wat mogelijk is', aldus een van hen in de door ons gehouden expertsessie.

3.2.4 *Ongewenste neveneffecten*

Uit de expertinterviews blijkt dat er een aantal ongewenste neveneffecten is van de benutting van private partijen in de opsporing. Ten eerste het onbedoeld in gevaar brengen van private partijen:

'Kunnen we dan ook die data krijgen van een niet helemaal zuivere garage? Want dat is blijkbaar het territorium waar onze boeven vaak zitten. Dat gebeurt wel, alleen sommige mensen zijn ook bang. Als wij verblijfplaatsen van Taghi willen en dan eerst willen weten wat voor pizza hij eet. Dan zeggen we alleen dat adres en welke soort pizza. Maar private bedrijven zijn dan bang. Je hebt het natuurlijk gezien van een bedrijf, die had een bonnetje geleverd. Die wordt doodgeschoten, dat doen ze. Vroeger kreeg je een klap, maar nu een kogel. Sommige bedrijven weten niet dat ze in zee zijn met criminelen. Sommige weten het wel en die gaan gewoon plat.' (teamleider recherche)

Een grote angst van bedrijven is naar eigen zeggen dat ze net als het fruitbedrijf uit Hedel worden. Dat bedrijf deed na de ontdekking van een partij cocaïne aangifte bij de politie en werd hiermee doelwit van criminelen. Geïnterviewden geven aan dat de politie zich nog onvoldoende realiseert dat bedrijven door samenwerking en het meewerken aan opsporing in grote problemen kunnen komen. Ook tegenover hun klanten, de bedrijfsleiding en (bij grote bedrijven) de aandeelhouders. Daarom zullen veel bedrijven zelf vragen om een formele vordering als zij van plan zijn gegevens te delen met de politie. Daarmee dekken zij zich in voor advocaten en ander 'gedoe' achteraf.

Ten tweede bestaat de kans dat bedrijven worden voorgetrokken bij de opsporing of dat zij hopen dat ze een speciale voorkeursbehandeling krijgen. Genoemd is al de situatie waarin een bedrijf een in haar ogen paniklare aangifte doet en dan hoge verwachtingen heeft over de vervolging. Zo geven verschillende geïnterviewden van private organisaties in de oriënterende interviews aan dat ze vanwege hun relaties met de po-

litie wel eens contact zoeken om een zaak van henzelf of een bekende sneller op te laten pakken (wat geregeld ook het gewenste effect had). Hiermee komt de procedurele rechtvaardigheid in het geding, iets waarover de geïnterviewden van OM en politiechefs zich grote zorgen maken. In hun ogen is opsporing een publiek goed dat in gelijke mate toegankelijk zou moeten zijn voor burgers. Een individuele burger of een klein bedrijf zonder al te veel macht en invloed mag het niet afleggen tegen een machtige burger of een groot, invloedrijk bedrijf door opsporing 'te kopen'. Politie mensen hebben geleerd om altijd na te gaan vanuit welk belang een partij opereert, dus volgens geïnterviewden zijn veel rechercheurs wel alert op dit soort gevaren.

Ten derde bestaat de kans op 'onder druk zetten' van private bedrijven, een situatie van 'niet goedschiks dan maar kwaadschiks'. Met name de rechercheurs die de randen opzoeken, dreigen af en toe met 'een integrale controle' of geven aan 'dat jouw bedrijf als eerste aan de beurt is bij de volgende inspectie' als bedrijven niet van plan zijn om gegevens te delen met de recherche. Gevraagd naar of dit vaak gebeurt, geven rechercheurs aan dat dit niet de koninklijke weg is, maar dat dit af en toe gebeurt uit wanhoop. Je moet immers wat als een partij beschikt over voor de opsporing cruciale informatie en niet wil meewerken. De bedrijven herkennen deze stijl, maar zeggen dit zelf nog niet zo te hebben meegemaakt. Wat mogelijk een indicatie is voor de zeldzaamheid van deze 'duimschroevenstrategie'. Vaker komen rechercheurs erachter dat een bedrijf liever niet meewerkt aan opsporing omdat zij zelf heel goed weten dat hun bestanden privacytechnisch niet in orde zijn. Zij zouden de politie dan graag helpen, maar hebben vooral vrees voor de privacywetgeving. Ook dan zijn er rechercheurs die daar af en toe misbruik van maken:

'Bedrijven hebben heel veel data nog wat ze niet mogen hebben, dat gebruiken ze voor hun eigen marktonderzoeken. Maar WPG-technisch, als ik weet dat ze het hebben, moeten ze het geven, ben ik van mening. Maar dan krijgt de ondernemer een controle op WPG en daar zit die niet op te wachten, want dan krijgt die een dikke bekeuring.' (recherche)

Ten vierde bestaat de kans dat de benutting (zeker als het een formele samenwerking betreft) de politie meer gaat kosten dan dat het oplevert. Het gebruikmaken van private bedrijven bij de opsporing kost de politie volgens geïnterviewden namelijk soms onevenredig veel mankracht, zodat het efficiencyvraagstuk in zo'n geval bijna niet meer aan de orde is. Het is dan soms beter om zelf de zaak op te pakken of inderdaad te seponeren (af te boeken). Soms is de recherche veel tijd kwijt aan het adviseren, voorbereiden en vooral ook het beïnvloeden van bedrijven, zodat die de gewenste informatie en hun aandeel in het opsporingsproces leveren. Bedrijven zijn zich zoals aangegeven goed bewust van de risico's voor het deelnemen aan publieke opsporing.

'Wij hebben nauw samengewerkt met de beveiliging van een containerterminalbedrijf, die wist waar wij mee bezig waren en die wisten ook wat wij op het oog hadden: een medewerker aanhouden die uithalers faciliteerde. Dan gaat het om een kwestie

van vertrouwen en dat gaat goed, want dan moet je hun gegevens vragen. En zij willen ook uiteindelijk als wij het kunnen aantonen iemand ontslaan. Maar ze zitten ook met een arbeidsrechtelijk dingetje. Ze willen hem niet later weer in dienst moeten nemen of een vergoeding geven. Dat werkt dus ook erg vertragend. Dat zorgt er dus voor dat je bij alles een machtiging moet vragen bij de officier om hun maar te vrijwaren van het feit dat ze het vrijwillig hebben gegeven, nee ze moesten het geven want politie en justitie vroeg erom.’ (teamleider recherche)

3.2.5 ***Vooral voor de intel, minder op zaaksniveau***

Uiteindelijk betreft de benutting voor de opsporing volgens de geïnterviewden toch vooral de versterking van de informatiepositie en niet zozeer rechtstreekse benutting in het kader van strafzaken. De redenen daarvoor zijn al benoemd: echt samen speuren is nog steeds erg ingewikkeld. Informatie opvragen en leveren (zonder al te veel sturing door recherche) biedt vooralsnog meer mogelijkheden. Zoals aangegeven gaat het derhalve eerder om databestanden en expertise die zicht geven op misdaadpatronen en netwerken, en veel minder om actieve bewijsvergaring voor een specifieke zaak. En zoals al aangegeven in hoofdstuk 1 weten we dat er op gebied van criminele inlichtingen veel contacten zijn tussen bedrijven en inlichtingenafdelingen van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Alleen, die contacten zijn erg lastig te onderzoeken wegens hun heimelijkheid.

Geïnterviewden geven aan dat als gevolg van *sensing* meer private data worden gebruikt door de publieke opsporing. Het gaat daarbij om het gebruik van personen, informatie en techniek, om zicht te krijgen op misdaadpatronen of handavingsknoop punten. Denk naast ANPR ook aan kentekenregistraties van parkeergarages, bedrijven met slagbomen en registraties, om zo bijvoorbeeld een heel netwerk in kaart te brengen van waar specifieke voertuigen zich bevinden en hoe ze zich verplaatsen. Daar zie je ook wel de samenwerking met bedrijven en de burgers; kijk maar naar camera en beeld, dat zijn in feite allemaal bedrijven en burgers die deelnemen aan de opsporing. Ook genoemd wordt het samen maken van zogeheten crimescripts op basis van publieke en private informatie.

Is er dan nog een verschil tussen of dat de informatie wordt gebruikt voor de Intel of echt concreet voor een strafzaak? Een van de geïnterviewden antwoordt daarop:

‘Ja, in de kern zou ik zeggen niet. Maar in zekere zin toch weer wel. Want als je het in de strafrecherche stopt, dan wordt het voor de rechter en advocaat een punt om iets van te vinden, dus dan wordt het heel zichtbaar, dus dan kan er ook gedoe komen over de manier van verzamelen. Terwijl als het in Intel blijft hangen, dan is het alleen zichtbaar voor Intel en onzichtbaar voor de rest. Niet dat het dan wel rechtmatig is, alleen dan is het probleem er niet.’ (rechtswetenschapper)

3.3 Governance: op zoek naar de graal

Interviews met enkele (hoofd)officiëren van justitie tonen aan dat er wat hen betreft zeker nuttige ervaring is opgedaan met het aansturen van publiek-private samenwerking op het niveau van beleid en ook op zaaksniveau. Een officier van justitie geeft aan dat de discussies over de ingewikkeldheid er vooral zijn op beleidsniveau en veel minder op zaaksniveau, waar volgens hem gewoonweg wordt bekeken wat kan en wat ook praktisch mogelijk is. Desondanks geven twee hoofdofficiëren van justitie aan dat publiek-private samenwerking op het niveau van beleid en uitgangspunten toch nog een zoektocht is. Zo is het heel moeilijk om altijd en overal dezelfde werkwijze en dezelfde werkvorm te hanteren. De geïnterviewden geven aan dat wat hen betreft het OM situationeel zou dienen te bekijken wanneer en hoe wordt samengewerkt met private partijen. Los nog van het gegeven dat zij menen dat het OM niet altijd de ‘natuurlijke regisseur’ is om privaat-publieke samenwerking in de opsporing te sturen. Soms is het handiger – zo vindt men – als de minister of de burgemeester als bestuurlijke autoriteiten wat meer de lijnen uitzetten.

Wel zou wat de geïnterviewde (staande) magistraten betreft de publieke opsporing dienen te worden teruggedrongen ten faveure van de private opsporing. Niet alleen om daarmee de afgelopen strafrechtssketen te ontlasten, maar ook omdat zij oprecht geloven dat een privaatrechtelijke aanpak van bepaalde strafbare feiten soms gewoonweg handiger en effectiever is dan het publieke strafrecht. Ook het verlenen van (publieke) opsporingsbevoegdheid aan private partijen zou kunnen bijdragen, hoewel het dan uiteindelijk toch weer gaat om publieke opsporing. (Buitengewone) opsporingsbevoegdheid voor sommige medewerkers van private ondernemingen kan er wel voor zorgen dat in de transportwereld bijvoorbeeld vrachten mogen worden geopend en gecontroleerd. De status van boa maakt dan dat deze functionarissen verantwoording dienen af te leggen en, voor zover zij opsporingsambtenaar zijn, als ‘hulpsheriff’ vallen onder het gezag van de officier van justitie.

‘Het OM is nu gericht (ook wegens financiële prikkel) op vervolging waar je op zijn minst eens kunt nadenken samen over het OM als regisseur die partijen in stelling brengt. Ik zou een richtlijn van het OM wel mooi vinden, ook al geef je gewoon de harde kaders aan dat als het op deze manier is gegaan dan gaan we gewoon niet samenwerken. Die richtlijn moet wat mij betreft ook gaan over die pedojagers, van hoe ga je ermee om met mensen die structureel strafbare feiten plegen onder het mom van ik ben een burgeropsporing. Wetgeving zie ik niet zoveel heil in. Maar het begint allemaal met een gezond nadenken als politie en officier, wil ik samenwerken met deze burger en er komt info naar mij toe, kan ik hiermee aan de slag en hoe is het verzameld. Het is prima om het in een richtlijn te gaan opschrijven, maar het begint met gezond verstand. Een risico wat sluimert hierbij is het zogenaamde risico op outsourcen, dus dingen die jij niet mag gaan uitbesteden aan een particulier en die gebruiken.’ (politiechef)

3.4 Concluderend

In dit hoofdstuk bekeken we vijf patronen die opvielen in het veldwerk voor het breedteonderzoek: aanwending van private partijen is nog niet (overal) vanzelfsprekend, het is vaak nog meer halen door de politie dan brengen, samen speuren is echt nog ingewikkeld, er zijn ongewenste effecten en we zien de aanwending vooral ten behoeve van de informatiepositie en nog minder voor strafzaken.

Het totaalbeeld is dat echt samen speuren wel gebeurt, maar nog een lastig karwei is en dat van daadwerkelijke samenwerking op basis van wederkerigheid niet automatisch sprake is. Belangrijk om aan te geven is dat de vijf patronen in dit hoofdstuk niet al de hoofdconclusies van dit boek zijn. Want in de casuïstiek zullen we zien dat er soms nuance nodig is, of aanvulling. Die nuance en aanvulling komen tevens aan de orde in het slothoofdstuk bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

We signaleren in dit onderzoek zeker ook een element dat sterk samenhangt met de beroepscultuur en werkstijlen van rechercheurs. Eén van de vijf patronen wijst immers op het gegeven dat private benutting bepaald nog geen automatisme is bij rechercheurs. Het al dan niet benutten van private bedrijven voor de opsporing is mede afhankelijk van hoe rechercheurs hun feitelijke beslissingsruimte inzetten als netwerkende *streetlevel bureaucrat* (Lipsky 2010; Verhage e.a., 2022). We zagen dat de politiemensen die ervaring en affiniteit hebben met het op netwerken gerichte politiewerk (bijvoorbeeld omdat ze eerder wijkagent waren) er eerder voor zullen kiezen om bedrijven om hulp te vragen bij een zaak. Maar dat is niet altijd de drijfveer. Opvallender is dat de politiemensen die besluiten tot private benutting veelal politiemensen zijn die menen dat het nodig is om eens wat minder conventioneel een strafzaak aan te pakken en om hulp troepen in te schakelen van andere overheidsdiensten, bedrijfsleven of burgers. Die politiemensen pakken zelf de ruimte (en tijd) om bedrijven erbij te betrekken.

Ook gingen we in op vier ongewenste neveneffecten van de private benutting: het risico dat private partijen soms lopen als ze met de politie samenwerken, de kans op het (onbedoeld) voortrekken van bepaalde bedrijven, het soms onder druk zetten van partijen die liever niet samenwerken met de politie en de tijd die goed samenspel de politie kost. Het is een misvatting te denken dat private benutting de politie als vanzelf tijd bespaart. Bij de aansturing (governance) van de private benutting blijkt vervolgens dat – kortom – het Openbaar Ministerie zich niet altijd de meest natuurlijke regisseur voelt en dat soms ook de minister en/of de burgemeester aan zet zijn. Zeker wanneer het minder om de vervolging gaat, maar meer om het moeilijk maken van misdaad. In de volgende twee hoofdstukken bekijken we de empirie van dichtbij door toe te spitsen op vijf casussen.

4 Nationale Politie: drie casussen

4.1 Inleiding: twee landelijke en een meer lokale casus

In dit hoofdstuk gaan we na de breedteanalyse met dominante (algemene) patronen uit het vorige hoofdstuk wat meer de diepte in met casuïstiek uit de politiepraktijk. Die bespreken we op basis van de centrale thema's in het analysekader uit het eerste hoofdstuk, voorafgegaan door een korte samenvatting op hoofdlijnen. Opvallend is dat bij de private benutting in de oriënterende interviews (zie hoofdstuk 3) veelal grote landelijke initiatieven als voorbeeld werden genoemd, zoals de samenwerking met banken en initiatieven rondom cybercrime. Volgens de geïnterviewden heeft dat grotendeels te maken met de politiek-bestuurlijke prioriteit voor de aanpak van financiële criminaliteit en digitale misdaad. We gaan daar nader op in bij de afzonderlijke casuïstiek. Uit een eerder onderzoek (Bervoets e.a., 2021) weten we echter dat ook in de transportsector is gezocht naar benutting van bedrijven omwille van de opsporing, met over de jaren heen wisselend succes. Sterker: er bestond en bestaat een sterke behoefte vanuit de sector zelf om (meer) met de politie samen te werken. Er hebben zich de afgelopen jaren, gerelateerd aan die sector, zeker interessante ontwikkelingen voorgedaan op weg naar meer samenspel bij de opsporing. We gaan in dit hoofdstuk in op het samenspel met banken en op ontwikkelingen in de transportsector.

Naast de twee landelijke casussen behandelen we dan nog casuïstiek waarbij de nadruk wat meer ligt op lokale (veelal ook gebiedsgerichte) opsporing. Al in de oriënterende interviews ontstond het beeld dat er ook wat meer lokaal gerichte opsporing is waarbij ook (semi)private partijen worden benut. Hoewel dat zeker niet vanzelfsprekend is. Los van enkele voorbeelden die al werden genoemd in hoofdstuk 1 en 3, worden volgens politiemensen nog veel zaken door de basisteamrecherche en de districtsrecherche afgeboekt. Wat wil zeggen dat zij verder niet worden opgepakt door de recherche, omdat zaken met private partijen soms moeilijk worden gevonden. Ze vergen afspraken en afstemming en het is maar de vraag (naar het idee van de geïnterviewden) of de geleverde inspanning door de politie ook echt de gewenste private benutting en het gewenste effect opleveren. In hoofdstuk 3 gaven we bovendien aan dat veel politiemensen – zeker die van de wat meer lokale researcheteams – wegens de werkdruk niet zitten te wachten op zaken met private benutting, die toch vaak complex zijn en specifieke kennis vergen over wat partijen voor elkaar kunnen en mogen betekenen.

4.2 Landelijk: Nationale Politie en Transportcriminaliteit

De casus op hoofdlijnen

In de transportcasus – gericht op het tegengaan van transportcriminaliteit – zien we bij de benutting van private partijen door de politie in het opsporingsproces specifieke faciliterende bijdragen van de Stichting Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (VbV) aan de opsporing, zoals de verzekering van een lokauto en het leveren van een lokmiddel. Hiernaast leveren zij een bijdrage aan integrale controles. Er is een gezamenlijk aangifeloket gestolen voertuigen. En er vindt geaggregeerde data-uitwisseling plaats omwille van kennis over modus operandi bij transportcriminaliteit. Private partijen, zoals de brancheorganisatie Transport en Logistiek Nederland, het Verzekeringsbureau en de internationale brancheorganisatie TAPA EMEA, nemen verschillende rollen in de samenwerking met de politie in. Zij zijn melders en aangevers, leveranciers van kennis en informatie, meespeurders, maar ook faciliteerders van de opsporing (Verzekeringsbureau), bijvoorbeeld door lokmiddelen ter beschikking te stellen. De publieke partijen, met name de politie, zijn met name de ontvanger van informatie en kennis.

Bij deze transportcasus zijn de belangen van de politie en private partijen deels hetzelfde, deels verschillend. Er is sprake van een ervaren gebrek aan gelijkwaardigheid en wederkerigheid door private partners. De politie wordt met name gezien als een partij die informatie haalt en ontvangt en niet als een partij die informatie deelt.

4.2.1 *Probleemcontext: lading en voertuigdiefstal*

Binnen de transportsector worden ladingdiefstal en voertuigdiefstal als grote problemen ervaren. Cijfers van het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (VbV) laten zien dat *voertuigdiefstal* tussen 2021 en 2022 is gestegen. In 2022 gaat het om 5.973 personenauto's (11% meer dan 2021), om 1.394 lichte bedrijfswagens (een toename van 23%) om 556 aanhangers of opleggers (6% toename) en 43 zware bedrijfsvoertuigen (26% toename; Landelijke Informatie- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit, 2023).¹⁴ Belangrijk om op te merken, is dat de meeste vormen van diefstal ondanks deze toename tussen 2021 en 2022, in 2022 nog wel lager liggen dan in de periode 2018-2020.

In 2022 waren er 727 meldingen van *ladingdiefstal*, een sterke toename ten opzichte van 2021 (185 incidenten). Hierbij wordt door het Verbond van Verzekeraars vermeld dat het niveau van 2019 weer is bereikt, met 694 meldingen.¹⁵

De schade voor verladers, verzekeraars en transporteurs is groot. De Transported Asset Protection Association (TAPA) schat deze jaarlijks op 8,2 miljard euro voor de EU

14 <https://stichtingvbw.nl/wp-content/uploads/2023/02/Rapport-statistieken-voertuigdiefstal-2022-1.pdf>

15 <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/ladingdiefstallen-verdrievoudigd-in-ons-land>

(Europol 2009 in Bervoets). Kuppens e.a. denken dat de schade voor Nederland tussen de 100 en 500 miljoen euro ligt (2006).

Een geïnterviewde beschrijft de kwetsbaarheid van de transportsector voor criminaliteit treffend:

‘Onze sector is voor verschillende criminelen interessant. Ik zou bijna zeggen van oudsher is dat vooral de lading die in het voertuig zit. Je hebt gelijk een hele oplegger vol. Dat is dus eigenlijk ook al heel lang een aandachtsgebied, leden van ons worden al lang geconfronteerd met diefstal. De vrachtwagen is onderweg. De chauffeur die heeft verplicht rusttijden, dus die moeten eens in de zoveel tijd aan de kant gaan staan om te rusten en dan weer doorrijden. In de loop van de tijd is de controle daarop ook steeds strenger geworden. Dus dat is echt wel een issue. En op het moment dat zo’n voertuig stilstaat dan is die kwetsbaar, dat is al lang een probleem in de branche.’

Op het gebied van lading- en voertuigdiefstal zijn verschillende private en publieke partijen actief, zoals Transport en Logistiek Nederland (de ondernemersorganisatie voor de transport- en logistieksector), en verzekeraars (privaat) en de politie en de douane (publiek). Van de publieke partijen heeft de politie de belangrijkste rol.

De samenwerking tussen de politie en private partijen wordt in de laatste decennia echter sterk beïnvloed door twee contextuele ontwikkelingen. Ten eerste de afnemende prioriteit vanuit de politie voor het thema voertuigcriminaliteit (gelijktijdig met de toename van prioriteit voor zogenaamde ondermijnende criminaliteit). Ten tweede de ontwikkeling van privacywetgeving: de AVG. Deze ontwikkelingen worden onderstaand nader toegelicht.

Afname prioriteit

Het komt bij alle geïnterviewden en in eerdere onderzoeken (Strip en Omkatfabrieken, 2022; Doorbraak Verzocht, 2022) naar voren: de politie en het OM hebben in de laatste decennia steeds minder prioriteit aan voertuigcriminaliteit (zoals lading- en voertuigdiefstal) gegeven. Op zogenaamde weegtafels¹⁶ krijgen casussen waarin drugscriminaliteit en andere vormen van ondermijnende criminaliteit de voorrang.

Verzekeraars komen met verschillende voorbeelden waarin zij (ondersteund door een intern of extern onderzoeksbureau) een ‘kant-en-klare casus’ aan de politie aanleverden, die alsnog niet werd opgepakt. Hierbij vond dan vaak een ‘van-het-kast-je-naar-de-muursituatie’ plaats, waarbij lokale en landelijke afdelingen steeds naar elkaar doorverwijzen – maar uiteindelijk niemand (tijdig) de zaak oppakt. Zoals een private partij stelt:

16 Vanwege beperkte capaciteit worden casussen op een zogenaamde weegtafel qua ernst en kansrijkheid tegen elkaar afgewogen: er wordt besloten welke casus wel of niet wordt opgepakt.

'In een ver verleden heb ik wel eens kant en klaar zaken aangeleverd en dan zeggen ze, wij hebben een prioriteiten top 10 en daarin staat ladingdiefstal niet hoog in genoteerd. En dan denken ze, die partij is een grote jongen, goed verzekerd.'

De afnemende prioriteit bleek er ook uit dat de telefonische aangiftedesk werd vervangen door een onlinedienst en dat de speciale officier van justitie voor ladingdiefstal verdween. Een laatste voorbeeld betreft dat de pilot Secure Lane geen vervolg kreeg. Het ging om een corridor van Rotterdam, door Brabant heen, naar Duitsland, waarin alle parkeerplaatsen voorzien waren van een camerasysteem, gekoppeld aan een uitzijkcentrale in Eindhoven. Een project dat in samenwerking met de politie en Rijkswaterstaat werd gedaan en volgens verschillende geïnterviewden succesvol was (voor minder incidenten zorgden). Er was behoefte aan uitbreiding (om een waterbedeffect tegen te gaan), maar vanwege de kosten is het hele project beëindigd. Bovenstaande wordt onderbouwd door het volgende citaat van een geïnterviewde werkzaam bij de politie:

'Opsporingscapaciteit wordt hier niet voor vrijgemaakt en we zien dit steeds terugkomen als we onderzoeksvoorstellen of aanleidingen hebben dan gaat die naar de sturingstafel en worden ze geprioriteerd. Drugs en ondermijning worden veel vaker aangenomen dan dit.'

Datzelfde geldt voor het citaat van een geïnterviewde verzekeraar:

'Nou als je heel eerlijk bent hoe het nu geregeld is in de politieorganisatie. Dan is er niemand die er daadwerkelijk verantwoordelijk is voor het kopje voertuigcriminaliteit. Dus voertuigcriminaliteit is niet belegd bij de politieorganisatie. Dat is al een hele tijd, maar het wordt steeds minder. Laten we het zo zeggen, alles wat op straat rijdt, wil heel graag; alles wat daarboven zit, wil het nog redelijk; alles wat daarboven zit moet je niet met voertuigcriminaliteit aankomen; alles wat daarboven zit die ziet het niet als prio.'

'Ik heb nu vier ladingdiefstallen in beeld. We staan in contact met politie van Slowakije en die vraagt: hebben jullie het laadadres, kunnen jullie daar een foto maken van de combinatie die daar gebruikt is sturen. Want ik denk dat we dan de zaak al voor 99% kunnen oplossen. Dan ga ik op onderzoek uit en dan kom ik erachter dat diezelfde meneer is staande gehouden in Tilburg en dat in zijn vrachtwagen gestolen waar is aangetroffen. Dus ik denk ik leg contact met Tilburg over de informatie die ik heb. Dan kunnen zij vertellen en info delen over die staande houding. Dan leggen wij dat naar Slowakije en die kunnen dat gaan oplossen. Dan krijg ik te horen dat ze er niks over mogen zeggen in het kader van het AVG. Ik zeg dan doen we het anders, dan noemen we alleen het kenteken van de trekker. Wij kunnen aan de hand van het kenteken wel achterhalen wie het is, maar zelf dat wordt niet verstrekt. Als je dan uitlegt dat we dus vier ondernemers in NL hebben die een schade hebben van een miljoen,

dan heb je informatie in Tilburg die kan helpen met het oplossen en dan krijg je gewoon te horen, ja de AVG dus we kunnen niet delen. Het mocht vroeger ook niet, maar dan had je de jongens in Driebergen van het transportteam.’

Ontwikkeling AVG

De AVG is in mei 2016 in werking getreden. Veel geïnterviewden van de private partijen (branchevereniging en verzekeraars) geven aan dat dit hun samenwerking met de politie bemoeilijkt. De informatiedeling die eerder wel plaatsvond, loopt nu stuk op de privacywetgeving. In het tekstvak hierboven een illustratie hiervan.

Enkele geïnterviewden benoemen dat de AVG en WPG ook wel gebruikt worden om ‘achter te verschuilen’. Om informatie niet te delen die mogelijk wel gedeeld zou mogen worden. Het is vaak makkelijker te zeggen dat bepaalde informatie niet gedeeld *mag* worden, dan te zeggen dat je de informatie niet *wil* delen.

4.2.1 *Benutting private partijen*

Verschillende manieren

Uit de interviews komen verschillende manieren naar voren waarin (informatie van) private partijen benut worden voor de opsporing. Het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit speelt hierin een prominente rol. Hierna bespreken we deze manieren.

Het Verzekeringsbureau faciliteert de opsporing doordat zij de verzekering op zich nemen van een gestolen auto die met baken als lokauto wordt ingezet. Op het moment dat de politie een voertuig terugvindt, maar ze denken dat er nog meer ‘te halen is’, zoals de dader en/of een locatie met meerdere goederen, dan kan de politie (Landelijke Eenheid) de gestolen auto bij het Verzekeringsbureau aanmelden. Op het moment dat het voertuig gestolen is, zou het eigenlijk terug moeten naar de verzekeraar, maar in dat geval geeft het Verzekeringsbureau toestemming om de auto even te laten staan voor een paar dagen en om een baken te plaatsen. Dan neemt het Verzekeringsbureau de verzekering (cascodekking) over. De politie kan via de zogeheten VbV-app voor zeven dagen verzekeringsdekking voor bebakende gestolen voertuigen aanvragen. Jaarlijks gaat het om 95 goedgekeurde aanvragen voor verzekeringsdekking (leidende tot 36 aanhoudingen). Op verdachte die dankzij bebakening wordt aangehouden worden kosten verhaald van de bebakening. Hiervoor wordt de SODA¹⁷ ingezet: 27 procedures tot dusverre.

Het Verzekeringsbureau draagt ook bij aan de opsporing doordat zij lokmiddelen ter beschikking aan de politie stellen. Het Verzekeringsbureau stelt voor de opsporing van ‘stellers en helers’ samen met fabrikanten lokmiddelen beschikbaar, zoals scooters en airbags. Zij leveren hierbij ook de benodigde bakens (die geavanceerder zijn dan de bakens die de politie heeft). Ook kunnen ze indien nodig een lokauto van een bepaald merk regelen.

17 ServiceOrganisatieDirecteAansprakelijkheidstelling.

Zo benoemt het Verzekeringsbureau in het interview:

'Er is een type dat graag gewild is. Dan bellen wij gewoon een importeur op, dan vertellen we over het imagoprobleem van zijn auto en vragen we of deze importeur wil helpen met het leveren van zijn auto/model.'

Hiernaast neemt het Verzekeringsbureau deel aan integrale controles in het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit (LIV). Het Verzekeringsbureau kan via deelname aan dit LIV de originele identiteit van de bij een integrale controle (op een automotieve bedrijf) aangetroffen voertuigen en onderdelen vaststellen. Het Verzekeringsbureau wordt jaarlijks bij ongeveer dertig zoekingen c.q. integrale controles betrokken. Het kan bijvoorbeeld om een gemeentelijke controle gaan. De gemeente die organiseert het en nodigt partners uit, bijvoorbeeld het Verzekeringsbureau, handhaving en toezicht en een milieudienst, om gezamenlijk een aantal bedrijven te controleren om te kijken of deze zich houden aan de regels.

Het Verzekeringsbureau kan – op basis van een samenwerkingsovereenkomst – beheerders van bedrijventerreinen (op dit moment twaalf) voorzien van (kenteken)informatie voor preventie en opsporing. Wanneer een camera met automatische kentekenplaatherkenning (ANPR) een vermist of gestolen voertuig op of nabij het bedrijventerrein signaleert, dan ontvangt de centralist van de desbetreffende alarmcentrale een melding (die wordt doorgezet aan de politie). Het Verzekeringsbureau ziet erop toe dat camera's van goede kwaliteit zijn. Het gaat om twaalf bedrijventerreinen, waarop jaarlijks zo'n 60 miljoen kentekens gecontroleerd worden, waardoor 220 voertuigen zijn teruggevonden.

Het Verzekeringsbureau fungeert ook als internationale schakel door internationaal belangen te behartigen, door bijvoorbeeld het aanspreekpunt te zijn van het International Convention of Recovery of Stolen Vehicles (ICRV). Het Verzekeringsbureau wisselt ook informatie uit met Bureau Sirene en interpol. Het Verzekeringsbureau is voor verzekeraars het centrale aanspreekpunt voor informatie of advies over het terughalen en vrijwaren van Nederlandse voertuigen die in het buitenland zijn aangetroffen en buitenlandse voertuigen die in Nederland zijn gevonden.

Er is hiernaast een gezamenlijk aangifteloket gestolen voertuigen, waaraan de politie en het Verzekeringsbureau deelnemen. In het gezamenlijke aangifteloket gestolen voertuigen zitten elf politiemedewerkers en vijf medewerkers van het Verzekeringsbureau (met BOA-bevoegdheden). Bij dit loket worden aangiftes van gestolen voertuigen telefonisch opgenomen. De mensen die er zitten weten heel goed hoe dergelijke aangiftes opgenomen moeten worden, hetgeen voor kwaliteit en snelheid zorgt. Snelheid is van groot belang, want als een gestolen auto de snelweg op gaat, dan kan hij door een ANPR opgepikt worden, als de auto al in het register staat.

Het Verzekeringsbureau kan ook specifieke informatie aanleveren bij een casus/dossier. Verzekeraars worden op een specifiek dossier of casus wel gevraagd informatie aan te leveren. Dat kan gaan om een gestolen lading of om een gestolen voertuig. Soms wordt hiervoor met een vordering gewerkt. Twee voorbeelden:

‘Een verkeerscontrole vlak bij Houten. Dan worden er auto’s van de weg af gehaald ook een paar buitenlandse voertuigen. Ik heb op mijn telefoon een appgroep met buitenlandse connecties. Dan komt er een Porsche aanrijden met een buitenlands kenteken, ja dan staat die politie ook te kijken wat moet ik hier nou mee. Als ze mij dan even inschakelen, dan gooi ik het in de groep en heb ik binnen drie minuten antwoord. Dat zijn de dingen die je voor elkaar doet. Dat is dus de samenwerking die gewoon heel fijn is. Dat gaat over en weer. Als politie zegt: we treffen daar een auto aan, kun je helpen? Dan gaan we kijken hoe we dat kunnen doen.’

‘X kan op allerlei mogelijke manieren ondersteunen met registreren van serienummers want die hebben we overal in ons servicenetwerk en die informatie aan de politie terugvoeren. Zij stellen vragen: wat is er weg, wat is het waard? En meestal komen zij naar ons voor informatie, welke producten, hoe ziet het eruit, wat is het waard? Waar komt het op de markt? En dat geven wij dan aan hen.’

Buiten de hiervoor geschetste benutting van het Verzekeringsbureau voor de opsporing, zijn er op het domein van voertuig- en ladingdiefstal nog enkele andere samenwerkingsrelaties.

Zo vindt er geaggregeerde data-uitwisseling plaats over trends en hotspots tussen het Verzekeringsbureau, TAPA, Sensitech en de politie. TAPA, het Verzekeringsbureau en Sensitech ontvangen op geaggregeerd niveau¹⁸ informatie van DLIO, het informatieknooppunt van de Dienst Infra. De politie levert informatie. In ruil hiervoor kan de politie in het dashboard van TAPA en Sensitech. Uit het TAPA dashboard is voor de politie vooral de internationale data van TAPA interessant.

TAPA verzorgt ook een rapportage en analyse van trends. De dashboards zijn primair bedoeld zodat leden kunnen kijken waar hotspots van criminaliteit liggen. Het helpt hen om een risicoanalyse te maken en op basis daarvan bijvoorbeeld te kiezen voor een bepaalde route van een transport.

‘We leveren informatie aan TLN (brancheorganisatie) en Sensitech (privaat) en TAPA (zit daar tussenin). Ik voorzie ze van de platte diefstalgegevens zoals ze bij de politie bekend zijn. Elke maand de aangiftes zoals ze uit BVH komen.’

18 Een Excel-overzicht uit BVH: wanneer, welke diefstal is gepleegd, waar en wat was de buit. De informatie is niet te herleiden naar een bedrijf of benadeelde. Het zijn de platte gegevens; geanonimiseerde informatie, bedoeld voor trends en ontwikkelingen.

Governance: Taskforce Ladingdiefstal als versneller

Tijdens interviews komt ook de Taskforce Ladingdiefstal aan de orde. Dit wordt beschreven als een katalysator. Door deze taskforce wordt een casus rondom ladingdiefstal eerder opgepakt en er wordt ook beter over teruggekoppeld. Omdat er vrijwel geen opsporingscapaciteit wordt vrijgemaakt voor de aanpak van voertuigcriminaliteit, is er door de betrokkenen op het thema ladingdiefstal voor gekozen hun aanpak te richten op preventie en op heterdaadkracht. *‘Dus we willen die beslismomenten niet opzoeken, maar aan de voorkant die groepen zo snel mogelijk achterover trekken.’* Dit betekent onder andere dat ze een melding van ladingdiefstal door bijvoorbeeld een verzekeraar (ver)snel(d) willen oppakken middels de Taskforce.

‘Wat er wel eens (maar niet vaak) gebeurt is dat wij door een verzekeraar aangesproken worden, bijvoorbeeld dat er onlangs diefstallen zijn geweest van zonnepanelen. Hoe kunnen we daarin helpen? Dit kan door verzekeraars, transporteurs en TLN te ondersteunen en dit spelen wij door aan de Taskforce-ladingdiefstallen of de partijen die hier iets mee kunnen doen. (...) Het gaat om zo’n zaak onder de aandacht krijgen en urgentie geven die het verdient. Als iemand aangifte doet dan duurt het heel lang, maar soms wil je snel handelen en wil je de lading nog aantreffen. De Taskforce is onderdeel van de Dienst Infra.’

Ook: Transport Facilitated Organised Crime

Tot slot besteden we kort aandacht aan het Project TFOC¹⁹ (Transport Facilitated Organised Crime).²⁰ Binnen de TFOC-aanpak werken overheidspartijen, zoals gemeente, belastingdienst, politie, met private partijen (zoals Transport en Logistiek Nederland (TLN)) samen om criminaliteit in de transportsector tegen te gaan. Binnen deze aanpak gaan repressie en preventie hand in hand, zo geven geïnterviewden aan. Tijdens de zogenaamde actieweken worden bedrijven bezocht ter controle én om hen meer bewust te maken. Buiten de actieweken zijn er verschillende preventieve initiatieven op de transportsector gericht.

Met name bij deze laatste contacten kan worden gesproken van een (beoogde) relatie tussen de overheidspartijen met private partijen. Overheidspartijen willen het bewustzijn van mogelijke criminaliteitsproblematiek bij deze bedrijven vergroten. Het is de bedoeling hen meer bewust en weerbaar te maken; waarbij bedrijven ook meer meldingsbereidheid worden. Indien zij meldingen doen van mogelijke misstanden (dat kan drugsgerelateerd zijn, maar ook te maken hebben met ladingdiefstal), dan zou je in zekere zin kunnen zeggen dat ze hiermee bijdragen aan ‘de opsporing’. Tegelijkertijd moge duidelijk zijn, dat er in dit voorbeeld niet sprake is van echt samen ‘speuren’. Wel zijn er vanuit dit project contacten ontstaan tussen verzekeraars en de politie, waardoor voor zover mogelijk wordt samengewerkt tussen de politie en verzekeraars.

19 Bron: <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/ladingdiefstallen-verdrievoudigd-in-ons-land>

20 Transport Facilitated Organised Crime

Tot slot kijken we kort naar de zogenaamde governance. Het Openbaar Ministerie is op dit moment niet betrokken bij de samenwerking die er is tussen private partijen en de politie. Dit komt doordat er op dit moment niet door de politie met deze private partijen wordt samengewerkt in het kader van opsporing. Aangaande het OM komt tijdens de interviews nog wel aan de orde dat er bij hen weinig prioriteit wordt ervaren door betrokkenen voor transportcriminaliteit. Zij geven aan dat er geen zaaksofficier is en dat er maar een beperkt aantal zaken per jaar aangeleverd mag worden; idealiter van een grote omvang.

Voor de komst van de AVG en de afnemende prioriteit van het thema lading- en voertuigdiefstal (zoals besproken in 4.2.1) waren er nog andere vormen van benutting van private partijen dan hiervoor besproken. Vroeger konden verzekeraars bij het LIV (het landelijk informatiecentrum voertuigcriminaliteit) informatie ophalen, als ze een verdenking hadden van fraude. Dat werd daar onderzocht, dan kregen ze een terugkoppeling en dan kon de verzekeraar verder met het eigen onderzoek. Sinds twee jaar kan dat niet meer: vanwege de WPG mag dergelijke informatie niet meer worden gedeeld. Er was een specifiek telefonisch loket voor ladingdiefstal; met een eigen telefoonnummer. Dit nummer werd te weinig gebruikt en is toen opgeheven. Zie ook <https://www.transport-online.nl/site/127611/politie-gestopt-met-telefonisch-loket-ladingdiefstal/>. Het Verzekeringsbureau kon als strafrechtelijk bewaarder aangesteld worden, bijvoorbeeld van een loods met gestolen voertuigen of onderdelen van voertuigen (dan opereerde zij onder jurisdictie van het Openbaar Ministerie). Voor de politie zorgde het Verzekeringsbureau dan voor het registreren, fotograferen en identificeren van voertuigen en onderdelen. Per september 2021 is VbV Derden (de afdeling van het Verzekeringsbureau die dit uitvoerde) gestopt – vanwege de te hoge kosten in verhouding tot de baten.

‘2016-2017. Binnen het ‘Project bebakenen gestolen personenauto’s’ hebben we heimelijk een baken gehangen onder een auto die bij een woninginbraak was gestolen. Deze auto was via de ANPR aangetroffen. Er is voor gekozen de auto te laten rijden en dat leidde tot een loods in [X]. De politie kwam ter plaatse en een verdachte is in de loods aangehouden. De VbV werd gebeld - zaterdag eind van de middag – en kwam direct voor een eerste schouw. Het ging om veel onderdelen: 1 hele personenauto en een totale lijst van 300 onderdelen, waaronder autodeuren en veertien motorblokken. Dit was allemaal uit elkaar getrokken voor de verkoop. De politie heeft de loods tot maandag bewaakt, waarna VbV met een trailer de loods leeg kwam halen, ‘tot bezemschoon leeg opgeleverd’. De lijst van onderdelen kon vervolgens in het strafrechtelijk dossier worden gevoegd.’

Er is naar aanleiding van een signaal van rijdende berovingen gezamenlijk gesurveilleerd (door politie en Transport en Logistiek Nederland). Zo beschrijft een betrokkene:

‘We hebben toen een camera geplaatst en dan zag je die criminelen echt zo opereren. Ze klimmen gewoon uit het dak, dan rijden ze er met een SUV achteraan. Een man zit vast met een soort tuig en hangt aan de achterkant van een vrachtwagen met een slijptol en de andere man springt naar binnen en haalt de boel leeg. Ze azen dan niet

op bankstellen of iets, dan heb je het over iPhones en dat soort dingen. Dan ga je samenwerken om heel gericht te surveilleren. Wat je dan doet, is je hebt een interessante partij. Dan is de bedoeling dat de securitymanager aangeeft dat de partij gaat rijden en daar en daar langskomt en dan komt de politie in een onopvallende auto langs en dan op die manier kan je aanhoudingen verrichten.'

Toen de fraudedesk van een verzekeringsorganisatie net was opgericht, was er samenwerking met een politieregio in het zuiden. Daar was een ladingsteam opgericht en dat zat puur op transportcriminaliteit. Er is toen een samenwerkingsconvenant tussen politie, ministerie en de verzekeringspartij(en) gesloten. Het ging om een geheimhoudingsplicht, door de minister opgesteld. Een aantal leden van het team mocht alle informatie inzien. Onderstaand de toelichting van een respondent over de samenwerking met dit team:

'Een paar jaar geleden was er in Driebergen een permanent team, waar twee tot drie man zaten die je kon bellen over een gestolen trekker. Als een trekker gestolen wordt, dan weet je dat vaak een oplegger volgt. De politie gaf dan aan de verzekeraar aan 'wel ongeveer te weten wie dat geweest zou kunnen zijn', omdat ze eerder al de melding hadden gehad van een oplegger die gestolen was. Zo kon je met elkaar heel vaak de linken leggen, waar de politie nog geen melding had over diefstal, hadden wij dat wel en dan konden we die informatie bij elkaar leggen. Als wij bijvoorbeeld een trend waarnamen of bepaalde weerstand ervoeren in onderzoek bij de regio dan konden wij ook de jongens bellen en die coördineerden dan. Als politie Utrecht niet mee wil werken bij een hotspot bijvoorbeeld, dan belden we de landelijke eenheid op en die coördineerde dat er wat moest gebeuren. Dat was een hele prettige manier van werken.'

4.2.2 Aard, rollen en taken betrokken partijen

Betrokkenen

Op het gebied van lading- en voertuigdiefstal zijn dus verschillende private partijen actief. Ten eerste het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit: een gezamenlijk initiatief van alle Nederlandse schadeverzekeraars om voertuig-, vaartuig, werkmaterieel en transportcriminaliteit te bestrijden. Ten tweede TAPA EMEA (Transported Asset Protection Association Europe, the Middle East & Africa), gericht op de beveiliging van de toeleveringsketen van diefstalgevoelige en hoogwaardige producten. Ten derde Transport en Logistiek Nederland, de ondernemersorganisatie voor de transport- en logistieksector. En tot slot afzonderlijke (grote) verzekeraars, zoals TVM.

Binnen de politie zijn er verschillende afdelingen naar voren gekomen die zich specifiek met lading- en voertuigdiefstal bezighouden: Infocel ladingdiefstal (DLIO), de Taskforce Ladingdiefstal, het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum voertuigcriminaliteit (LIV), waaraan politie, de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) en het Verzekeringsbureau deelnemen, en het aangifteloket gestolen voertuigen van de politie en het Verzekeringsbureau.

En bij de TFOC-aanpak zijn naast de politie en de private sector (Transport en Logistiek Nederland) verschillende andere overheidspartijen betrokken (vanuit het samenwerkingsverband Taskforce RIEC Brabant-Zeeland): gemeenten, Openbaar Ministerie, Douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, Belastingdienst en de Fiscale Opsporingsdienst (FIOD).

Rollen en taken

Private partijen kunnen verschillende rollen innemen in hun relatie tot publieke partijen, zoals de politie. Dat komt duidelijk in de praktijk naar voren in de casus 'transportcriminaliteit'.

Allereerst zijn private partijen, zoals het Verzekeringsbureau en afzonderlijke verzekeraars, melders en aangevers. Wanneer er bijvoorbeeld een ladingdiefstal heeft plaatsgevonden, dan doen zij hiervan melding of aangifte bij de politie (bijvoorbeeld bij de Taskforce Ladingdiefstal). Zij leveren hierbij vaak al aanvullende informatie op, die uit het eigen onderzoek naar voren is gekomen.

De private partijen zijn ook leverancier van kennis en informatie. Het Verzekeringsbureau levert bijvoorbeeld kentekeninformatie aan ten behoeve van preventie en opsporing (middels camera's op bedrijventerreinen) en specifieke informatie bij een casus of dossier. Ook vindt er geaggregeerde data-aanlevering plaats vanuit het Verzekeringsbureau, TAPA, Sensitech over trends en hotspots aan de politie.

Medespeurder is ook een rol die door private partijen wordt ingenomen. Voorbeelden zijn het Verzekeringsbureau dat deelneemt aan een integrale controle van het LIV (Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit) en Transport en Logistiek Nederland die meegaat met een actiedag van TFOC (Transport Facilitated Organised Crime). Zo was Transport en Logistiek Nederland betrokken bij een actie-week in Brabant-Zeeland van TFOC tussen 13 en 17 juni 2022, waarbij onder andere 104 voertuigen, 35 containers en 52 bedrijven zijn onderzocht en 'meerdere signalen van criminele inmenging zijn signaleerd'.²¹ Betrokkenen geven wel aan dat er 'vroeger' meer sprake was van echt samen opsporen.

Tot slot komt er ook nog een andere rol naar voren, namelijk een faciliterende rol, die met name het Verzekeringsbureau vervult. Zij verzekeren een gestolen auto met baken, ze stellen lokmiddelen ter beschikking en nemen deel aan een gezamenlijk aangifteloket.

De vraag die opkomt, is of de politie ook zo'n dergelijke veelvoud aan rollen in de samenwerking tegen transportcriminaliteit inneemt. Deze vraag kan ontkennend worden beantwoord als we naar de huidige situatie kijken. Op dit moment wordt de politie namelijk met name ervaren als een ontvangstpunt van kennis en informatie. Vanuit de politie wordt (uitgezonderd de eerder genoemde geaggregeerde data) geen informatie aan private partijen aangeleverd. Dit terwijl dit eerder wel gedaan werd, zoals hiervoor is beschreven. Dit beeld werd herkend door de door ons geïnterviewde politiemensen.

21 https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2022/juni/2022-06-20_tfoc-factsheet-week-4.pdf

4.2.3 Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol?

Belangen en motieven

De belangen van de politie en private partijen zijn deels gelijk, deels anders. Gelijk is dat beide criminaliteit in de transportsector tegen willen gaan. Anders is dat de focus van de politie ligt op 'boeven vangen':

'De belangen van de politie is meer het scoren hè, dus de kilo's aan middelen.'

Bij verzekeraars betreft de focus het terug willen vinden van goederen en het beperken van de schadelast. Er kan civielrechtelijk beslag gelegd worden op goederen. Zoals een respondent verhaalt:

'Maar het leuke was altijd dat die jongens van het team ook de pluspunten zagen, omdat ze zagen dat de verzekeraars het geld afpakken van die jongens zodat het weer teruggaat naar de klant. Dus de dure Mercedes wordt verkocht en het geld gaat weer naar de klant. Dat vond de politie ook prachtig. Dat zong ook wel rond in de bajes bij die jongens dat ze extra worden gepakt.'

Ook geven enkele geïnterviewden hierbij aan dat private partijen aan de aanpak van transportcriminaliteit, zoals ladingdiefstal, op dit moment meer belang hechten dan de politie:

'In essentie denk ik niet dat er verschillende belangen zijn. Allebei willen het zoveel mogelijk voorkomen en als het gebeurt de daders opsporen. Maar er zit een verschil in prioritering, wij vinden het belangrijker dan de politie momenteel.'

En een andere respondent stelt:

'Wij vinden ladingdiefstal namelijk helemaal niet belangrijk, maar dat is wel waar ik die partijen mee kan helpen, want die verliezen daar zoveel geld mee. We moeten wat wisselgeld gaan geven, dan kan je samenwerken.'

In dit citaat komt ook het belang van wederkerigheid aan de orde (wat hierna besproken wordt).

Gelijkwaardigheid en wederkerigheid

Er wordt op dit moment door met name de private partijen geen gelijkwaardigheid en wederkerigheid ervaren. De private partijen hebben het gevoel dat zij met name nog informatie aan de politie aanleveren en hier weinig voor terugkrijgen. De gelijkwaardigheid en wederkerigheid zijn hiermee minder dan enkele jaren geleden nog het geval was, toen er soms op dossier- of casusniveau informatie werd uitgewisseld.

‘De samenwerking destijds was wederkerig. Wij zorgden als politie ervoor dat gestolen voertuigen terugkwamen in de keten van de verzekeringsbranche. Als wij bijvoorbeeld de Audi niet hadden bebakend, dan hadden we deze niet tot de loods kunnen volgen. Dan hadden we 14 motorblokken, autodeuren, ruiten niet gevonden. En hadden wij geen persoon kunnen oppakken.’

Private partijen geven aan dat de politie nu vooral informatie ophaalt en zelf (vrijwel) geen informatie levert. Zoals een respondent dit verwoordt:

‘Bij de politie is het meer halen en bij mij meer brengen. Dat werkte niet, want ik haal bij de achterban. Dat waren de vervoerders, maar die geven op een gegeven moment, terecht, aan dat ze allemaal maar input leveren en er niks meer over horen. De politie vergaart ondertussen wel weer informatie, maar als er bij de politie informatie is, dan wordt dat niet meer gezegd.’

Het belang van wederkerigheid wordt door een respondent van de politie tegelijkertijd wel gezien. De respondent geeft aan dat de overheid veel vraagt van private partijen, maar niet altijd ‘teruggeeft’. Het is volgens deze respondent van belang om verwachtingen te managen en zo veel mogelijk te investeren en te proberen om ook wat terug te doen voor de private partij. Dat dit ingewikkeld is, blijkt uit het volgende citaat:

‘Ik geef echt aan de voorkant mee, investeer erop, doe mee, ik probeer m’n best te doen, maar ik ga daar niet altijd over. Ik heb geen poppetjes. Het gaat mee in de briefing van de dag van een DR, DRR, teamrecherche, daar zit het hem heel erg in. (...) Dus we werken samen, maar pakken we ook dezelfde zaken op die zij aandragen? Nee dat doen we niet. Dus het stukje opvolging.’

De meeste geïnterviewden geven aan dat ze door dit gebrek aan ervaren wederkerigheid de relatie met de politie niet gelijkwaardig vinden. Waarbij het verschilt in hoeverre zij dit als een probleem ervaren. Een respondent stelt het volgende:

‘Dit voelt niet als een gelijkwaardige samenwerking maar dat heeft denk ik ook niet veel er mee te maken. Want dat is informatie die zij nodig hebben voor hun onderzoek en als ik dat niet aanlever dan kunnen zij hun onderzoek niet doen. Het is per definitie niet gelijkwaardig. We zijn niet gelijkwaardig. Ik vind de verhouding op zich ook niks mis mee. Jij bent politie en ik ben aangever.’

Hoewel er weinig wederkerigheid en gelijkwaardigheid worden ervaren, worden er wel geaggregeerde data uitgewisseld tussen de politie en de verzekeraars en Transport en Logistiek Nederland – wat door (een respondent van) de politie als wederkerig wordt gezien. Omdat de verzekeraars en Transport en Logistiek Nederland data aan hen aanleveren, krijgen zij immers ook data terug. Of ze nemen contact op om een bepaalde

casus voor te leggen, met de vraag of dit bij de politie bekend staat als nieuwe trend, modus operandi, zoals in het volgende voorbeeld:

'Ik heb bijvoorbeeld een ladingbedrijf en een klant die wil 5 opleggers naar München brengen, maar ik ga niet voor 5 opleggers naar München rijden, dus die zet ik dan op dat platform. Dan kan iemand zeggen, ik heb nog plaats over in mijn auto en die neemt het dan mee. Dus dat is ook om de efficiency te verbeteren, maar daar zie je dus ook allerlei vormen van identiteitsfraude optreden. Dus de pallets worden netjes opgehaald, maar die komen niet aan. En de persoon die ze heeft opgehaald die is niet meer te traceren. Is dit een trend? Gebeurt dit vaker? Dat soort vragen krijg ik dan. Ik heb bij de landelijke eenheid dienst infra een contactpersoon, X, en ik zo'n geval meld ik me daar en dan stuur ik het op en dan gaat hij kijken.'

We nemen daarnaast waar, in het kader van wederkerigheid, dat er meerdere voorbeelden van zijn dat (netwerk)contacten gebruikt kunnen worden om een casus rondom lading- en voertuigdiefstal wat eerder door de politie opgepakt te laten worden dan wanneer deze via de reguliere route zouden moeten gaan. Zoals een respondent het verwoordt:

'(...) je merkt wel dat als je gewoon je netwerk hebt, dan zijn ze wel bereid om te kijken of ze iets kunnen oppakken of kunnen regelen of zaken kunnen doen via hun netwerk. Dus aan de ene kant heb je toch de formaliteit dat ze gebonden zijn aan bepaalde jurisdictie, maar aan de andere kant merken wij wel dat als we langs het netwerk de juiste wegen bewandelen we toch wel vaker resultaten bereiken. Daar zit wel de gelijkwaardigheid in hoe we elkaar behandelen.'

Informatiedeling

In de 'oude situatie' werd er veel gedeeld op basis van vertrouwen, ook van de politie naar de private partijen. De lijntjes waren kort tussen de politie en de verzekeraars en het ging vaak om al langer bestaande contacten. Dit zorgde voor een onderling vertrouwen om informatie te kunnen delen. Door het verschuiven van betrokkenen – parallel aan de komst van de AVG – werd de drempel om informatie te delen hoger of zelfs hoog. Een respondent omschrijft dit als volgt:

'Publiek-private samenwerking lijkt in belangrijke mate afhankelijk van (persoonlijke) contacten. Bij het wegvallen van zo'n contact kan het voorkomen dat de samenwerking niet snel weer wordt opgepakt. Daarvan lijkt ook hier sprake. Op dit moment werkt de verzekeraar beter samen met politie in het buitenland, dan met de politie in Nederland. In het buitenland zijn de warme contacten nog aanwezig, de lijntjes kort en heeft men voldoende aan een telefoontje.'

Er werd overigens ook wel informatie gedeeld op basis van een convenant, bijvoorbeeld op een bepaald dossier. Er zijn ook bredere/overkoepelende convenanten geweest, zoals het Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector tussen 2010-2013²². Nu gebeurt beide eigenlijk (vrijwel) niet meer: delen op basis van vertrouwen en convenanten. Informatie wordt wel gevorderd vanuit politie van de private partij. Als een verzekeraar persoonsgegevens moet aanleveren, dan is formeel een vordering nodig om deze informatie te verstrekken.

Daarnaast wordt geanonimiseerde informatie gedeeld, bijvoorbeeld over fenomenen, modus operandi. Hier is geen convenant voor nodig. Zoals een respondent het stelt:

‘Zonder convenant, omdat wij dingen delen die niet persoonlijk te herleiden zijn naar bedrijven of personen, mogen we dat doen.’

Overigens is er wel een convenant aangaande het bebakenen van voertuigen: ‘Convenant bebakenen verdachte gestolen voertuigen’. Op basis van dit convenant kan de politie een (teruggevonden) gestolen auto bebakenen en inzetten voor opsporing. De VbV neemt hiervoor zeven dagen de verzekeringsdekking voor bebakende gestolen voertuigen over.

4.2.4 Aandachtspunten

De geïnterviewden benoemen het niet willen (en kunnen) delen van informatie vanuit de politie het belangrijkste knelpunt in de samenwerking tussen de politie en private partijen. Aan dit knelpunt liggen verschillende redenen ten grondslag. Ten eerste omdat dat niet mag of zou mogen vanwege de WVG en de AVG. Ten tweede omdat het zinvol kan zijn tactieken (bijvoorbeeld van de taskforce ladingdiefstal) geheim te houden. Ten derde doordat er een gebrek is aan prioriteit bij de politie over dit thema, zoals eerder en meermaals in deze paragraaf aangestipt.

‘We zijn altijd verbonden aan de AVG en WPG. Wat verstrek je wel en niet. Waar eindigt de samenwerking? Dat is wel belangrijk voor ons. En ook tactisch gezien; wil je zo’n taskforce ook de tactieken wel geheimhouden. Je wil die tactieken toch geheimhouden ook al kan je ze misschien wel vertrouwen.’

‘Er zit altijd een ‘let op’ in, je zit altijd op de gevarengrens van WPG-technische en AVG-technische gegevens, soms vraag ik hun weleens, maar dan wil ik hun niet de AVG laten overtreden. Dus het spanningsveld tussen wat je delen mag en wat mogelijk is, ik ben heel goed in de grens opzoeken en niet eroverheen stappen, maar de rekkelijkheid opzoeken, maar ik moet het ook niet oprekken, want dan heb ik zelf een probleem. Of ik bezorg hun een probleem met de AVG.’

22 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7042621b65209f1361f1c6a90ca53c77feb1db71/1/pdf/convenant9-12-09.pdf>

4.2.5 Wat levert het op?

Rest de vraag te beantwoorden van de aanwending van private bedrijven oplevert in deze casus. Dan blijkt dat met name het Verzekeringsbureau bijdraagt aan de opsporing. Zo faciliteren zij de opsporing doordat zij de verzekering op zich nemen van een gestolen auto die met baken als lokauto wordt ingezet en omdat zij lokmiddelen ter beschikking aan de politie stellen: zoals scooters met een baken. Hiernaast neemt het Verzekeringsbureau jaarlijks ongeveer deel aan dertig integrale controles in het LIV, waardoor de originele identiteit van de bij een integrale controle (op een automotive bedrijf) aangetroffen voertuigen en onderdelen snel vastgesteld kan worden. Het Verzekeringsbureau levert ook specifieke informatie aan bij een zaak, bijvoorbeeld als er sprake is van een gestolen lading of een gestolen voertuig.

Het uitwisselen van geaggregeerde data tussen de politie, verzekeraars als transporteurs zorgt eveneens voor een gedeeld inzicht in ontwikkelingen en trends in transportcriminaliteit, zoals ladingdiefstal. Zijn er nieuwe vormen van criminaliteit? Zijn er routes of locaties waar criminaliteit relatief vaak voorkomt? Transporteurs kunnen deze informatie gebruiken om routes en locaties te vermijden. De politie, zoals de Taskforce Ladingdiefstal, kan de informatie inzetten ten behoeve van hun heterdaadkracht; bijvoorbeeld door op specifieke plekken lokauto's in te zetten. Het uitwisselen van informatie over eerdere criminaliteit tussen de politie, Transport en Logistiek Nederland en verzekeraars draagt hieraan bij.

Verzekeraars benoemen tot slot dat er nog veel meer winst te behalen is als de politie meer gebruik zou maken van de informatie die private partijen beschikbaar hebben. Nu stranden nog veel onderzoeken doordat 'panklare' aangiften niet worden opgepakt en er kennelijk daarover ook uiteenlopende verwachtingen bestaan tussen politie en bedrijfsleven.

Resultaten volgens betrokkenen:

- faciliteren van de opsporing met bijvoorbeeld lokauto's;
- identiteit van voertuigen en herkomst onderdelen kan snel worden vastgesteld;
- gedeeld inzicht op de voertuigcriminaliteit;
- informatie politie helpt bedrijven met de kans op slachtofferschap te verkleinen;
- informatie bedrijven helpt politie bij 'heterdaadkracht'.

4.3 Landelijk: Nationale Politie en het Bankwezen

De casus op hoofdlijnen

Bij de *casus landelijke bankfraude* is er binnen de Serious Crime Task Force (SCTF) sprake van samenwerking tussen private en publieke partijen in verschillende fasen. De bank levert in de voorfase van de opsporing ongebruikelijke transacties aan bij de Financial Intelligence Unit (FIU). In de fase daarna wordt deze transactie nader onderzocht door de FIU en de banken zijn hier dan ook bij betrokken. Als eenmaal het on-

derzoek door de FIU klaar is, heeft de bank geen rol meer en gaat er een opsporingsinstantie mee aan de slag. Banken dragen in deze casus bij als melder en analist van de eigen systemen. Daarnaast bespreken zij met andere banken informatie die gebruikt kan worden door de FIU in het dossier. De publieke partijen leveren binnen de SCTF signalen aan van personen die nog niet als verdacht zijn aangemerkt, zodat banken kunnen kijken of er bij hen sprake is van verdachte transacties. Ook delen publieke partijen kennis met banken over modus operandi, zodat de banken hun monitoringsystemen kunnen verbeteren.

Bij deze bankencasus blijken de belangen van politie en Financial Intelligence Unit (FIU) en banken niet volledig overeen te komen. De FIU en politie willen opsporen. Banken ook, maar op directieniveau willen zij vooral de schade wegens fraude terugdringen en een bijdrage leveren aan een juist betalingsverkeer. Gelijkwaardigheid en wederkerigheid worden niet altijd herkend, soms wel.

In deze paragraaf richten we ons op de casus waarin banken als private partij worden benut binnen de Serious Crime Taskforce (hierna: de Taskforce) door de politie in de opsporing van facilitators en tussenpersonen in de georganiseerde misdaad. We schetsen eerst de probleemcontext, waarna we dieper ingaan op de manier waarop de benutting van de banken plaatsvindt. We geven daarbij aan wat de rollen en taken zijn van de partijen gerelateerd aan het proces, van signaleren tot en met opsporen. Tot slot gaan we in op samenwerkingsprincipes, ervaren aandachtspunten en risico's en focussen we op wat deze samenwerking nu precies oplevert.

4.3.1 *Probleemcontext: witwassen, excessief geweld en corruptie aanpakken*

Facilitators en tussenpersonen van criminaliteit komen vaak even in beeld, maar er is vaak te weinig zicht op voor een goede verdenking vanuit de opsporingsinstanties zoals de politie en de FIOD. Deze facilitators zouden verdachte kunnen worden op het moment dat de opsporingsinstanties de transacties zouden kunnen inzien. Maar de opsporing liep tegen het probleem aan dat de transacties pas ingezien (gevorderd) mochten worden op het moment dat zo'n facilitator een verdachte is. De opsporing merkte dat zij op die manier in een cirkel terechtkwam. Die oplossing werd gezocht in de Serious Crime Taskforce (hierna de taskforce), welke samenwerking hieronder wordt besproken.

De taskforce startte in 2019 als pilot waarna in 2021 een structureel karakter ontstond van de samenwerking. De reikwijdte van de taskforce behelst dus tussenpersonen die facilitair zijn aan criminele samenwerkingsverbanden op de deelgebieden witwassen, excessief geweld en/of corruptie. Hierbij is het van belang te benoemen dat deze facilitators en tussenpersonen géén verdachten mogen zijn – in het geval iemand verdacht is, kan er immers op strafrechtelijke titel gevorderd worden (Pilot Serious Crime Taskforce, 2021).

De samenwerking binnen de taskforce tussen de overheid en de banken wordt sinds 2019 concreet vormgegeven, met als basis voor de banken de Wet ter voorkoming van

witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) waar zij aan moeten voldoen. Een van de geïnterviewden die bij de opstart van de samenwerking betrokken was, vertelt dat het relatief snel en gemakkelijk ging.

‘Dat kwam omdat de banken er zeer bereid toe waren, dat was toentertijd ook met de enorme boete voor Bank3. Dus ook het besef van het mee willen werken op het gebied van ondermijning was sterk gegroeid. Bovendien zie je bij banken dat afdelingen die erover gaan, vaak overbevolkt zijn met oud-politiemensen. Dus dat is een ons kent ons wereld en werkte zeker mee.’

Juridisch gezien was de opstart ingewikkelder, omdat er WPG-gevoelige informatie met de banken gedeeld zou moeten worden. Die juridische basis werd gevonden in de WPG art. 20. Daarin staat dat de politie informatie mag delen als er nog geen verdachte in beeld is. En dat is eigenlijk waar het in deze samenwerking om draait, naast dat er AVG-gevoelige informatie wordt gedeeld zoals contextinformatie van niet-verdachte subjecten. In deze samenwerking worden er ook fenomenen en modi-operandi gedeeld. Deze gegevens zijn gemakkelijker te delen omdat deze niet AVG-gevoelig zijn. Beide soorten informatie worden gedeeld binnen de taskforce.

4.3.2 *Benutting van private partijen*

Benutting: drie fasen

Bij de taskforce zijn verschillende partijen betrokken. De samenwerking kan opgedeeld worden in een aantal fasen waarin private partijen op andere manieren worden benut. Welke partijen betrokken zijn, in welke fase en op welke manier zal hieronder worden uitgelegd.

Fase 1 – Input (OM, politie, FIOD, banken)

In fase 1 (input) wordt een transactie van een mogelijke facilitator of tussenpersoon als ongebruikelijk beoordeeld door een bank en op basis van de Wwft gemeld bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU). De FIU analyseert ongebruikelijke transacties die een mogelijke link hebben met witwassen, onderliggende delicten of terrorismefinanciering.

Een bank is verplicht zo’n melding te doen. En de bank mag op zijn beurt informatie ontvangen over zo’n facilitator of tussenpersoon en daar onderzoek naar doen; dit omdat de politie, FIOD of het Openbaar Ministerie op basis van artikel 20 WPG subjectinformatie mag delen als de persoon waar het om gaat nog geen verdachte is. Dat is dan ook de input die de bank krijgt voor een onderzoek. De bank mag dan onderzoek doen naar dit subject en kan een van de transacties van die persoon als ongebruikelijk bestempelen. Als ze dat doen, moet deze transactie worden gemeld bij de FIU.

‘Het niet zo dat we de verdachte van een liquidatie inbrengen, want daar heb je gewoon de strafvordering voor. Maar juist de subjecten die toch een cruciale rol te ver-

vullen als broker [tussenpersoon] of facilitator, die willen we juist laten onderzoeken door de bank. Dus het zijn nog geen verdachten. Voor verdachte personen ga je gewoon vorderen, maar dat valt niet onder de uitvoering van de SCTF'

Dan wordt er aan de voorkant door de weegploeg in het selectieoverleg van de taskforce bekeken of het haalbaar en rechtmatig is om een onderzoek te laten plaatsvinden naar deze ongebruikelijke transactie. Als daar een positief advies over wordt gegeven, komt de transactie in de throughput fase.

Fase 2 – Throughput (banken, FIU)

Een ongebruikelijke transactie die door de weegploeg komt, komt in de *throughput*-fase terecht. Dat is de fase waarin de ongebruikelijke transactie nader wordt onderzocht door de FIU. Als deze transactie zo ongebruikelijk is dat hij als verdacht wordt bestempeld door de FIU, dan maakt de FIU een rapport. Dit rapport kan worden aangeleverd aan de opsporingsdiensten van de politie en FIOD. Deze hebben vooraf commitment gegeven om de output op grond van het signaal op te pakken. Een deelnemer van het samenwerkingsverband legt het als volgt uit:

'Als een bank een ongebruikelijke transactie ziet, die naar een andere bank wordt verstuurd. Stel van Bank3 naar de Bank 2. Dan mogen deze analisten van de bank over die transactie praten. Dit is bilaterale informatie-uitwisseling. De FIU mag vervolgens advies geven aan meldingsgroepen²³ dus ook aan banken. Dit is een gesloten box en die noemen we de Fintell-Alliance. Daarin doet de FIU onderzoek met banken buiten het zicht van de politie. Wij mogen als FIU horen wat ze met elkaar overleggen. Hier ontstaat een bilateraal informatiesysteem tussen banken waar de FIU als overheidspartij bij zit. Dit mag de FIU dan samenvoegen met het eigen onderzoek en dat wordt samengevat in een rapportage die aan verschillende opsporingsinstanties wordt gegeven.'

Fase 3 – Output (OM, politie, FIOD)

In fase 3 (output) wordt de verdachte transactie bij de juiste opsporingsdienst van de FIOD of politie neergelegd met bijbehorend dossier. Deze dienst moet het opsporingsonderzoek dan uitvoeren.

Governance: leren van ECTF

In deze casuïstiek zien we een actieve rol voor het Openbaar Ministerie bij de aansturing van de benutting (governance). Ten behoeve van de inrichting van deze governance is ook nadrukkelijk geleerd van de ervaringen met de Electronic Crime Taskforce (ECTF). Voorheen werd er incidenteel samengewerkt tussen banken en de politie als dat van belang was voor een bepaalde casus. Dit was dan vaak ad-hoc en gebaseerd op vorderingen en behulpzame bankmedewerkers die op dat moment snel konden leve-

23 Dit zijn groepen die verplicht zijn om ongebruikelijke transacties te melden.

ren. ‘Dat valt of staat dan met de juiste mensen’, vertelde een politiemedewerker die daar in het verleden wel eens mee te maken had.

Ook bestond de Electronic Crime Taskforce (ECTF) toen nog onder het oude convenant.²⁴ Dat werd in 2011 opgericht door de minister van Veiligheid en Justitie in combinatie met de Nederlandse vereniging van Banken. In de ECTF werd vooral onderzoek gedaan naar de digitale infrastructuur van banken en hoe deze infrastructuur misbruikt kan worden voor cybercrime. In dit samenwerkingsverband konden banken en de politie destijds informatie met elkaar delen. Na 2018 was dat convenant niet meer bruikbaar in verband met het intreden van AVG en moest er op een andere manier gewerkt gaan worden. Een van de medewerkers zegt hierover:

‘Dus er is een nieuw convenant, maar dat is niets meer of minder dan wat er in de wetsteksten staat. Er blijft nog steeds discussie over hoe je de AVG kan uitleggen, alleen als je vijf juristen vraagt hoe het kan, dan krijg je zes antwoorden hoe het niet kan en niet hoe het wel kan. Er is geen jurist die zegt ga maar door, als het de kans heeft om te falen. Dat heeft erin geresulteerd dat wij nu een convenant hebben, waar je eigenlijk helemaal niks mee kan.’

Op basis van dit nieuwe convenant²⁵ kan dus wel algemene kennis worden gedeeld, maar geen IP-adressen of andere informatie die te herleiden is tot personen. De bank mag nu informatie delen met het ECTF in de vorm van een korte aangifte en de politie mag globale informatie delen met de bank omwille van preventie. Daarnaast kan de recherche dossiers maken op basis van de aangiften van de banken, maar omdat ze landelijk werken en die zaken niet zelf oppakken binnen het ECTF, worden deze uitgezet binnen andere politieteam, op basis van pleeglocatie bijvoorbeeld. Commitment voor dit onderwerp mist en daarom blijven deze zaken vaak liggen. Cybercrime en digitale criminaliteit vormen veelal een onbemand en onbekend thema bij de politie. Ook acteert de politie vaak op basis van de waan van de dag waardoor deze zaken eerder blijven liggen en de winkeldief om de hoek wél de aandacht krijgt. De politieteam zien vaak niet de urgentie van de zaken en vinden zich niet altijd volledig verantwoordelijk als zo’n zaak basisteam- of district-overstijgend is omdat het dan niet specifiek in hun gebied plaatsheeft. Ook is er een probleem met capaciteit:

‘De capaciteit is gewoon heel erg beperkt, dus we kunnen ook niet boos worden op onze collega’s dat ze het niet oppakken, want ze krijgen allemaal zaken op hun bordje, maar we moeten het zo aantrekkelijk mogelijk maken dat ze het oppakken.’

24 Te vinden op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-a22e3b26-7493-47df-9eb5-37effdc9ea2/pdf>

25 Te vinden op: <https://www.nvb.nl/media/5453/convenant-ectf-2022-nvb.pdf>

4.3.3 *Aard, rollen en taken betrokken partijen*

Betrokkenen

Op het gebied van de aanpak van facilitators en tussenpersonen van criminaliteit zijn dus verschillende partijen actief. Vanuit de private kant zijn dit verschillende banken en vanuit de publieke partij de FIOD, het Openbaar Ministerie, de politie (financieel economisch) en de FIU.

Rollen en taken

De banken kunnen verschillende rollen innemen in hun relatie tot publieke partijen tijdens de aanpak van deze facilitators en tussenpersonen van criminaliteit, zoals de politie. In bovenstaande paragraaf worden de drie fasen besproken: de input, de throughput en de output. Aan de hand van deze fasen worden hieronder de rollen van de banken besproken.

Vóór de input-fase is er een fase waarin de politie met een bank een niet-verdacht persoon met contextgegevens mag delen. De bank kan dan in zijn systemen nagaan of hieruit een ongebruikelijke transactie voortkomt die vervolgens gemeld kan worden bij de FIU. Dan komen we bij de input-fase.

In de input-fase zijn banken melders, omdat zij op basis van de Wwft een ongebruikelijke transactie melden bij de FIU. Deze transactie wordt vervolgens besproken door de publieke partijen, om te beslissen of het waardevol is om deze transactie op te pakken en door te zetten naar de throughput-fase.

In de throughput-fase zijn banken in de gelegenheid om informatie te verrijken, bijvoorbeeld om bilateraal informatie uit te wisselen aan andere banken waar de FIU bij mag zitten. De FIU kan daar, zonder dingen te vragen, mogelijk extra informatie ontvangen voor het onderzoek dat zij draaien naar de ongebruikelijke transactie. De FIU mag ook ongevraagd advies geven aan de banken.

De bank heeft in de output-fase geen rol meer, op dat moment moeten overheidsinstanties aan de slag met het dossier dat is opgesteld door de FIU.

De publieke partijen zijn hierin leverancier van kennis op het niveau van modus operandi, waardoor de banken hun monitoringssystemen kunnen verbeteren, maar ook op het niveau van het delen van niet-verdachten waarover wel een vermoeden rijst dat zij te maken hebben met het faciliteren, of het zijn van een tussenpersoon in de criminaliteit. Zo kan de bank beter voldoen aan zijn plicht om witwassen en de financiering van terrorisme tegen te gaan.

4.3.4 *Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol?*

Belangen

De belangen van de politie en de banken lijken op verschillende niveaus te verschillen van elkaar. Het belang van de politie en de FIU is opsporen van facilitators en tussenpersonen binnen de taskforce. Voor de banken levert het met name kennis op waarmee

de transactiemonitorsystemen van de banken verbeterd kunnen worden,²⁶ alsmede een maatschappelijk belang, een positieve naam, betrokkenheid en kennis over de prioriteiten van de opsporingsdiensten en het laten zien van een goede wil. Daarnaast zijn banken verplicht zich aan de Wwft te houden.

‘De belangen lopen gelijk op aan elkaar maar uit een andere invalshoek. De gezamenlijke noemer is dat we boeven willen vangen en het goede willen doen. Banken zijn daar niet op ingericht maar zij hebben een belang bij de integriteit van het financiële stelsel. Boeven hebben dan ruim baan en als ze alles kunnen doen en dan ligt het internationale betalingsverkeer plat en dat willen ze niet. Ze willen dat het werkt en dat mensen vertrouwen op het stelsel. Ook willen banken integer te boek staan en zij kunnen zwaaien met een vlaggetje dat ze meewerken aan een beter Nederland en dat is goed voor hun goede naam. Het ondersteunt elkaar en dat zijn steuntjes in de rug voor de banken om hieraan mee te doen.’

Maar het kost banken ook veel geld om een uitgebreide fraudeafdeling te hebben. Dit moet door leden van de samenwerking worden verantwoord aan het bestuur van de bank.

‘Voor de FIU is het in de basis opsporen en daar is het belang duidelijk. Maar het is wel zo, hoe hoger je komt bij de bank, hoe belangrijker het geld is. We moeten ons verantwoorden en het management moet zien dat ze er iets aan hebben. We moeten dus laten zien wat we eruit kunnen halen als bank. Terwijl we in de werkgroep zelf vooral bezig zijn met het verder helpen van de opsporing.’

Dit merkt het OM terug in de vragen die worden gesteld door de banken. Banken willen meer efficiency, terwijl het OM geen zaken wil uitsluiten.

‘Dat heeft te maken met verschillende belangen die partijen hebben. Het is zo dat wij onze witwasregelgeving risk-based hebben ingevoerd. Dus het melden van ongebruikelijk transacties. Het is mijn belang dat die banken zo goed mogelijk kijken en hun gezond verstand gebruiken om tot een ongebruikelijke transactie te komen. Het hoeft niet per se het financieel belang van de bank te zijn om zo te redeneren. Ik hoor van de banken wel vaak “wat moeten we nu precies melden?” en dus ook “wat moeten we niet melden?” En dan gaan er dingen afvallen. Het gaat gewoon om iets dat niet klopt. Voor mij is dat superbelangrijk en voor banken is dat best lastig om dat goed te doen. De banken zouden het fijn vinden om te weten wat ze wel en niet moeten melden. Maar ik wil dat niet want dan wordt het overige dus niet meer gemeld.’

26 Deze systemen kunnen bijvoorbeeld preciezer worden gemaakt en bepaalde modus operandi kunnen hierin opgenomen worden.

Daarnaast staat soms het belang van de opsporing lijnrecht tegenover het belang van de bank. Een opsporingsinstantie wil namelijk niet altijd dat een bank gaat acteren op dat wat ze zien, omdat de zaak dan kapot kan gaan. Dit is het GAZO-principe en dat kan botsen. Het GAZO-principe, ‘geen actie zonder overleg’, houdt in dat er ‘waar mogelijk door convenantpartners geen gebruik mag worden gemaakt van de ontvangen informatie zonder voorafgaand overleg met en toestemming van de Convenantpartner waarvan de Informatie oorspronkelijk afkomstig is.’ (Convenant SCTF, 2019). Op de werkvloer blijkt dat deze afspraken moeilijk werkbaar zijn en tot veel administratieve last leiden. Dat een bank moet acteren op signalen en omdat zij zo snel mogelijk op de klant wil interveniëren. In principe heeft de politie juridisch geen poot meer om op te staan als zij de gegevens hebben gedeeld. De banken mogen de informatie dan namelijk gebruiken (Pilot Serious Crime Taskforce, 2021).

Een ander doel is het terugdringen van criminaliteit. Het belang van de opsporingsinstanties is daarin opsporen, maar voor de banken is dit anders. Zij leveren een bijdrage aan de opsporing en dat kost de banken veel geld. Zij willen graag meer in de preventieve sfeer werken, zodat ze op voorhand bepaalde beperkingen kunnen opleggen aan klanten waardoor er minder ongebruikelijke transacties ontstaan. Het idee bestaat dat het aantal meldingen dat binnenkomt op basis van de WWFT niet opgepakt kan worden aan de achterkant.

‘Er ontstaat nu een stuwmeer aan meldingen bij de FIU. Wij leveren en steken daar veel geld in. Maar mijn inschatting, wat wordt er nu echt opgepakt door de opsporing? Het is een stuwmeer en de opsporing kan onze hoeveelheid meldingen niet allemaal verwerken. Het is water naar de zee dragen. We kunnen veel effectiever zijn als we meer preventief in gaan zetten, want er worden miljarden vrijgemaakt. Die kunnen preventief veel beter besteed worden. De governance is nu zo dat de opsporing oppermachtig is en preventie te weinig aandacht krijgt. Het eigen belang van de opsporing staat boven het integrale belang.’

Naast deze verplichting hebben banken ook een commercieel motief om mee te werken.

‘De gemeente heeft een pand gesloten voor een jaar. Maar de hypotheekverstrekker van het pand die begint nu ook te piepen. Die hebben daar een hypotheek op van 1,3 miljoen. Uiteindelijk hebben we allemaal belang. Een bank wil ook niet geven aan mensen die niet zuiver hun geld verdienen, want zij willen ook hun geld.’

Maar ook gaat het om positieve framing van de banken die hieraan meewerken. Zo’n fraudeafdeling in stand houden kost geld. Maar als ze dat goed doen, komt de bank niet in de publiciteit als faciliteerder van witwassen. Op lange termijn kan er mogelijk zelfs geld worden bespaard, doordat er meer inzicht komt in modus operandi bijvoorbeeld. Hierop kan de bank dan gericht gaan inzetten of processen beter inregelen. Voor de

publieke partijen is het motief van de samenwerking vooral dat het informatie oplevert die ze anders niet zouden hebben voor opsporingsonderzoeken.

Gelijkwaardigheid en wederkerigheid

Over gelijkwaardigheid komen verschillende beelden naar voren. Enerzijds wordt er ongelijkwaardigheid ervaren. Door de publieke partners wordt deze samenwerking niet altijd als wederkerig en gelijkwaardig bestempeld. *'Banken blijven verplicht om te melden en de FIU kan de banken nadere vragen stellen. Die rollen staan in de wet en dat is niet wederkerig.'* (OM)

Anderzijds kan er volgens geïnterviewden op het niveau van kennisdeling en fenomenen wel worden gesproken over een gelijkwaardige samenwerking. Alleen dan gaat het dus niet over opsporingsonderzoeken. Banken vinden dit soms ingewikkeld, maar alle banken en overheidsinstanties in de taskforce vertellen zich hier overheen te kunnen zetten omdat het niet persoonlijk is.

*'De samenwerking is soms een beetje schizofreen. Dat je aan de ene kant een onderzoeksteam hebt en de FIOD die ook op fenomenen informatie deelt, dat is gelijktijdig gewoon doorgegaan. Dat vraagt ook professionaliteit van ons. Eigenlijk speelt het niet zo'n grote rol, maar zit het meer in de context van ons, dat wij het niet alleen goed willen doen, maar wij moeten ook echt, wij moeten het goed doen. Want die 7 casussen die door het OM en FIOD zijn gebruikt om de casus tegen *bank* te maken, daar heeft de overheid informatie waarin volgens mij in een aantal gevallen het ook gedeeld is met ons, wat dan ook aan ons ligt om dat snel en goed op te pakken, maar soms hebben ze deze informatie ook niet gedeeld. Dat voelt ook heel oneerlijk, dan word je gestraft om een casuïstiek waar je de informatie niet van had. De vraag is, had je het dan zelf kunnen zien. Ik denk dat we in de jaren wel steeds meer zelf kunnen zien, maar we kunnen soms ook wel iets missen. Dan is de vraag is het structureel of incidenteel. Maar ik wil ook incidenten gewoon in de smiezen hebben. Ik denk dat het ook moet, want de gronddelicten die eronder liggen zijn echt groot en pijnlijk, we moeten dat gewoon voorkomen. Dus ik wil ver gaan in die samenwerking.'* (medewerker bank)

De personen in die samenwerking vertellen eveneens dat het wel voelt als gelijkwaardig op de werkvloer. Zij vinden het belangrijk om een maatschappelijk doel te dienen en niet als ongelijkwaardig aan een overleg deel te nemen:

'Gelijkwaardig? De contacten onderling zijn dat in ieder geval wel. Ik merk in de praktijk niet dat de samenwerking eigenlijk niet gelijkwaardig is.'

Informatiedeling

Zoals in paragraaf 4.3.4 al beschreven, wordt er samengewerkt op basis van verschillende wetten zoals de Wwft en artikel 20 WPG. Daarnaast bestaat er ook nog een convenant dat de partijen naleven.²⁷

Voor het opbouwen van een samenwerking en het in stand houden is vertrouwen nodig volgens de geïnterviewden. Wat bij deze samenwerking erg heeft geholpen is dat er tijdens de opbouw van de samenwerking vanuit de banken veel oud-politiemensen meewerkten vanuit de banken. Er werd veel gewerkt op basis van vertrouwen, maar dit leverde voor sommige banken het gevoel op dat er publieke partijen zaten met dubbelrollen waardoor vertrouwen verloren is. Op deze dubbelrollen wordt in paragraaf 4.3.7 'bank als verdachte' dieper ingegaan.

Om over dit soort dingen door te praten is er ook een klankbordgroep opgericht zodat deze vertrouwenskwesaties benoemd kunnen worden, ook om begrip voor elkaars standpunt te krijgen.

4.3.5 Aandachtspunten

Bank als verdachte

Publieke partijen binnen de taskforce stellen weinig moeite te hebben met een samenwerking waarin een bank ook verdachte is. De publieke partijen kunnen daar makkelijk doorheen kijken omdat zij stellen dat ze niet met 'de bank' samenwerken maar met 'de persoon binnen de samenwerking'. En dat dat een heel groot verschil maakt.

Echter, dit lijkt voor een bank moeilijker. Een respondent vertelt dat het soms het gevoel oplevert dat betrokken overheidspartijen een dubbelrol bedienen. Zo'n dubbelrol kan zijn dat er in een casus wordt samengewerkt met het OM, en dat een bank vervolgens door datzelfde OM wordt vervolgd omdat een bank zijn verplichting op basis van de Wwft niet goed uitvoerde. Neem bijvoorbeeld de BANK 1 die in 2021 werd vervolgd voor het onvoldoende uitvoeren van zijn witwastaak (Parool, 19 april 2021) maar tegelijkertijd ook in de taskforce samenwerkte. Een respondent geeft hier een voorbeeld van:

*'Dit soort vormen van samenwerken werkt ook alleen maar als je elkaar vertrouwt. Dat komt te voet en gaat te paard. Een voorbeeld, we zijn begonnen met het SCTF. Dan hadden we eens in de twee weken een bijeenkomst hoe het ging en wat de voortgang was. Ondertussen was de FIOD bezig met een witwasonderzoek tegen de *bank*. Dat is dus heel gek, dan zit je aan tafel om te praten over samenwerken, terwijl politie, OM en FIOD weten dat de *bank* verdachte is en dat daar niet kan zeggen. Dat is wel stom, want dan zit je met de *bank* te praten over vertrouwen, maar dat is heel erg dubbel.'*

27 Te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-43629.html>

Het gevoel van deze dubbelrollen kan leiden tot het gevoel van onbegrip naar de publieke partijen vanuit de banken. Zo is het wel eens voorgekomen dat een verdenking die werd ingebracht in de taskforce niet werd gedeeld met een bank. Een bank begrijpt niet goed waarom die signalen niet worden gedeeld. Zij vertellen dat als dit besproken was, zij hadden kunnen acteren op dat feit. De bank stelt dus eigenlijk dat het moeilijk is om vertrouwen te hebben omdat ze eigenlijk nooit echt weten wat er gaat komen en wat er speelt. Ze kunnen elk moment opnieuw verdachte worden en dat brengt spanning met zich mee.

Rechtvaardigheid

Een aantal geïnterviewden uit de taskforce vertelt dat zij door de samenwerking binnen de taskforce meer voordeel behaalt dan de banken die niet deelnemen aan deze samenwerking. Er wordt momenteel wel gekeken naar uitbreiding, zodat kleinere banken kunnen aansluiten. Dit ligt soms ook aan de kleine banken zelf. Zij hebben soms een kleine fraudeafdeling en geen tijd of capaciteit om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. Het voordeel dat de banken halen uit de samenwerking is met name de kennis en korte lijnen die erdoor ontstaan. Onderling tussen de banken, maar ook tussen de banken en overheid. Daarnaast weten de banken ook beter waar de prioriteiten liggen. Er zijn geen signalen dat de samenwerkende banken minder kans hebben op een vervolging dan de banken die niet deelnemen aan de samenwerking.

Opvolging

Banken doen veel meldingen bij de FIU van ongebruikelijke transacties en daar hebben zij grote afdelingen voor opgebouwd. Er zijn op dit moment zo'n 12.000 personen die ongebruikelijke transacties melden vanuit de banken, en bij de FIU is ongeveer 90 fte aan opvolging (NOS, 1 november 2021). Deze meldingen staan los van de meldingen die binnen de taskforce worden besproken.

Geïnterviewden binnen de taskforce vertellen dat de opvolging (en terugkoppeling) binnen de taskforce te wensen over laat. Uit de evaluatie van de taskforce (2021) blijkt het volgende: in 2019 zijn er door de opsporing twee signalen ingebracht. In 2020 zijn er drie signalen ingebracht, waarvan één risicogerichte casus. Deze casus heeft de aanleiding gevormd voor een Fintell Alliance-onderzoek naar ondergronds bankieren en heeft daarmee indirect geleid tot 2.800 verdachte transacties. In 2021 zijn er tot dusver (april 2021) drie signalen in behandeling genomen. Tot op heden hebben de ingebrachte signalen tot 351 verdachte transacties geleid en zijn er door de Fintell Alliance in totaal elf intelligencerapportages opgeleverd ten behoeve van de opsporing (Pilot Serious Crime Taskforce, 2021). In hoeverre deze elf intelligencerapportages geleid hebben tot een opsporingsonderzoek is onbekend.

Wat voor banken moeilijk is, is dat zij ervaren dat er weinig terugkoppeling plaatsvindt. Dit kan tot demotivatatie leiden. Geïnterviewden vertellen dat ze niet goed weten of hun werk zin heeft en dat ze niet goed weten of het uiteindelijk echt succes oplevert.

4.3.6 Wat levert het op volgens de geïnterviewden?

Ook bij dit voorbeeld weer de vraag wat het uiteindelijk opleverde. Geïnterviewden die deelnemen aan de taskforce vertellen dat door de samenwerking binnen de taskforce de lijnen korter zijn geworden en dat er veel diepgaander en effectiever onderzoek mogelijk is op deze manier. Dit is met name winst voor de opsporing.

De opsporing komt nu uit die ‘cirkel’ van nog-niet-verdachte brokers en facilitators die ze op een andere manier geen verdachte konden maken. Dus in die zin levert het echt een stap dieper op voor het effectief opsporen van deze doelgroep. Door deze doelgroep aan te pakken ligt de focus sterk op de scharnierpunten van de onderwereld, waardoor criminele netwerken mogelijk ontwricht kunnen worden.

Naast dat er meer informatie is, kan informatie ook sneller bij elkaar worden gebracht en het kan effectiever zijn omdat direct de juiste mensen met expertise bereikt kunnen worden binnen de taskforce.

Onder de banken worden er ook informatieve documenten verspreid, wat een breder kennisnetwerk oplevert. Ook kunnen banken hun systemen veel beter indelen doordat zij steeds meer kennis hebben.

Resultaten volgens betrokkenen:

- diepgaander en effectiever rechercheonderzoek;
- subjecten kunnen eerder status krijgen van verdachte;
- focus op kwetsbare ‘scharnierpunten’ van de onderwereld;
- sneller de juiste expertise beschikbaar bij een signaal of zaak;
- kennisnetwerk.

4.4 Lokaal: benutting bedrijven door recherche en blauw

De casus op hoofdlijnen

Bij de derde politiecasijs, de *casus lokale benutting private bedrijven*, is het algemene patroon dat private partijen meehelpen met bewijs op basis waarvan personen kunnen worden aangehouden. In deze casus ligt de focus op een researchproject rondom *smishing* (een vorm van online fraude) in Noord-Nederland en op het samenspel van districtsrecherche en (semi-)private partijen – waaronder een woningbouwcorporatie – in het kader van een stadsbrede aanpak van ondermijning in een stad in Midden-Nederland.

De elektronicazaak en de bank in de casus uit de Eenheid Noord Nederland kunnen daarmee tot op bepaalde hoogte worden gezien als medespeurders. De woningbouwcorporatie in de casus uit de Eenheid Midden Nederland is met intensieve hulp aan de politie wat terughoudender dan de elektronicawinkel en bank, alhoewel die volgens de politie naar eigen zeggen ook een schat aan informatie bezit. Het gaat om signalen, aangiften, meldingen en camerabeelden. Niet alleen projectmatig maar zeker ook (juist!) voor zaken. Het is in deze casus afhankelijk van het rechercheonderzoek en het

beoogde effect met welke partij uit de private sector de politie samenwerkt. Er wordt bekeken wie de beste mogelijkheden in huis heeft om een stapje verder te komen in de opsporing. De private partijen zijn vooral leveranciers van informatie, ze werken als een soort tipgever en *sensor* in de zin van: private voelspriet voor de opsporing.

Bij deze casus van lokale benutting zijn de belangen van private partijen en politie vergelijkbaar: het tegengaan van criminaliteit. Bij het elektronicabedrijf speelt dan nog het doel om de klant te beschermen tegen de misdaad en bij woningbouwcorporatie de bijdrage aan een veilige woonomgeving voor de huurders. De samenwerking wordt als wederkerig ervaren: er wordt goed bekeken wat de andere partij nodig heeft om vooruit te kunnen komen bij de aanpak. De samenwerking met de elektronicazaak was niet altijd gelijkwaardig maar voelde wel gelijkwaardig doordat flink werd geïnvesteerd in persoonlijke relaties. Informatiedeling vindt plaats op basis van klein convenant, gecombineerd met durf en vertrouwen.

4.4.1 *Recherche, blauw en private partijen: dus toch*

In de vorige twee casussen betrof het grote landelijke initiatieven, gericht op de transportwereld en het bankwezen. Al in de oriënterende interviews ontstond het beeld dat daarnaast tevens wat meer lokaal gerichte opsporing bestaat waarbij ook (semi)private partijen worden benut. Hoewel dat zeker geen automatisme is. Zoals al aangegeven in paragraaf 4.1 worden volgens politiemensen nog veel zaken door de basisteamrecherche en de districtsrecherche niet opgepakt, omdat zaken met private partijen soms moeilijk en tijdrovend worden gevonden.

Na wat meer doorvragen in de oriënterende interviews blijkt dat her en der lokaal door de basisteams van de politie wel wordt geprobeerd om samen te werken met private partijen om ondermijning (de verwevenheid tussen boven- en onderwereld) aan te pakken met bijvoorbeeld gezamenlijke integrale controles. Dus toch. Het is echter niet vanzelfsprekend dat daarbij ook de rechercheafdelingen betrokken zijn, omdat die vaak weer hun eigen prioriteiten hebben. De private benutting bestaat dan feitelijk vooral uit een gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak van ondermijning. Soms is daarbij dan toch ook sprake van strafrechtelijke opsporing en draaien ook de blauwe teams zelf zaken – veelal onder toezicht van en in afstemming met de districtsrecherche, maar vaak betreft deze samenwerking vooral vergunningencontrole en is er (samen met de gemeente) een meer bestuursrechtelijke benadering. Denk aan het aanpakken van een bedrijventerrein samen met goedwillende bedrijven, of het aanpakken van vakantieparken en jachthavens met (ook) private partijen daarbij. Denk aan de private beheerders van vakantieparken en jachthavens.

Hoewel er ongetwijfeld toch nog meer voorbeelden zijn van lokale private benutting waarbij ook de recherche betrokken is, spitsen we toe op twee lokale voorbeelden zoals deze in onze oriënterende interviews al naar voren kwamen: de aanpak van smishing in Noord Nederland en de aanpak van ondermijning in een stad in Midden-Neder-

land. We voerden daartoe extra interviews uit om er wat meer het fijne van te weten (zie hoofdstuk 2). De voorbeelden lichten we nader toe in de volgende paragraaf. We zullen zien dat bij de lokale private benutting die in deze paragraaf centraal staat sprake is van een – wat wij noemen – dubbele ontschotting bij het samenspel; namelijk zowel intern als extern. Daarmee bedoelen we de situatie dat organisaties en afdelingen, ondanks soms wezenlijke verschillen in rol en taak, goed in staat zijn tot samenspel. Allereerst is er externe ontschotting tussen politie en bedrijfsleven, maar er is ook een ontschotting tussen recherche en de lokale ('blauwe') basisteams. Bijzonder is dat in beide voorbeelden in deze paragraaf wordt gestreefd naar laagdrempelig privaat-publiek samenspel, zonder ingewikkelde convenanten en (al te veel) formele afspraken. Hoewel dit soort initiatieven niet zondermeer wordt opgepakt – we noemden de redenen daarvoor – is er ook weer niets nieuws onder de zon. In hoofdstuk 3 gaven we al aan dat de 'liefhebbers' onder de rechercheurs (en politiemensen van de uniformdienst) al sinds jaar en dag via netwerkend opsporen heel praktisch nagaan wat politie en bedrijven in de opsporing voor elkaar kunnen betekenen.

4.4.2 *Probleemcontext: slim opsporen in een gebiedsgebonden context*

Verstoren met de 'korte klap'

Het is niet alleen liefhebberij en praktische deskundigheid van een categorie politiemensen, het is bij onze twee voorbeelden uit Noord- en Midden-Nederland volgens de geïnterviewden ook pure noodzaak om dit soort lokale initiatieven te ondernemen. Het gaat vaak om thema's die wegens een knellende opsporingscapaciteit van de sturingstafel 'afvallen'; de lokale recherche- en basisteams beseffen ook dat er soms geen langdurige zaken nodig zijn om toch een 'korte klap' te kunnen maken. Politiechefs (onder wie recherchechefs) kiezen er dan voor om in te zetten op verstoren met relatief kortere onderzoeken en met blauwe opsporing in plaats langlopende en capaciteit vergende rechercheonderzoeken. Met blauwe opsporing bedoelen we zaken en misdaadthema's die worden opgepakt door de uniformdienst, soms door zaken op te pakken (vaak in afstemming met rechercheafdelingen). Maar vaak genoeg betreft het bij blauwe opsporing eerder (preventieve) verstoring van aanzwellende lokale misdaad, bijvoorbeeld door een bepaald gebied 'plat te surveilleren' of door te kijken naar wat mogelijk is samen met de gemeente op grond van het bestuursrecht. Denk aan de genoemde voorbeelden van de vakantieparken en de jachthavens. In onze twee voorbeelden zien we dat er wel degelijk (ook) een strafrechtelijke aanpak plaatsheeft en – relevant voor deze studie – dat private bedrijven worden benut in de opsporing. Soms wordt er zelfs heel intensief mee samengewerkt.

In beide gevallen ging het om initiatieven die als doel hadden criminaliteit te verstoren zonder heel zware en veel capaciteit vergende recherchezaken te hoeven optuigen. Bij de aanpak van *smishing* was dat precies de keuze van politie. Met niet al te veel gedoe en zonder ingewikkelde afspraken en convenanten samen aan de slag met dit soort fraude. Ook bij het voorbeeld uit Midden-Nederland overheerst het pragmatisme van

de lokale politie: niet te groot, niet te ingewikkeld, vooral gericht op het aangaan van persoonlijk contact met de private partij. Het Districtelijk Ondermijningsteam is volgens de chef een ‘speciaal clubje’ dat zich richt op misdaadbesteding samen met de uniformdienst, met andere rechercheafdelingen, maar ook met externe partijen zoals de gemeente (voor het bestuursrecht) en bijzondere opsporingsdiensten:

‘Wij vallen onder de DR, maar we staan er eigenlijk helemaal los van. Zij draaien daar ad hoc zaken. Wij gaan echt kijken, wat gaan we oppakken. Soms komt er een-tje... meer projectmatig opsporen als het ware. Wij hebben 9 rechercheurs en wat wij doen, we hebben districtsondermijning, HOvJ diensten draaien en we doen nog veel controles met gemeente samen en daarnaast doen we onderzoeken naar wapenhandel bijvoorbeeld, omdat wij capaciteit hebben krijgen wij de zaak. Dus ik denk dat we ongeveer 2 onderzoeken de maand draaien. En vanuit controles en aanpak ondermijning zeker vaak contact met private partijen waaronder bedrijven. We zijn een bijzondere club, we doen zoveel mogelijk zelf, zoals OT-dingetjes. We werken ook veel met de flexcollega’s.’

We zullen verderop zien dat het team ook actief het contact zoekt met private en semi-private partijen, om zo op een creatieve manier de lokale misdaad schade toe te brengen en het liefst criminaliteit al in een vroeg stadium in de kiem te smoren.

Ook bij de aanpak van de zogeheten *smishing* in Noord-Nederland gaat het de publieke en private partijen vooral om verstoren in plaats van vervolging. De aanpak komt volgens de betrokkenen vooral neer op een mooi getimed samenspel tussen eenheidsrecherche, districtsrecherche, basisteam, een bank en een elektronicazaak. *Smishing* is een fraudevorm waarbij iemand met een gestolen bankrekening of een gekraakt account (vaak dure) bestellingen doet bij bijvoorbeeld elektronica-zaken. Iemand komt dan de bestelling onder de naam van het slachtoffer ophalen. Het woord *smishing* komt voort uit *phishing* en *sms*. *Smishing* is een specifieke vorm van *phishing*. *Phishing* is het ‘hengelen’ naar persoonlijke gegevens van mensen.²⁸

In de bewuste casuïstiek leidde het ertoe dat de elektronicazaak er zelf graag met de politie en een bank (waarbij opvallend veel slachtoffers hun rekening hadden) een aanpak op inrichtte. Dan wachtte niet de dure bestelling op de crimineel, maar een paar agenten om de verdachte direct aan te houden. Hiertoe was wel goed samenspel en een perfecte timing nodig tussen de politie en de betrokken private partijen. De partijen waren van elkaar afhankelijk voor tijdige en juiste informatie. Ook was het niet de bedoeling dat de frauduleus geachte bestellingen dan maar werden geannuleerd. Want dat was de standaardwerkwijze nog vóór de elektronicazaak ging samenwerken met de politie.

28 <https://www.politie.nl/nieuws/2023/april/3/samenwerken-vergroot-heterdaadkracht-bij-online-criminaliteit.html>

‘Het was ons als landelijke witgoedzaak reeds opgevallen dat er in [de stad X] veel fraudezaken voorkwamen. Vanuit beide winkels die we daar hebben was al een soort hotline met het cybercrime team. Op een gegeven moment werd ik uitgenodigd op het bureau door M. Hij kwam met het idee om een pilot te starten met publieke en private partners. Omdat we erg veel zaken hadden waarbij de slachtoffers, rekeninghouders waren bij [bank Y], is besloten die aan te haken. En zo is het eigenlijk ontstaan.’ (hoofd veiligheid landelijke elektronicazaak)

Gebiedsgerichte opsporing

Wat bij de aanpak in Noord-Nederland zeker hielp, is dat het Hoofd Veiligheid van de elektronicazaak – weliswaar jaren terug – bij de politie heeft gewerkt. Volgens hemzelf en de politie maakte dat het aangaan van het contact erg makkelijk. Wat ook meehielp is dat de politie, het bedrijf en de bank elkaar vonden in een creatieve samenwerking zonder deze ‘zwaar aan te zetten met allerlei convenanten’. Er werd steeds bekeken wat kon en mocht worden gedeeld met AVG en WPG in de hand, zonder daarbij naar eigen zeggen al te dogmatisch te zijn. Ook bij de aanpak in Midden-Nederland overheerste een werkstijl die volgens de politiemensen wel wat lijkt op ‘wijkagentenwerk’ en ‘netwerkend opsporen’. De betrokken politiemensen investeerden in een goed contact met bedrijven en hechtten er veel waarde aan om dat contact ook goed te onderhouden, vanuit de ervaring dat samen optrekken met bedrijven soms zeer effectief kan zijn bij het lokaal verstoren van misdaad. Feitelijk een soort van private variant van het optrekken met gemeente en andere publieke partijen bij de aanpak van lokale problemen die niet (zondermeer) door de recherche worden opgepakt of waarbij ‘kennis en mogelijkheden’ van externe partijen erg nuttig is volgens de geïnterviewden. Bij beide initiatieven wordt ook de uniformdienst benut, denk aan de wijkagent die eens voor het Ondernijningsteam ergens gaat informeren en ‘rondkijken’ of de wijkagent die aanbelt bij een mogelijke verdachte van smishing om eens een stevig gesprek aan te gaan. Deze werkstijl van gebiedsgerichte opsporing met benutting van het blauw en van externe (ook private) actoren wordt ingegeven door de wens om efficiënt en capaciteit besparend te werken.

Zowel het Project Smishing als Ondernijningsteam lijken daarmee op het fenomeen van de blauwe opsporing (ondersteund door recherche) uit ons eerdere onderzoek *Niet meer, maar anders*, alleen dan met private benutting (Bervoets, Takke en Hak, 2022) en *Weten, Doen en Leren* (Bervoets, Broekhuizen, van den Akker en Landman, 2021). Meer precies betreft het gebiedsgerichte opsporing die we opvatten als: incident- en projectgerichte opsporingsactiviteiten waarbij een lokale oriëntatie in combinatie met ontschotting tussen recherche en ‘blauw’ en samenwerking met externe partijen rond opsporing de kans vergroot op opsporingsindicaties. Bijvoorbeeld doordat lokale kennis aanknopingspunten biedt voor opsporing.

4.4.3 Op welke manier benutting private partijen in opsporing

Drie manieren van benutting

In deze casuïstiek met lokale initiatieven vallen drie manieren van benutting op. Het gaat al met al om lokale benutting door de recherche, waaronder benutting van private partijen. De lokale benutting bij de casus Smishing betreft de inzet van blauw en een lokale focus (een stad in Noord-Nederland). De lokale benutting in Utrecht zit hem in een aanpak van lokale misdaad, met deels private benutting. In deze casuïstiek zien we op een wat concreter niveau drie manieren van private benutting, die we hierna uitwerken.

Acteren op signalen

Het gaat ten eerste om gebruikmaken van en acteren op (vaak concrete) signalen, bijvoorbeeld van de elektronicazaak in de casus Smishing. Medewerkers van de keten constateerden een mogelijk frauduleuze online bestelling via hun website.

‘De man die de bestelling ter waarde van ruim 7000 euro gedaan had zou de goederen op komen halen in het filiaal in Groningen. Het personeel annuleerde de bestelling en deed melding bij de politie. De verdachte kreeg wél een e-mail dat hij de goederen op kon komen halen. Toen hij bij de winkel aankwam, kon hij worden aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij fraude.’²⁹

De politie verrichtte onderzoek naar de bankrekening waarmee de man betaalde. Die bleek van een vrouw uit Rotterdam te zijn. Deze vrouw sluisde haar geld van haar ‘normale’ bankrekening over naar deze nieuwe rekening, op advies van een bellende ‘bankmedewerker’. Die kwam volgens de vrouw met dit advies omdat ze slachtoffer zou zijn van fraude. Dat bleek later inderdaad het geval te zijn, maar dan omdat de bankmedewerker zelf in werkelijkheid een fraudeur bleek te zijn.

Ook bij het Ondernijningsteam worden signalen van private partijen opgepakt en ‘actief uitgelopen’. Denk aan de signalen van de wijkbeheerders (de hedendaagse huismeester) van een grote woningbouwcorporatie:

‘Als ik ergens in mijn complex loop en ik zie een scooter half gestript, dan geef ik dat door aan de wijkagent en die trekt dan het kenteken na. Dat zijn dan de contacten waarbij je echt aan tafel zit. Vorige week zat de wijkagent nog met een sociaal beheerder en een bewoner erbij, dan gaan ze met elkaar in gesprek. En als er echt stront aan de knikker is en de recherche komt bij mij met een vordering dan geef ik camerabeelden en ga ik die opzoeken, maar als ik iets zie waarvan ik denk dat kan het daglicht niet verdragen dan zoek ik de wijkagenten op. Om te kijken of hij er nog wat mee wil

29 <https://www.oogtv.nl/2023/04/man-bestelt-voor-duizenden-euros-aan-spullen-bij-mediemarkt-met-gestolen-geld-politie-vat-fraudeur-in-de-kraag-bij-ophalen-bestelling/>

en die gasten kent. Af en toe bekijk ik zelf ook de beelden en dan doe ik zelf een kleine analyse, maar mijn werkgever de woningbouwcorporatie wil eigenlijk niet dat ik politiewerk doe. Daarvoor ben ik niet.’ (sociaal beheerder, woningbouwcorporatie)

Aanleveren hard(er) bewijs

Verder wordt er indien nodig ook wat harder bewijs aangeleverd doordat in beide voorbeelden private partijen als medespeurders meehelpen met het rondmaken van bewijs of aangifte doen op basis waarvan personen kunnen worden aangehouden door de lokale politie. De elektronicazaak en de bank uit de Smishing-casus werken actief mee aan de korte-klapzaken, dus zonder dat het langlopende zaken betreft onder het gezag van de officier van justitie. Dat vergde weliswaar veel afstemming en (analyse) capaciteit van deze private partijen.

De woningbouwcorporatie uit de casus Midden-Nederland is wat terughoudender bij het meespeuren, omdat ze niet graag als ‘hulpsheriff’ fungeert. Dat staat volgens de medewerkers te ver af van haar missie. Desondanks ‘zit’ de woningbouwvereniging ook op een schat aan informatie (en beelden). De private intelligence, aangiften, meldingen, camerabeelden worden niet slechts benut voor projectmatige opsporing; juist ook voor recherchezaken. De verzekeringsmaatschappij waar de politiemensen van het Ondernijningsteam vaak mee samenwerken, is volgens de chef wat toeschietelijker:

‘Ik veel gebruik van het Verbond van Verzekeraars. Met de grote baas daar. Hadden we een aantal zeecontainers opengetrokken om te kijken, wat zit er. Toen kwamen we allemaal valse merkkleding tegen. 100.000 euro aan oogpotloden, die waren wel echt, waarschijnlijk van diefstal afkomstig, voor 300.000 aan Xbox games allemaal nep, Apple-producten ook allemaal nep. Wat ik doe, dan bel ik Rob en dan kijk ik of er aangiftes zijn van dit uit bepaalde landen. Dan gaat hij even rondkijken en bellen en komt hij op de lijn met ja of nee. Als het niet zo is, dan gaat hij het uitzetten in de buurlanden. Dus hij heeft contacten uit heel Europa. Daar maken ik dus ook veel gebruik van. Dat is voor ons een hele belangrijke partner met gestolen spullen bij ondernijning. We werken met heel veel politiepartners samen, douane bijvoorbeeld, maar ook private clubs als KPN of PostNL tegenwoordig.’

Indien nodig: vorderen

Soms wordt het bewijs simpelweg gevorderd, zowel in het voorbeeld van de Smishing als in Midden-Nederland. Dat kan als een private partij niet van plan is zondermeer informatie te delen. Maar soms ook omdat de private partij wel graag een officiële titel heeft waaronder zij gegevens levert. Het moet uitlegbaar zijn aan directie en klanten, aldus geïnterviewden. Met name de banken vragen bijna standaard om vorderingen; maar ook bedrijven die camerabeelden kunnen leveren.

Governance en samenspel

De benutting vindt heel praktisch plaats in samenspel met blauw en grijs van de politie. Omdat het korte-klapzaken betreft, is de officier van justitie wat minder intensief betrokken dan bij grote zaken. De private partijen in deze casuïstiek speuren mee met de politie, maar dus niet in grote zaken in opdracht van politie en justitie. Er is behalve een eenvoudig convenant weinig beleid en afstemming met het bevoegd gezag, juist omdat politie en bedrijven de samenwerking 'klein, simpel en doeltreffend' wilden houden. Volgens geïnterviewden maken RIEC-convenanten en grote strafzaken het samenspel er vaak niet simpeler en effectiever op. Vandaar de bewuste keuze in de casuïstiek voor snel, kort en praktisch. Met zoals aangegeven een bijna GGP-achtige (netwerk)stijl. Ook valt op dat er weinig strategisch gedrag is waarbij partijen bijvoorbeeld zelf het onderste uit de kan willen, zonder zelf vol in de samenwerking te investeren. Het lijkt er bij deze samenwerking nu juist op dat veel is geïnvesteerd in relaties en de intrinsieke motivatie van partijen. Met als gevolg dat de publieke en private partijen elkaar graag opzoeken.

4.4.4 Aard, rollen en taken betrokken partijen

Betrokkenen

De voornaamste private partijen in de casuïstiek Smishing zijn een elektronicazaak en een bank, en bij het Ondermijningsteam in het bijzonder een verzekeringsmaatschappij en een woningbouwvereniging.

Rollen en taken

Deze partijen zijn vooral informatieverstrekker: ze ondersteunen de politie met het zoeken van aangiften bij een diefstal, of (in het geval van de Smishing) ze zetten fraudegevallen door naar de politie zodat deze op heterdaad kan aanhouden. Het is volgens de geïnterviewden afhankelijk van het onderzoek of het te bereiken effect, met wie uit de private sector wordt samengewerkt. Een officier van justitie en een rechercheur geven aan dat gewoonweg heel praktisch wordt bekeken wie de beste kaarten heeft in de zin van: de beste mogelijkheden om bij te dragen aan het gewenste effect. Het gaat ook om een samenspel waarin niet altijd helder is waar het initiatief ligt. Bij het Ondermijningsteam is de politie vaak de initiatiefnemer, maar bij de Smishing geeft de politie juist aan dat de elektronicazaak de initiatiefnemer was; en laatstgenoemde dat dit toch echt de politie was. Partijen geven aan dat dit komt doordat in de Smishing-aanpak partijen elkaar ook echt wat gunnen en zich goed in de ander kunnen en willen inleven. Zoals gezegd werd bij deze casuïstiek (ook het Ondermijningsteam) veel geïnvesteerd in het opbouwen van een goede en werkbare relatie. Dat speelt volgens de geïnterviewden onmiskenbaar mee.

4.4.5 Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol?

Belangen

Het belang van de politie was: zowel criminaliteit aanpakken als intelligence opdoen (met name bij de casus Smishing) over nieuwe vormen van criminaliteit. Volgens de private partijen kunnen zijzelf wellicht nog meer dan nu de recherche helpen. Zij zien het belang daarvan in, juist omdat bij deze variant van private benutting wordt ingezet op kortetermijnresultaten. Als de politie maar rekening blijft houden met de kwetsbare positie waarin de private partijen zich soms begeven (zie paragraaf 4.4.6). En als de politie volgens de bedrijven maar beseft dat korte klap niet inhoudt dat het de bedrijven niet zoveel werk kost. Het is volgens de geïnterviewden zeker niet vanzelfsprekend dat een private partij als de elektronicazaak een aanpak van Smishing op deze wijze oppakt. De politieachtergrond van het hoofd Beveiliging was geen automatische garantie. Hij diende echt zijn directie te overtuigen om capaciteit vrij te maken (niet alleen bij zijn eigen afdeling, maar ook bij enkele filialen en de financiële afdeling, om medewerking te verlenen). Zijn voornaamste argument was de bescherming van de klant tegen misdaad. Een klant moet met een gerust hart diens bestelling kunnen plaatsen, anders laten ze een online bestelling bij de elektronicazaak wellicht uit hun hoofd.

‘Medewerkers van de klantenservice hebben wel een onderbuikgevoel en gevoelens van fraude, maar ze weten het niet echt zeker. Zij hebben ook het gevoel dat ze nergens terecht kunnen. Toen vroegen wij ons af, waarom kunnen jullie ons dan wel vinden bij een winkeldiefstal. Toen kwamen er een aantal schrijnende gevallen voorbij van de medewerkers dat ze de politie wel gebeld hebben, maar dat er amper opvolging op was, vanwege angst van de materie. Ze weten het niet zo goed, dus ze houden het een beetje af. Volgens mij is dit een gouden kans om ook deze kant van criminaliteit in de stad te leren kennen. Wie houden zich hiermee bezig, wie zijn het nu. Zo is het idee ontstaan om de nieuwe heterdaad vorm op te zetten.’ (rechercheur aanpak Smishing)

Wederkerigheid en gelijkwaardigheid

Wederkerigheid stond volgens de geïnterviewden centraal: er werd echt goed bekeken wat de andere partij nodig heeft om vooruit te kunnen bij de aanpak, zowel door de politie als de bank en de elektronicazaak. Meer dan eens gaven betrokkenen aan dat er echt werd samengewerkt, met begrip voor elkaars positie. De samenwerking was niet altijd gelijkwaardig, maar voelde wel gelijkwaardig, omdat er erg op de persoon werd geïnvesteerd en er werd gewerkt aan een prettige sfeer van samenwerken.

Informatiedeling

Zowel bij het Ondermijningsteam als bij de casus Smishing wordt aangegeven dat er een (klein en praktisch) convenant aan de basis lag aan de samenwerking. Deelnemers van beide initiatieven hebben echter ervaren dat het veel belangrijker is om echt samen aan de slag te durven gaan en elkaar te durven vertrouwen:

'Het kan toch niet zo zijn dat we zien dat er fraude werd gepleegd en dat wij er niets aan konden of mochten doen? Net als het opslaan van beelden. Dat deed ik vaak al omdat ik aanvoelde dat een bepaalde bestelling "bijzonder" was. Ik wacht dan niet op een formele vordering van de politie, maar stelde de beelden alvast veilig... Op basis van de pilot in Stad X werd de verschillende info wel gedeeld.'

Voorbij de zakelijkheid: persoonlijke intrinsieke motivatie

Bij deze casuïstiek viel op dat zowel bij het Ondermijningsteam als de bij Smishing betrokkenen de goede sfeer van de samenwerking als doorslaggevend hebben ervaren voor de gezamenlijkheid. Er werd weliswaar bekeken hoe er zinvol en efficiënt gebruik kon worden gemaakt van elkaars mogelijkheden en hulpbronnen, maar de samenwerking voelde bovenal ook 'prettig'.

4.4.6 Aandachtspunten

Op basis van de interviews vielen bij deze casuïstiek vier aandachtspunten op die we hierna noemen en uitwerken.

Risico voor private werkers (bijvoorbeeld repercussies) – 'we zijn geen politie'

Genoemd werd al dat de betrokken bedrijven geen verlengstuk wilden zijn van de politie, ongeacht hun wens om de politie te helpen opsporen. Met name in het interview met de woningbouwcorporatie (de casuïstiek van het Ondermijningsteam) werd het risico benoemd voor 'private werkers' zoals de huismeesters en sociaal beheerders. Die raken dan hun positie kwijt in de wijk en lopen het gevaar te worden geïntimideerd. Bij openbare orde en veelvoorkomende criminaliteit wordt de politie helpen minder als een probleem ervaren. Maar bij georganiseerde criminaliteit lopen de werkers volgens de geïnterviewden veel meer risico.

Moeilijk om in eigen organisatie op de agenda te krijgen of er is weinig beleid over

Verder – eveneens al genoemd – is de moeite die het soms kost om voor het meehelpen van de politie intern draagvlak te krijgen bij het bedrijf. Er wordt gekeken of het past in de bedrijfsstrategie (het beleid) en of het de private partij ook wat oplevert, al is het maar een (mogelijk) positief imago. Als de private partij volgens de politie erg nodig is maar terughoudend blijft, dan wordt af en toe 'opgeschaald', aldus de chef van de Ondermijningsteam:

'Ik ben daar heel makkelijk in, als ik iets niet voor elkaar krijg. Dan bel ik met de districtschef. Dan ga ik het escaleren en dan ga ik het hogerop spelen en dan wordt het geregeld. Zo kun je hem ook spelen. Want dan gaat het via de baas en zijn zij ook ingedekt. Dan kunnen we het voortaan vaker zo doen. Desnoods ga ik zelf langs en het gesprek aan, maar je moet uiteindelijk de laag die beslist mee zien te krijgen en als je een goed verhaal hebt, dan doen ze altijd mee.'

Je hebt echt wel durvers en onconventionele doeners nodig

Aanpakken zoals hierboven zijn volgens de geïnterviewden niet zondermeer elders te kopiëren. Je hebt dan echt wel mensen nodig – zowel aan de publieke als de private kant – die lef tonen en de grenzen durven opzoeken. Het gaat erom via trial-and-error uit te vinden wat effect sorteert en wat niet.

Privaat-private uitwisseling

Bijzonder is ook dat de private partijen zelf aangeven dat er wettelijk behoefte is aan meer mogelijkheden om – juist – ook als private partijen onderling te mogen delen over criminaliteitsvormen.

‘Het zou natuurlijk aardig zijn als wij als retailers al kunnen zien dat degene die bij Albert Heijn bij de service balie staat, dezelfde persoon is als degene die bij ons een bestelling komt ophalen of afrekent. Scheelt de politie een hoop werk. Ik denk dat we met elkaar enorm veel data beschikbaar hebben, maar het niet kunnen of mogen delen!’ (hoofd veiligheid elektronicazaak)

Maar er zou ook landelijk nog meer samenwerking moeten komen tussen publieke en private partijen in de ogen van de betrokkenen. De politie zou bijvoorbeeld de aangifte van online fraude volgens hen efficiënter kunnen inrichten door direct een aangifte op te nemen en te zien of er mogelijk meerdere zaken aan de aangifte kunnen worden gekoppeld. Kortom: er is genoeg ruimte voor (nog) meer efficiency.

‘Direct een aangifte opnemen en kijken of er meerdere zaken gekoppeld kunnen worden. Meer dan eens kon ik beelden aanleveren van fraudeurs die werden gezocht, en waarvan ik wist dat dezelfde lui ook in andere delen van het land actief waren (gewoontes).’

4.4.7 Wat levert het op volgens de geïnterviewden?

Zoals aangegeven, levert het samenspel in deze twee casussen veel synergie op en gemotiveerde publieke en private partijen. Daarnaast is ook de informatieorganisatie van de politie naar eigen zeggen geholpen, omdat deze manier van werken veel intelligence oplevert over (soms heel nieuwe) misdaadvormen. ‘Je begeeft je in een wereld waar je nog niet volledig zicht op hebt. Dus dat heeft het in elk geval al opgeleverd’ aldus een geïnterviewde onderzoeker. Niet op de laatste plaats leverde de aanpak inderdaad (soms met heterdaadaanhoudingen) verstoring op van criminaliteit met lokale aanknopingspunten.

Resultaten volgens betrokkenen:

- met kortlopende onderzoeken en heterdaad schade aanbrengen aan crimineel verdienmodel;
- interne en externe ontschotting: opsporen met de uniformdienst en private partijen;
- sterk toegenomen informatiepositie en kennis rondom betrekkelijk nieuwe fenomenen;
- duurzame contacten voor (toekomstig) gezamenlijk optrekken;
- private partij ervaart dat de politie helpen ook echt zin heeft.

4.5 Concluderend

In dit hoofdstuk gingen we in op politiecasuïstiek rondom private benutting in de opsporing, waarbij we twee landelijke voorbeelden behandelden en één lokaal voorbeeld. De samenwerking met de transportsector leverde daadwerkelijk concrete ondersteuning op bij recherchezaken, die wel zeker veel in zich heeft van het 'samen speuren' zoals bedoeld in hoofdstuk 3. Daarin gaven we aan dat het van samen speuren vaak niet komt, onder meer omdat private benutting voor veel rechercheurs (nog) niet vanzelfsprekend is. De samenwerking met de banken leverde volgens geïnterviewden op dat informatie ook sneller bij elkaar kan worden gebracht, en het kan effectiever zijn omdat direct de juiste mensen met expertise bereikt kunnen worden binnen de taskforce. Wel meent een aantal geïnterviewden dat zij door de samenwerking binnen de taskforce meer voordeel behalen dan de banken die niet deelnemen aan deze samenwerking. Er wordt momenteel gekeken naar uitbreiding, zodat kleinere banken kunnen aansluiten.

Wat opvalt is dat bij het lokale voorbeeld ook de uniformdienst (het blauw) betrokken is en dat wordt gestreefd naar korte-klapzaken (kortlopende zaken) en naar verstoring van criminaliteit in plaats van vervolging met lange rechercheonderzoeken. Hiermee kon tevens capaciteit worden uitgespaard voor grotere rechercheonderzoeken die toch eerst en vooral zijn gericht op vervolging. We zagen zelfs elementen van – wat wij in eerdere onderzoeken noemden – gebiedsgerichte opsporing (Bervoets, Broekhuizen en Takke, 2022). Dat is opsporing waarbij een lokale oriëntatie in combinatie met ontschotting tussen recherche en 'blauw' en samenwerking met externe partijen rond opsporing de kans vergroot op opsporingsindicaties.

5 Bij de burens: Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie

5.1 Inleiding: de marechaussee en een bijzondere opsporingsdienst

Met dit hoofdstuk proberen we aan de hand van twee voorbeelden te beschrijven hoe de aanwending van private partijen en het samenspel met deze partijen eruitziet door andere opsporingsdiensten dan de Nationale Politie. En we vergelijken de bevindingen later in het slothoofdstuk op de thema's in het analysekader met de drie casussen uit het vorige hoofdstuk. We spitsen toe op de recherche van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol en de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie (NLA).³⁰

Voor we aftrappen met de casuïstiek is het van belang om aan te geven dat de marechaussee veel overeenkomsten vertoont met de Nationale Politie. Net als bij laatstgenoemde is sprake van een politiedienst waarbij meerdere processen zijn georganiseerd: naast opsporing ook handhaving (de uniformdienst) en de informatieorganisatie. Weliswaar is bij de Koninklijke Marechaussee sprake van een politieorganisatie met militaire status: een gendarmerie. Wat betekent dat deze organisatie zowel onderdeel is van het politiebestedel als van de krijgsmacht (De Weger & Van der Windt, 2022). Een deel van haar taken heeft een militair karakter (bijvoorbeeld de Militaire Politiezorg MPZ), maar het grootste deel van de taken is nu juist civiel van aard. Denk daarbij vooral aan het grenstoezicht en de grenspolitietaken. Op enkele door de wetgever aangewezen luchthavens verzorgt de Koninklijke Marechaussee bovendien de basispolitietaken, inclusief gebiedsgebonden politiewerk door wijkoppers (vergelijkbaar met de wijkagent), incidentafhandeling en opsporing van veelvoorkomende criminaliteit (Bervoets, 2022). De meeste uitvoerende ambtenaren van de marechaussee beschikken over algemene opsporingsbevoegdheid. Wat betekent dat zij in principe bij alle strafbare feiten als opsporingsambtenaar mogen optreden, zij het wel dat de taken van de marechaussee meer begrensd zijn dan die van de Nationale Politie wegens de afwezigheid van de basispolitietaken, uitgezonderd de aangewezen luchthavens (Bervoets, 2022). In de volgende paragraaf wijden we wat meer uit over de recherche op Schiphol.

30 Voor beide casussen is gesproken met een aantal functionarissen van zowel publieke als private partijen en werd documentatie bestudeerd. In het geval van de marechaussee is in maart 2023 nog een dagdeel meegelopen met een wijkopper (wijkagent) op Schiphol wegens diens rechtstreekse verbinding met zowel private partijen als de recherche. De bestudeerde documenten en lijst met geïnterviewden staan in hoofdstuk 2 en in de bijlage van dit onderzoeksrapport.

Bij de Arbeidsinspectie (NLA) gaat het in de kern om een toezichthoudende organisatie die tevens een eigen opsporingsdienst heeft. Veel zaken worden vanuit het toezicht afgedaan met het bestuursrecht; en indien nodig kunnen zaken door de 'eigen recherche' – al dan niet in afstemming met de politie – strafrechtelijk worden aangepakt. Dat gebeurt dan net als bij politie en marechaussee in ondergeschiktheid aan het gezag van de officier van justitie. De rechercheurs hebben de status van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), wat wil zeggen dat ze een begrensde opsporingsbevoegdheid hebben. In paragraaf 5.3 gaan we dieper in op deze bijzondere opsporingsdienst.

5.2 Lokaal: Koninklijke Marechaussee en luchthavencriminaliteit Schiphol

De casus op hoofdlijnen

Benutting van private partijen vindt bij de casus van de Koninklijke Marechaussee – gericht op luchthavencriminaliteit – plaats via het opvragen en verkrijgen van camera-beelden en informatie over criminele werknemers, het melden of aangeven van strafbare feiten, bijdragen aan gezamenlijke controles en het inzetten van private mogelijkheden ten behoeve van preventie, maar ook de opsporing. Dat gebeurt in een netwerk dat ondanks het internationale karakter van een luchthaven lokaal georiënteerd is. Het netwerk heeft in tegenstelling tot de andere casuïstiek een sterke gebiedsfocus en het is tevens een zeer intensief opererend netwerk. In de zin van: partijen kennen elkaar goed doordat ze nagenoeg op dagelijkse basis met elkaar samenwerken.

Er is sprake van een samenwerkingsconvenant dat mede gebaseerd is op het programma Sterke Luchthaven. De marechaussee is met name de vrager van informatie, de private partijen leveren die aan; hoewel de marechaussee waar mogelijk kijkt waar zij met veiligheidsadviezen en – concreter – gegevens over actuele modus operandi bekijkt wat zij als wisselgeld terug kan doen om wederkerigheid in het netwerk te realiseren. Er wordt desalniettemin niet samen en tegelijkertijd 'gespeurd', soms wel sequentieel. Het gezamenlijk streven en belang is een veilige en integere luchthaven. Bij de luchtvaartmaatschappijen speelt bovendien de behoefte om financiële schade en imagoschade tegen te gaan. Partijen zijn alert op een goede manier van informatie-uitwisseling. Er wordt daarom vaak gewerkt met vorderingen waarbij de private partij de publieke opsporing adviseert over wat een handige vordering is in de zin van praktisch uitvoerbaar. De private partij is open over haar mogelijkheden en beschikbare informatie voor de opsporing. Grote private partijen leveren daarbij in de regel wel makkelijker informatie aan dan kleinere private partijen; omdat de grote partijen intensiever samenwerken met de marechaussee. De samenwerking is wederkerig: informatie, expertise en bevoegdheden sluiten op elkaar aan en worden waar mogelijk gedeeld. Door de hechte samenwerking *voelt* deze gelijkwaardig, waar deze feitelijk niet gelijkwaardig is. En dat lijkt erg op de casus van de lokale benutting door de Nationale Politie. Het samenspel levert volgens betrokkenen een hecht veiligheidsnetwerk op waarin personen elkaar kennen en vertrouwen en waar zij snel informatie kunnen delen.

In deze paragraaf richten we ons op de casus luchthavencriminaliteit en hoe de Koninklijke Marechaussee daarbij in de opsporing samenwerkt met private partijen. Hoewel de luchthaven internationaal is en hoogprofiel op de politiek-bestuurlijke agenda staat, scharen we deze casuïstiek desondanks onder de lokale private benutting zoals in paragraaf 4.4. Er is sprake van een geografisch afgebakende context waarin het samenspel met de private partijen toch voornamelijk betrekking heeft op dat specifieke gebied: de luchthaven. Er is wegens de status van de luchthaven meer bemoeienis van de rijksoverheid en de bedrijven zijn vaak ook grote internationale ondernemingen. We zullen zien dat de private benutting door de marechaussee-recherche echter vooral gericht is op Schiphol en op het bereiken van effecten op Schiphol. Daarbij zullen we enkele overeenkomsten zien met de lokale casuïstiek uit het vorige hoofdstuk: er zijn elementen van gebiedsgerichte opsporing waarin de recherche een samenspel laat zien met de uniformdienst van de marechaussee en er wegens het beperkte geografische gebied intensieve netwerkrelaties zijn met het aanwezige bedrijfsleven. Deze relaties zijn direct tussen recherche en bedrijfsleven, maar soms ook indirect, met tussenkomst van een wijkopper ('wijkagent').

We schetsen eerst de probleemcontext, waarna we aangeven op welke manieren de benutting van private partijen plaatsheeft. We geven net als in het vorige hoofdstuk ook nu weer aan welke partijen het meest van belang zijn in de casus en wat hun rollen en taken zijn gerelateerd aan het proces van de benutting. Ook gaan we in op de voornaamste samenwerkingsprincipes, op ervaren aandachtspunten en risico's, en doen we een poging om te schetsen wat het samenspel volgens de geïnterviewden oplevert.

5.2.1 **Probleemcontext: criminaliteit op een internationale luchthaven**

'We rijden met de wijkopper, zeg maar de wijkagent van de marechaussee – in de vroege vrijdagochtend op Schiphol en dan op airside: het extra beveiligde gebied waar de vliegtuigen landen en opstijgen. We rijden langs de logistieke bedrijven waarvan de opper weet dat er af en toe lading wordt gestolen, ondanks het cameratoezicht. En we zakken af in een enorme ruimte onder de luchthaven waar de bagage wordt afgehandeld van vertrekkende en inkomende vliegtuigen. De opper geeft aan dat er goede contacten zijn met de bedrijven die zorgdragen voor de bagageafhandeling omdat die liever ook niet worden geassocieerd met smokkel van drugs en andere illegaliteit. Personen die opvallen bij bedrijven worden gemeld bij de marechaussee en vice versa. De opper komt met enige regelmaat in de afhandelruimten, zodat het personeel inmiddels wel gewend is aan deze geüniformeerde verschijning. Het blijkt wel lastig om verklaringen te bemachtigen, omdat de werknemers van de diverse bedrijven samen opereren als ware het een gesloten gemeenschap. Soms omdat zij mogelijk betrokken zijn bij smokkel, maar meestal ook omdat ze vrezen voor repercussies van collega's die daar hun aandeel in hebben.' (verslag observatie maart 2023)

In de interviews worden voornamelijk voorbeelden van criminaliteit op de luchthaven genoemd die betrekking hebben op (soms hele grote) ladingdiefstallen, fraude met vliegtickets en drugssmokkel.³¹ De samenwerking tussen publieke en private partijen en de besturing daarvan (governance) wordt volgens geïnterviewden sinds enkele jaren nadrukkelijk bepaald door de aanpak van de zogeheten ondermijning op de luchthaven in het kader van het programma Sterke Luchthaven uit 2021. Dat programma is volgens geïnterviewden een rechtstreeks gevolg van het onderzoek dat Bureau Beke enkele jaren terug verrichtte naar ondermijning op Schiphol (Van Wijk e.a., 2020). Het onderzoek moest een ondermijningsbeeld opleveren van de luchthaven.³² Daarin wordt aangegeven dat met name de bagageafhandeling een risico vormt. Malafide medewerkers kunnen snel wat smokkelwaar of geld in de bagage stoppen of er weer uithalen. Maar ook schoonmakers, cateraars en onderhoudsmedewerkers zijn kwetsbaar voor criminele infiltratie. Volgens de onderzoekers betreft het in de meeste gevallen drugszaken, zoals ook ondermijning op de luchthaven (overigens net als in de zeehavens) grotendeels verband houdt met drugshandel (zie ook Staring 2019; Eski 2021). De criminele infiltratie is een bedreiging voor de veiligheid van de Schipholpashouders,³³ vanwege intimidatie op de werkvloer. Maar het is ook een bedreiging voor de burgerluchtvaart, omdat criminele netwerken toegang hebben tot vliegtuigen, bagage en luchtvracht. Een van de praktische gevolgen van het onderzoek uit 2020 is het aanstellen van zogeheten ‘points of contact’, die als vaste contactpersoon per publieke of private organisatie zouden gaan optreden. Vóór die tijd was niet altijd helder bij welke functionaris iemand moest zijn als het ging om de gezamenlijke aanpak en het gezamenlijk overleg over veiligheidsvraagstukken op de luchthaven. De nieuwe werkwijze zou er heel praktisch toe moeten bijdragen dat partijen elkaar (nog) beter weten te vinden en dat de ingangen bij elke organisatie voor alle betrokkenen duidelijk zijn.

Geïnterviewde marechaussee-rechercheurs geven aan dat vooral *de aanpak* van misdaad op de luchthaven is veranderd en niet *zozeer de aard* van de problematiek. Die is door de jaren heen redelijk hetzelfde gebleven naar hun idee. Daarbij telt dat luchthavens kwetsbaar zijn voor criminaliteit doordat zij onbedoeld gelegenheid bieden aan kwaadwillenden die kans zien om strafbare feiten te plegen en daarbij soms zeer gefineerd te werk gaan. Luchthavens zijn knooppunten waar verkeersstromen samenkomen. Schiphol is naast een luchthaven ook een industrieterrein, een winkelcentrum,

31 Het takenpakket en de veiligheidsproblematiek zijn breder, maar we spitsen toe op deze thema's omdat die opvallend vaak aan de orde kwamen in de interviews. De private speurders van de luchthaven en luchtvaartmaatschappijen hadden verder grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer als prioriteit. Maar zij geven aan dat hierbij veel minder samenspel is met de marechaussee-recherche, omdat het voornamelijk arbeidsrechtelijk onderzoeken betreft.

32 Idem.

33 In beginsel dienen alle op Schiphol werkzame personen te beschikken over een speciale pas die zij als legitimatie kunnen gebruiken en als middel om (elektronisch) toegang te krijgen tot bepaalde locaties op de luchthaven. Deze Schipholpas wordt alleen verstrekt aan personen zonder antecedenten en kan ook weer bij wijze van sanctie worden ingenomen als pashouders intussen antecedenten opdoen of zich niet houden aan de privaatrechtelijke regels die zijn overeengekomen bij de verstrekking van de pas.

een hangplek, een verkeersknooppunt, een (inter)nationaal treinstation, een horecagelegenheid, een demonstratielocatie en een toeristische trekpleister. Ook is er binnen het bewakingsgebied van de marechaussee een Justitieel Complex gevestigd met daarin een detentiecentrum (DJI), een aanmeldcentrum (IND) en een rechtbank, ingericht voor hoogerisicozittingen. In een gemiddeld jaar maken ongeveer zeventig miljoen passagiers gebruik van de luchthaven. Verder werken er om en nabij de 65.000 werknemers (Bervoets, 2022). Schiphol lijkt volgens geïnterviewden op een ‘stad zonder inwoners’ met een grote diversiteit aan dagelijkse bezoekers, winkeliers, horeca, parkeerlocaties, alle soorten professionals die er werkzaam zijn, maar ook overlastplegers en criminelen die misbruik maken van de mogelijkheden die een grote luchthaven biedt. Die plekken hangen samen met de personen- en goederenstromen die net als in een zeehaven de economie draaiende houden. Maar zij bieden tevens een mogelijkheid voor crimineel misbruik. Op de luchthaven doet zich zowel veelvoorkomende criminaliteit voor in de vorm van onder andere winkeldiefstallen als zakkenrollerij. Maar er is ook zware criminaliteit, die zich voornamelijk openbaart als ladingdiefstal of smokkelen van mensen en goederen, waaronder verdovende middelen.³⁴

We hebben ons in de casuïstiek vooral gericht op de afdeling INCI – voor het gemak aangeduid als marechaussee-recherche – die zich binnen de Brigade Politie en Beveiliging op Schiphol richt op de incidentgerichte opsporing.³⁵ De projectgerichte opsporing wordt binnen de Koninklijke Marechaussee verzorgd door de Brigade Recherche die zich bezighoudt met de meer langlopende (vaak ook thematische) onderzoeken:

‘Wij maken onderscheid tussen eerste, tweede en derdelijns onderzoeken. Eerstelijns is echt het incident. Dus het strafbare feit, winkeldiefstal. Als het over grensbewaking gaat, dan is eerste controle bij de balie. Tweedelijns onderzoeken bij ons zijn de onderzoeken die net te groot zijn voor de afhandelunits en derdelijns onderzoek is echt projectmatig op basis van een informatieproduct. Brigade recherche zit in Utrecht, maar die heeft bij verschillende landsbrigades van de marechaussee teams. Hier op Schiphol zitten drie teams, waaronder het cargo HARC. Met de Brigade R zoals wij ze noemen hebben we geregeld afstemming.’ (recherchechef KMar)

Volgens rechercheurs worden er ongeveer tussen de 80 en 120 zaken per jaar gedraaid waaronder opvallend veel zaken rondom wapens, mobiel banditisme en (lading)diefstallen. Voor drugs bestaat een aparte groep rechercheurs die zich richt op de bestrijding van de drugsmokkel in de passagiersstroom (team eerstelijns drugsbestrijding:

34 En toch zijn er nauwelijks (internationale) criminologische studies over luchthavens. In Nederland deden van Wijk e.a. in 2020 een onderzoek naar ondermijning op Schiphol, en we troffen een rapport aan van Interpol uit 2020 over ‘insiders threat’ (betrokkenheid van luchthavenpersoneel bij misdaad).

35 INCI staat dan ook voor ‘incidentgericht’. Hoewel af en toe toch ook wel zaken worden opgebouwd naar meer thematisch, projectmatig onderzoek – alleen of in afstemming met andere rechediensten, zoals de landelijke Brigade Recherche van de Koninklijke Marechaussee.

ELDB). Dat team richt zich al jaren op de zogeheten bolletjesslikkers en drugskoeriers, maar ook op de andere modus operandi bij de smokkel van drugs.

Naast de marechaussee-recherche is zeker ook sprake van private opsporing op de luchthaven. Schiphol NV en Luchtvaartmaatschappij X hebben eigen (bedrijf)rechercheurs in dienst die zich via het privaatrecht richten op onregelmatigheden bij deze bedrijven. De bedrijfsrecherche van de private partijen onderzoekt misstanden, inclusief integriteitsschendingen van personeel en van personeel dat wordt ingehuurd. De personen die worden onderzocht – voor het gemak hier ook dan maar de verdachten genoemd – zijn vaak medewerkers van de bedrijven, maar af en toe gaat het ook om klanten. Naar eigen zeggen lopen de private onderzoekers van Luchtvaartmaatschappij X en Schiphol voornamelijk tegen diefstal aan van de baas; dat kunnen diefstallen zijn van alle soorten en maten. Net als in een winkel waarbij winkelmedewerkers soms ook spullen stelen. Verder vallen de fraudezaken op waarin wordt gesjoemeld met vliegtickets. Door zowel medewerkers als bezoekers. De bedrijfsrecherche van Schiphol richt zich op de goede orde en veiligheid op de luchthaven en bestaat uit slechts enkele personen en dat is volgens de chef een bewuste keuze: het is niet de bedoeling dat publieke en (andere) private partijen verwachten dat de bedrijfsrecherche van Schiphol steeds maar zaken oppakt. De bedoeling is dat die partijen toch vooral ook hun eigen rol oppakken en dat er wordt samengewerkt.

Bij haar taak werkt de bedrijfsrecherche van Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen samen met partners, zoals de KMar, bijvoorbeeld bij onderzoek naar drugsmokkel met hulp van binnenuit. De bedrijfsrecherche kan via onderzoek naar het gebruik van de Schipholpas traceren wanneer medewerkers op de luchthaven waren, waar ze precies zijn geweest en voor hoe lang. Er hangen op Schiphol camera's die zijn ondergebracht in de zogenoemde Gemeenschappelijke Meldkamer Infrastructuur (GMI). Dit is een beveiligd cameranetwerk op Schiphol dat alleen toegankelijk is voor Amsterdam Airport Schiphol (AAS), KMar, Douane, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Luchtvaartmaatschappij X. Deze partijen hebben alleen toegang tot beelden (live of opgenomen) van camera's als ze daartoe geautoriseerd zijn. Autorisaties worden verstrekt op basis van taken en verantwoordelijkheden.

5.2.2 *Op welke manier benutting private partijen in opsporing luchthavencriminaliteit?*

Bij de opsporing is het volgens de rechercheurs van de Koninklijke Marechaussee vanzelfsprekend dat zij zeer nauw samenwerken met private partijen. Ten eerste omdat de bedrijven er belang bij hebben ten behoeve van een ordelijk en rustig bedrijfsproces. Ten tweede omdat de marechaussee-recherche, luchtvaartmaatschappijen en Schiphol inzien dat zij specifieke hulpbronnen hebben waarmee zij elkaar kunnen versterken en samen kunnen optrekken. Wat volgens de geïnterviewden niet onvermeld mag blijven, is dat bij de bedrijfsrecherche van Schiphol en Luchtvaartmaatschappij X soms ook personen werken die eerder in dienst waren bij de Koninklijke Marechaussee. En dat

helpt volgens betrokkenen extra bij het onderhouden van de contacten over en weer en de korte lijnen.

Governance: Informatie Gerichte Opsporing en Sterke Luchthaven

Bij de Koninklijke Marechaussee lijkt bij eerste aanblik geen specifiek beleid te bestaan voor de benutting van private partijen in de opsporing anders dan de wet- en regelgeving die erop van toepassing is (met name het strafrecht, de WPG en AVG). Marechausseebreed, dus niet alleen op Schiphol, bestaat echter sinds enkele jaren het zogeheten Informatiegestuurde Optreden (IGO) dat enigszins verwant is aan het Informatiegestuurde Politiewerk (IGP) bij de Nationale Politie (De Waard e.a., 2022). Volgens de geïnterviewden betekent het informatiegestuurd optreden dat handhaving, opsporing en de informatieorganisatie intern goed met elkaar samenwerken en desgewenst informatie met elkaar opbouwen en delen. Daarbij is ook de wijkopper een zogeheten ‘sensor’ ofwel ontvanger van signalen en informatie die voor het optreden (zeker ook voor de opsporing) van belang kan zijn.³⁶ Precies daarom zijn er volgens de marechaussee-recherche korte lijnen met de wijkoppers in het gebied en dat wordt zeker ook beaamd door die laatstgenoemde functionarissen. Van belang voor dit hoofdstuk is dat de wijkoppers op hun beurt weer veel private partijen (voornamelijk bedrijven) in hun netwerk hebben. Een rechercheur noemt ladingdiefstallen als voorbeeld:

‘Dan kom je toch weer bij de politiedienst en bij de wijkoppers, als die dan opeens zien dat ladingen die rijden beveiligd moeten worden. Als we dat zien zijn er beveiligingsbedrijven die op de juiste manier gebruikt worden of niet, dan kunnen we ze sturen wanneer er weer een lading aankomt en wanneer we erop zouden kunnen controleren. Dan is het meer voor de politiedienst om erop in te spelen en te gaan patrouilleren. En als het nou allemaal niet lukt, dan gebeurt er een incident en dan komen wij gewoon weer ter plaatse. De komst van een nieuwe iPhone of Playstation, die komen in zendingen aan, die info zou je graag al willen hebben. Je wil ook aan de voorkant zitten en wanneer je het risico hebt.’ (rechercheur, INCI KMar).

Ook een mooi voorbeeld is het anticiperen op terugkerende criminaliteit. De rechercheurs spreken over de terugkerende (grotere) ladingdiefstallen aan het einde van het jaar. Bijvoorbeeld toch ook weer van elektronica. Die diefstallen zouden mede worden ingegeven door de nieuwe modellen die vaak eind van het jaar op de markt komen. De wijkoppers zijn daar in hun contacten met de bedrijven alert op. Deze zorgen er ook voor dat de informatieorganisatie tijdig op de hoogte is, zodat er in de briefing van zowel recherche als politiedienst aandacht kan worden gevraagd om extra alert te zijn op het risico van ladingdiefstallen. Ook kan dan eventueel (projectmatig) rechercheca-

36 Voor de Nationale Politie geldt dat wijkagenten geregeld niet (altijd) aan hun werk in de wijk toekomen (Terpstra, 2018). Voor de wijkoppers van de Koninklijke Marechaussee geldt dat zij zijn vrijgesteld van de operationele dienst (op Schiphol o.a. meldingen rijden). Alleen indien echt nodig draaien zij andere diensten. De wijkoppers vallen als Sectie Executieve Ondersteuning onder de staf van de brigade Politie & Beveiliging.

paciteit worden vrijgemaakt om de kans op diefstallen te verkleinen. 'Maar dan moet de opper wel die informatie krijgen van die bedrijven. Want als hij daar niet mee in verbinding staat, dan heb je niks,' aldus een rechercheur.

De wijkopper blijkt een cruciale schakel bij het contact met (en eventuele benutting van) private partijen. Er is een wijkopper voor Schiphol Oost, voor Schiphol Centrum en een thematische wijkopper voor 'vracht'. De oppers hebben volgens de rechercheurs een goed netwerk met bedrijven en dat maakt dat het voor bedrijven laagdrempelig is om te melden. Daarnaast heeft de recherche zoals aangegeven zelf ook rechtstreeks contact met bijvoorbeeld de rechercheafdelingen van Schiphol NV en Luchtvaartmaatschappij X. Naast IGO speelt ook het programma Sterke Luchthaven een cruciale rol als onderliggend beleid bij (met name) de aanpak van ondermijning op de luchthaven. Het heeft er volgens geïnterviewden voor gezorgd dat partijen elkaar nog beter dan voorheen weten te vinden; ook waar het om opsporing aangaat.

Benutting in de praktijk

De benutting van private partijen komt volgens geïnterviewden in de praktijk onder andere neer op het opvragen van camerabeelden, als die zelf al niet uit eigen beweging worden verstrekt door private partijen:

'Wat nu hier beneden gebeurt kunnen wij zeggen, KMar kijk even mee. Dat is al een jaar of vijftien aan de hand. Het gezamenlijke cameratoezicht (weliswaar door ons technisch gefaciliteerd) is een hele belangrijke geweest bij de publiek private samenwerking. Want als bijvoorbeeld de douane extra camera's wil hebben dan dienen ze dat in. Dan wordt er gekeken naar maatschappelijk belang, een stuk financiering dat erbij zit, wie beheert het en wie heeft prio met bepaalde camera's. We hebben het mogelijk gemaakt dat een douane of Koninklijke Marechaussee kunnen meekijken.' (bedrijfsrecherche luchthaven)

En ook andere voor de opsporing nuttige informatie wordt opgevraagd. Naast camera-beelden kan het bijvoorbeeld ook in het belang zijn van zowel het bedrijf als de marechaussee dat de recherche informatie ontvangt over opvallend en mogelijk regelover-tredend of schadetoebrengend gedrag van personen die werkzaam zijn op Schiphol. De wijkopper noemt daarbij als voorbeeld de personen die werken als bagageafhandelaar. Dat is een functie die kwetsbaar is wegens de kans op meehelpen aan smokkelpraktijken. En volgens marechaussee-rechercheurs wordt er op zaaksniveau ook vaak samengewerkt met securitymedewerkers (beveiligers) die veelal over cruciale informatie beschikken voor een zaak: veelal omdat zij als eersten een misdrijf constateerden en er vervolgens de marechaussee bij haalden. En de private bedrijven zoals Luchtvaartmaatschappij X en Schiphol zijn ook zeer frequent melder:

'Een voorbeeld, je hebt die Apple diefstallen gehad hier. Dan zien we natuurlijk ook het een en ander op de camera's gebeuren en dat sturen we dan door naar de KMar.'

Als het een winkeldief is, dan zien ze al snel hoe die eruitziet en hoe deze acteert. Het gedrag en het rondschuiven rond telefooncellen. Dat zien wij, het lijkt altijd op elkaar. Dan spreken wij zo'n persoon aan, maar wat dan? Dan krijg je te horen, "Ja, maar ik heb niks gedaan." Dat wordt al heel snel met KMar afgestemd. Of als er iemand met een grote rugzak loopt waar het niet hoort, dan wordt het natuurlijk gelijk naar de KMar gestuurd.' (recherche Schiphol)

Verder zijn bedrijven zeer frequent aangever van strafbare feiten, nadat het bedrijf veelal eerst zelf een privaat onderzoek heeft ingesteld om vast te stellen waar sprake was van schending van arbeidscontracten en huisregels (bijvoorbeeld de zogeheten 'private Schipholregels').

'We hadden hier een transportbedrijf dat deed aangifte van ladingdiefstallen en dat ze een idee hadden wie het was. Het was net voor Kerst. Wij hadden zoiets dat we het wel willen, alleen je zit in een moeilijke periode daar net voor kerst met alles optuigen. Toen had hij zoiets dan ga ik hem ontslaan. Toen hebben wij ervoor gekozen om het wel op te starten. Dus op 27 december observatie gedaan. Dus we rijden weg, hij had z'n lading bij zich, wij zitten erachter, hij gaat van de snelweg af. Stopt vervolgens ergens, ons OT zat erop, we zagen iemand erin klimmen en toen weer verder rijden. In Rotterdam stoppen we de vrachtwagen op een parkeerplaats en komen de sporttassen eruit. Dat was een dag werk en we hadden maximaal rustig aan gedaan. Dat was prachtig.' (rechercheur marechaussee)

Aan de andere kant gaat er volgens geïnterviewden ook vaak informatie van de marechaussee-recherche naar de bedrijven. Bijvoorbeeld in de vorm van informatie over criminele werkwijzen (zogeheten modus operandi of MO's) en duiding van deze werkwijzen.

Een private rechercheur van Luchtvaartmaatschappij X geeft aan:

'Ze komen af en toe met personen die we in de gaten moeten houden, hoekjes waar we op moeten letten. Processen die niet goed in elkaar zitten en waarbij ze feitelijk een soort veiligheidsadvies geven. Modus operandi krijgen we ook.'

Ten slotte voeren de marechaussee, de Douane, de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en andere publieke en private diensten periodiek ook gezamenlijke controles uit. Dat zijn zogeheten integrale controles zoals die lokaal ook wel in gemeenten voorkomen (zie hoofdstuk 4) en die bijvoorbeeld gericht zijn op de vergunningcontrole op bedrijventerreinen. De gezamenlijke controles leveren vervolgens nieuwe informatie op die bijdraagt aan een gedeelde informatiepositie. De controle zorgt er ook voor dat informatie-uitwisseling niet altijd nodig is, omdat de private of publieke partij die iets kan of moet met regelovertreding er zelf getuige van is en direct kan handelen en bevoegdheden kan toepassen.

Private mogelijkheden en barrières: bijvoorbeeld Schipholpas

Soms helpt het bedrijfsleven de marechaussee-recherche met het leveren van informatie en meldingen, maar ook door gebruik te maken van private bevoegdheden. Denk aan het aanscherpen van de (private) huisregels van Schiphol om criminaliteit (nog) moeilijker te maken doordat bijvoorbeeld personen zich op specifieke plekken niet zonder doel langdurig mogen ophouden. Of denk aan de bevoegdheid om de Schipholpas in te trekken als iemand strafbare feiten heeft gepleegd of als daar een sterk vermoeden van is. Zonder geldige Schipholpas is werken op de luchthaven onmogelijk. Of een luchtvaartmaatschappij controleert de medewerkerspassen en voert een nieuwe screening uit om kwaadwillende medewerkers dwars te zitten. Ook zijn de luchtvaartmaatschappijen bevoegd om kluisjes van medewerkers te openen om te zien of wat daarin zit wel strookt met de eigen bedrijfsregels. Dat wordt dan bij voorkeur samen gedaan met de marechaussee die dan eventueel zaken voor het strafrecht oppakt.

5.2.3 Aard, rollen en taken betrokken partijen

Aard van de partijen

Naast de marechaussee-recherche zijn de douane – in haar rol als controledienst – en de eigen wijkoppers publieke partijen waarmee vaak wordt samengewerkt bij de aanpak van de criminaliteit op de luchthaven. De douane richt zich vooral op goederen en de marechaussee op personen. Maar zeer frequent haalt de douane de marechaussee erbij als personen moeten worden aangehouden; en als de marechaussee stuit op smokkelwaar dan wordt de douane erbij gehaald. De diensten weten hoe zij gebruik kunnen maken van elkaars bevoegdheden. Soms mag de marechaussee bijvoorbeeld niet bepaalde terreinen op of geen opsporingshandelingen verrichten, waar de douane vanuit het bestuursrecht de beste kaarten heeft en wel onderzoek mag verrichten en bepaalde terreinen op mag. Over de interactie van de marechaussee-recherche en de wijkoppers hebben we het al gehad. De wijkopper is zowel intermediair tussen de marechaussee en private bedrijven als informatiebron (sensor). Tevens is er over te draaien zaken frequent contact met de Nationale Politie; met de rijksoverheid is veel contact wegens het zijn van een internationale luchthaven. Denk aan zaken die het niveau van de luchthaven overstijgen of zaken waarbij een terreurelement meespeelt.

Om de al genoemde redenen zijn met name de luchthaven zelf en Luchtvaartmaatschappij X als grootste vliegtuigmaatschappij op Schiphol voor de rechercheafdeling INCI de voornaamste private partijen om mee samen te werken. Maar daarnaast zijn er (al dan niet via de wijkoppers of rechtstreeks) ook contacten met andere luchtvaartmaatschappijen, de ondernemers van de winkels op PLaZa en de bedrijven op het bedrijventerrein van Schiphol. Denk ook aan de bedrijven die net als Luchtvaartmaatschappij X zorgdragen voor de bagageafhandeling (bij de bestrijding van met name drugsmokkel).

Rol en taak

De ene keer komen de private partijen op de lijn met iets dat leidt tot nieuw samenspel, de andere keer is het de marechaussee-recherche. Wie de initiatiefnemer is, wisselt derhalve sterk. Bij een hechte samenwerking zoals op de luchthaven ligt het voor de hand dat de private partijen ook frequent als medespeurder optreden, maar daaraan zitten toch nog een aantal haken en ogen. Het is erg lastig om parallel aan elkaar onderzoek te doen. Vaak zijn de onderzoeken toch gescheiden werelden en zouden onderzoekers en rechercheurs (aan beide kanten) meer en tijdig in het voortraject al willen samenwerken (zie ook Meerts e.a., 2022).

‘Bij samen speuren is een spanningsveld, want wij mogen niet werken met de verklaringen van de KMar en andersom ook niet. We hebben allemaal begrip voor elkaars situatie, alleen we werken met andere belangen.’ (bedrijfsrecherche luchtvaartmaatschappij X)

Nu komt het frequent voor dat in de ogen van geïnterviewden een strafrechtelijk onderzoek te laat opstart, omdat eerst het private onderzoek wordt afgemaakt. Bewijsmateriaal loopt zo het gevaar om te oud te worden om nog te gebruiken in strafrechtelijk onderzoek. De private partijen erkennen dat probleem ook en zouden net als de marechaussee al veel eerder gelijktijdig met elkaar willen optrekken in een min of meer gezamenlijk onderzoek waarin iedereen wel een eigen rol heeft en eigen bevoegdheden en beperkingen.

‘Het bedrijf gaat eerst kijken naar de eigen processen wat er fout is gegaan, daar speelt het imago ook bij. Maar bel gewoon direct de KMar. Een voorbeeld zijn de postbedrijven, er gaat heel veel fout met dingen die kwijt zijn, maar ze gaan eerst het eigen sporenvernietigingsteam eroverheen sturen en dan de Kmar. Mooi voorbeeld is een lading die op woensdag weg was, dan zijn ze tot vrijdagmiddag zelf aan het zoeken geweest. Dan bellen ze op vrijdagmiddag de wijkopper van help we zijn iets kwijt. Ik had zelf toen piket, dus ik ben zelf ter plaatse gegaan, securitymanagers waren al onderweg, beelden waren niet beschikbaar. Maandagochtend hadden we uiteindelijk pas een kenteken en track & trace. Wisten we waar de vrachtwagen geweest was om te lossen op woensdag, maar alle beelden die waren op zondag overschreven. We hadden alles op beeld. Er was daar een tapijthandelaar en die had overal camera's hangen, maar die had zoveel camera's hangen, dat werd maar drie dagen vastgehouden. Dus uiteindelijk hadden we geen beelden. Maar als ze woensdag gelijk gebeld hadden, dan hadden we gelijk een track & trace gehad. Dan hadden we geweten waar de vrachtwagen was gaan laden en lossen en anders hadden we dicht op hem gezeten met de camera's.’ (recherche marechaussee)

In de praktijk wordt waar mogelijk over en weer informatie uitgewisseld en is de marechaussee niet steeds de vragende partij en kunnen partijen naar eigen zeggen óók goed wat voor elkaar betekenen. Denk aan het elkaar helpen door de eigen bevoegdheden in

te zetten en – in geval van de marechaussee – het op basis van een strafzaak later bedrijven voorzien van een veiligheidsadvies.

Wel komt het voor dat bij bedrijven personen of afdelingen die de marechaussee helpen worden ‘teruggefloten’ door hun directies. Die herinneren hen er dan aan dat bijvoorbeeld het voorzien in vluchten, het vervoer van cargo of de verkoop aan reizigers hun corebusiness is, en niet het bestrijden van criminaliteit. Volgens de geïnterviewden is dan sprake van – wat zij noemen – rolconflict. De omzet mag niet lijden onder het private speurwerk of onder het meehelpen van de marechaussee. Soms kost het meehelpen van de politie of marechaussee veel tijd en (dus) ook geld dat de bedrijven ook anders hadden kunnen inzetten. Dit punt speelt volgens geïnterviewden voornamelijk als er geen druk is vanuit de overheid (bijvoorbeeld via wetgeving) om als bedrijf de opsporingsdiensten te helpen.

5.2.4 Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol?

(Gedeelde) belangen en (heldere) verwachtingen

Luchtvaartmaatschappijen willen vliegtuigen laten vliegen en streven naar een veilig bedrijfs- en dienstverleningsproces. Een verstoord logistiek proces levert heel veel schade op. Zij hebben er zeker geen baat bij dat hun medewerkers meewerken aan drugshandel in de bagageafhandeling. De luchthaven zelf heeft net als de luchtvaartmaatschappijen baat bij een goed imago en een veilig bedrijfsproces. Samen met de marechaussee streven zij naar eigen zeggen naar een veilige en integere luchthaven. De luchthaven geeft aan haar taken hierbij ruim te interpreteren en niet bij het minste of geringste de problematiek op het bordje te leggen van de overheid. Onder het mom van: ‘we hoeven het niet te doen maar we doen het toch’ worden zoals aangegeven private bevoegdheden ingezet om de luchthaven veilig te houden en het criminelen moeilijk te maken, samen en in overleg met de overheid. Luchthavenbeveiliging en criminaliteitsbestrijding lopen wat de publieke en private partijen op de luchthaven betreft naadloos in elkaar over.

Geïnterviewden vinden dat het mede wegens de korte lijnen helder is wat zij van elkaar kunnen verwachten. Er liggen formele convenanten en programma’s aan de basis van het samenspel tussen de private en publieke partijen op Schiphol. Denk aan convenanten omtrent gegevensuitwisseling en het al aangehaalde programma Sterke Luchthaven.

‘Als op de luchthaven een incident plaatsheeft met een bepaald persoon, dan weet je wel zeker dat het media-aandacht krijgt. Dus we zitten er best wel bovenop met elkaar. De vraag is eerder hoe je incidenten kunt voorkomen. Bij alle partijen bestaat het belang om er samen met andere organisaties – privaat of overheid – mee aan de slag te gaan.’ (chef recherche marechaussee)

Er wordt in gezamenlijkheid gekeken welke veiligheidsthema’s (en dus ook opsporingssissues) prioriteit verdienen en of thema’s al dan niet structureel moeten worden opge-

pakt. De bedoeling is ook dat partijen eerst zelf kijken naar wat ze zelf al kunnen oppakken zonder meteen naar een ander te kijken, of dat nu de marechaussee is of een grote private partij als de Schiphol Group.

Informatiedeling

Bij de uitwisseling van informatie valt op dat partijen samen alert blijven op wat er kan en mag. Volgens luchtvaartmaatschappijen is een officiële vordering voor bedrijven het handigst voor de informatie-uitwisseling. Idealiter neemt de marechaussee dan contact op met het bedrijf, dat dan vervolgens kan adviseren bij het opstellen van de vordering. Het bedrijf kan dan ook alvast de informatie of het materiaal veiligstellen. Maar de marechaussee ervaart dat de soms kleinere private bedrijven op Schiphol al snel met de privacywetgeving schermen en niet al te scheutig zijn om zonder meer informatie te delen en de recherche te helpen. Volgens geïnterviewden omdat zij zich als klein bedrijf extra kwetsbaar voelen en er (soms) ook vrees bestaat voor kwaadwillend personeel binnen deze bedrijven die zich bezighouden met crimineel misbruik.

Gelijkwaardigheid en wederkerigheid

Geïnterviewden hebben de indruk dat de publieke en private partijen zich gelijkwaardig voelen, maar niet gelijk zijn. Ze hebben immers een wezenlijk andere rol. Van de verschillen in positie en bevoegdheden wordt gebruikgemaakt, zonder dat (naar eigen zeggen) private partijen het idee hebben dat de overheid alleen maar komt halen en niet goed weet wat ze kan terugdoen om toch een soort van ‘win-win’ te realiseren. Zoals aangegeven vinden marechaussee-rechercheurs het vanzelfsprekend om bijvoorbeeld met het verstrekken van een criminele werkwijze (een MO) of een veiligheidsadvies te bezien wat ze als ruil te bieden hebben voor private steun en hulp. Er zijn op de luchthaven mooie vormen van wederkerigheid. Niet alleen ruil van informatie, maar ook gebruikmaken van elkaars bevoegdheden (zie eerdere voorbeelden) en elkaar adviseren en bijstaan.

‘Wij hebben juist het gevoel dat we op gelijke voet met de autoriteiten praten en we kijken heel erg wie kan wat doen vanuit zijn rol. We waren laatst op het ondermijningsevenement en daar zaten alle autoriteiten op een rijtje. De overheid zou ons kunnen dwingen middels vorderingen, maar dat netwerk werkt eigenlijk niet zo. Het gaat meer om van dit komt eraan en dit hebben we nodig.’ (recherche luchtvaartmaatschappij)

Duiding: een hecht netwerk

De samenwerkingsprincipes in deze casus lijken volgens de geïnterviewden grotendeels te worden bepaald door het verhoudingsgewijs kleine werkgebied van een internationale luchthaven, waarin publieke en private partijen elkaar in diverse settingen tegenkomen en hiermee welhaast gedwongen worden om met elkaar samen te werken. Immers, de ervaring heeft geleerd dat partijen verder komen wanneer zij als publieke of private partij gebruikmaken van elkaars mogelijkheden, rollen en takenpakket.

‘Wat wij nog weleens hebben gezien is dat de drempel bij het arbeidsrecht veel lager ligt dan het strafrecht. Toevallig is er van de week een casus naar buiten gekomen van een gezagvoerder die wij hebben ontslagen, waarbij het OM heeft gezegd geen strafbaar feit.’ (bedrijfsrecherche luchtvaartmaatschappij)

Op een internationale luchthaven worden de daar werkzame organisaties welhaast gedwongen om buiten de eigen organisatie te kijken om hun (gedeelde) doelstellingen te realiseren. De samenwerking is deels uit nood geboren en is er deels wegens de aard van het werkgebied.

‘De Koninklijke Marechaussee is hier de politiedienst, punt. Er zijn sommige dingen die geprivatiseerd zijn, die wij doen. Maar als private partij lopen wij bijvoorbeeld niet gewapend, dat doet de KMar wel als het fout gaat. Dat is een ander geweldspiraal die zij kunnen toevoegen. Met verdacht gedrag, dan kijken wij naar onbeheerde bagage, dat is onze taak in de terminal. We hebben bijvoorbeeld een taak voor raar gedrag van auto’s en vrachtwagens die ergens niet mogen rijden of ergens willen inrijden. Dus we hebben een grote security control room die het gebied in de gaten houden heel de dag. Die staan de hele dag in nauw contact met de meldkamer van de marechaussee.’ (bedrijfsrecherche luchthaven)

Al aangegeven is ook dat er een groot camerasysteem is dat weliswaar wordt beheerd door de luchthaven, maar waarbij zowel de marechaussee, de beveiligersbedrijven als de bedrijfsrecherche onder specifieke voorwaarden (in een convenant opgenomen) mogen meekijken. Ook het gedeelde cameratoezicht geeft aan volgens de geïnterviewden hoe hecht de samenwerking is.

Het netwerk is echter niet op alle punten even hecht. Bij recherchezaken moeten soms vorderingen worden ingezet om bedrijven (veelal die van het bedrijventerrein en het kantorenpark) ertoe aan te zetten informatie te leveren. Opvallend volgens de geïnterviewden is dan dat dit de bedrijven zijn die veelal stukken minder frequent met de marechaussee samenwerken. Bij de luchthaven en vliegtuigmaatschappijen die frequent (bijna dagelijks) met de marechaussee samenwerken, worden vorderingen alleen toegepast om de informatiedeling juridisch netjes af te handelen en niet als een soort van dwang om te leveren.

5.2.5 *Aandachtspunten*

In deze casus vallen vijf aandachtspunten op, soms ook op te vatten als een risico. Ten eerste bestaat bij alle partijen de kans op overvraging, maar in het bijzonder bij de partijen die aangeven dat ze bereid zijn om dat ene extra stapje te zetten. Denk aan het opnemen van een ingewikkelde aangifte door de marechaussee-recherche. Strikt genomen doet de handhaving van de marechaussee (de uniformdienst) het opnemen van de aangifte van bedrijven, maar af en toe helpt de recherche om daarmee snel en goed

een zaak te kunnen opstarten. Het gevolg is echter dat ook andere bedrijven proberen via de marechaussee-recherche snel een aangifte te kunnen regelen. En dat is volgens geïnterviewde marechaussee-rechercheurs niet te bedoeling.

Iets dergelijks doet zich ook voor aan de private kant. We gaven al aan dat de luchthaven zelf probeert de eigen bedrijfsrecherche klein te houden, omdat ze anders zeker zal worden overspoeld met private zaken van andere bedrijven in het Schipholgebied. Liever zet ze in op samenwerking.

‘Dat is het proces wat wij natuurlijk ook mee maken en dat is dan ook precies de reden dat wij geen 20 rechercheurs willen hebben. Het is een bewuste keuze geweest voor 1 man en 1 vrouw. Wij zijn bezig met bedrijfsbeveiliging en niet om de hele wereldproblematiek op te lossen. De hele wereld komt hierbinnen, normaal zijn er 70 miljoen passagiers.’ (hoofd bedrijfsrecherche luchthaven)

Ten tweede gaven we al aan dat samen optrekken in een bepaald onderzoek van private en publieke partijen lastig is. Hoewel marechaussee-recherche en bedrijven dat graag zouden willen, zit de wet- en regelgeving ze daar nog in de weg (zie ook hoofdstuk 3).

Het derde punt – informatiedeling – hangt daarmee samen. Om gelijk met elkaar op te trekken in onderzoek is het noodzakelijk om voldoende informatie te mogen uitwisselen. Daar zitten de WPG en de AVG een coproductie van de publieke en private opsporing volgens geïnterviewden in de weg.

‘Eigenlijk gaat het meer over de info uitwisseling, daar zijn we met elkaar mee bezig. Ook met het OM. Wat wij willen dat zware delicten die plaatsvinden met Schiphol-pashouders, informeer ons daarover. Dan kunnen wij die pas afpakken en onderzoek doen. Die willen wij niet terug hier. Je creëert geen veilige werkplek anders. Dat is iets wat nog lastig is en dat we aan het uitzoeken zijn of dat kan.’ (hoofd bedrijfsrecherche luchthaven)

Ten vierde zijn er volgens de bedrijven vaak toch nog zaken die nagenoeg panklaar werden aangeleverd en die toch nog tamelijk lang blijven liggen en niet worden opgepakt. Dit doet nogal denken aan de casuïstiek met de transportsector, waar volgens de daarin geïnterviewde partijen een soortgelijk patroon bestaat. Ten slotte, als vijfde, is een aandachtspunt dat er volgens geïnterviewden een potentiële dreiging bestaat binnen bedrijven waarin crimineel misbruik plaatsheeft. Denk aan bagageafhandeling waar vaak niemand durft te praten en het samenwerken met de marechaussee door de werkvloer niet breed wordt ondersteund. Goedwillenden worden daarbij volgens geïnterviewden nogal eens onder druk gezet door kwaadwillenden: denk aan drugsmokkelaars en hun handlangers. Bedrijven waar ook criminelen werken leveren problemen op bij de benutting in de opsporing. Hoewel de bedrijfsleiding en de bedrijfsrecherche wel degelijk waar mogelijk de marechaussee willen helpen, is deze situatie op de werk-

vloer voor hen desondanks een in te calculeren risico, aldus de marechaussee-recherche.

5.2.6 Wat levert het op volgens de geïnterviewden?

Volgens de geïnterviewde partijen wordt het netwerk door samen uitdagingen aan te gaan, druk van buiten te ervaren en onder (grote) media-aandacht te werken alleen maar hechter. Bovendien leren partijen elkaars taal te spreken, elkaars mogelijkheden goed te kennen en ze weten wie ze wanneer moeten benaderen om al vroeg een zaak aan te brengen en te kijken wie daarin wat kan betekenen. Het externe effect is niet goed aan te geven, maar aannemelijk is volgens de geïnterviewden dat de benutting van private partijen in de opsporing door de marechaussee bijdraagt aan een veiliger luchthaven.

‘Er wordt nu ook wel geleverd, omdat je elkaar nu ook kent, maar ook omdat mensen wel willen. Het is nu een groot onderwerp, ondermijning, iedereen wil daar z’n steentje aan bijdragen. Dan weet je dat het publiek wat makkelijker gaat, omdat het opgedragen is. Maar de private partijen kunnen wel wat drempels voelen, dat heeft alles te maken met de andere belangen.’ (rechercheur marechaussee)

Resultaten volgens betrokkenen:

- een hecht veiligheidsnetwerk waarin personen elkaar kennen en vertrouwen;
- hierdoor: snelheid en voortvarendheid bij oppakken incidenten en zaken;
- goed zicht op elkaars mogelijkheden;
- en ook feitelijk combineren van mogelijkheden en bevoegdheden om zo (luchthaven)criminaliteit moeilijker te maken.

5.3 Landelijk: de Arbeidsinspectie (NLA) en zorgfraude

De casus op hoofdlijnen

Betreffende de benutting van private partijen in de zorgcasus – de samenwerking tussen de NLA en anderen in het tegengaan van zorgfraude – zagen wij het volgende beeld: zorgverzekeraars en zorgkantoren leveren fraudesignalen aan, bijvoorbeeld via het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Zorgverzekeraars kunnen ook aangifte doen van fraude, bijvoorbeeld bij de Arbeidsinspectie (NLA). Bij verzekeraars kan informatie gevorderd worden voor een opsporingsproces. Ze kunnen zelf ook interventies plegen, zoals het contract opzeggen en onterecht uitgekeerde gelden terugvorderen. Daarnaast kunnen zorgverzekeraars op grond van het machtigingsbesluit schadebeperkende maatregelen zorgfraude informatie over een zorgaanbieder verstrekken aan zorgverzekeraars. Private partijen – de verzekeraars – vullen met name de rollen van melder/aangever en informatieleverancier in. De rol van ‘medespeurder’ wordt in deze casus niet of nauwelijks ingevuld.

Organisatiebelangen zijn verschillend en spelen een duidelijke rol. De samenwerking is gelijkwaardig. Over wederkerigheid is er een wisselend beeld: informatie wordt door iedereen verstrekt, maar niet in gelijke mate. Het samenspel levert gezamenlijke interventies op met een grotere kans op het stoppen van de fraude en het afschrikken van potentiële fraudeurs.

5.3.1 *Probleemcontext: fraude in de zorg*

Deze casus betreft de samenwerking in het tegengaan van fraude in de zorg. Waarbij we de volgende definitie hanteren van zorgfraude (aansluitende bij het Rapport Fraude in de zorg 2021; pagina 4):

‘Het opzettelijk misleidend handelen binnen het zorgdomein, waarbij doelbewust in strijd met de regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans gewin.’

Het kan gaan om een zorgaanbieder die meer zorg declareert dan dat hij daadwerkelijk levert, die de benodigde zorg verhoogt om meer inkomsten te genereren of die soms helemaal geen zorg levert, terwijl hij daar wel voor betaald krijgt (Algemene Rekenkamer, 2022).

Er zijn verschillende vormen van zorgfraude (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). Het gaat bijvoorbeeld om spookzorg: zorg die niet geleverd is, maar wel gedeclareerd. Dit kan gedaan worden door behandelingen te declareren die niet hebben plaatsgevonden of door zorg te declareren bij fictieve cliënten. Een ander voorbeeld betreft dubbele bekostiging: het declareren van zorg die al bekostigd wordt uit een andere declaratie of uitbetaling, en het opknippen van zorg die afzonderlijk gedeclareerd wordt. Onderzoeksbureau Lokale Zaken benoemt in het rapport Een wereld te winnen (2020) dat drie vormen het meest voorkomen: (de hiervoor al aangestipte) spookzorg, upcoding en onderbehandeling. Bij upcoding gaat het om het declareren van zwaardere of uitgebreidere zorg waar lichtere of goedkopere zorg is geleverd. Bij onderbehandeling gaat het om minder zorg leveren dan wordt vergoed.

Zorgverzekeraars hebben in 2019 voor ongeveer 34 miljoen euro aan fraude vastgesteld, voornamelijk in de sectoren wijkverpleging en de ggz. (Bron: Fraudebeheersing zorgverzekeraars in 2020. Terugblik en Rapportage ZN). Fenger deed in 2018 een ruwe schatting van enkele miljarden euro's aan frauduleuze declaraties in de zorg per jaar (Bron: Rekenkameronderzoek). Kortom, er is sprake van een groot probleem. Dit probleem heeft naast financiële consequentie ook grote gevolgen voor kwetsbare cliënten en patiënten, indien van hen misbruik is gemaakt. Een respondent beschrijft dit laatste gevolg als 'maatschappelijk onacceptabel'.

Het fenomeen zorgfraude is groot en verschillende partners beschouwen dat ook steeds meer als een belangrijk probleem (nu de omvang hiervan steeds duidelijker is geworden). Hoewel er wel verschillen zijn in betrokkenheid (waarover later meer), heeft het thema bij belangrijke betrokken partijen prioriteit, zowel bij private partijen

(zoals ZN), als publieke partijen (zoals de Arbeidsinspectie (NLA) en gemeenten). Deze situatie vormt een ander uitgangspunt dan dat bijvoorbeeld bij de transportcasus het geval is (besproken in paragraaf 4.2). Daar staat het thema transportcriminaliteit wel hoog op de agenda bij transporteurs en verzekeraars. Maar datzelfde is (op dit moment) niet het geval bij de politie.

De Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ), die uit zowel publieke als private partijen bestaat, zet onder voorzitterschap van het ministerie van VWS de grote lijnen uit van de aanpak van zorgfraude. Het TIZ betreft een beleidsmatig overlegsgremium. Aan deze taskforce ligt een convenant ten grondslag, dat gezien kan worden als een intentieverklaring tot samenwerking. Zowel publieke partijen als private partijen zitten in binnen de Taskforce opgerichte beleidsgroep (BG-TIZ) en het bestuurlijke overleg (BO-TIZ).³⁷

De Taskforce richtte in 2016 het Informatieknooppunt Zorg op (IKZ) op. Binnen het IKZ worden signalen gedeeld en verrijkt binnen het Integrale Weegoverleg (IWO). In totaal zijn er in 2021 457 signalen ingebracht bij het Informatieknooppunt Zorgfraude, over 379 zorgaanbieders. De meeste signalen gaan over de Zorgverzekeringswet, gevolgd door de Wet langdurige zorg (Wlz). Met name over de wijkverpleging delen IKZ-partners signalen (IKZ, 2021). In het Informatieknooppunt worden vervolgens per jaar 500-600 signalen gedeeld en/of verrijkt (figuur 5; Algemene Rekenkamer 2022).

Algemene kennis over trends, ontwikkelingen en fenomenen worden vergaard via de afdeling Onderzoek en Analyse van het Informatieknooppunt en worden gedeeld via de Leercirkel. In deze Leercirkel kan elke organisatie knelpunten inbrengen.³⁸

Keuzes over de afdoening van signalen, meldingen of zaken worden op verschillende momenten door de verschillende partners gemaakt. Dus de verzekeraars en toezichthouders maken zelf afwegingen en keuzes over de afdoening. Ze hebben hiertoe een breed pallet aan mogelijkheden.

Zo kunnen zorgverzekeraars en gemeenten via civielrecht declaraties terugvorderen en een overeenkomst ontbinden. Gemeenten, de Nederlandse Zorgautoriteit en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd kunnen bestuursrecht toepassen, bijvoorbeeld een last onder dwangsom. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd heeft daarnaast bijvoorbeeld de mogelijkheid tuchtrecht in te zetten voor een beroepsverbod. Tot slot biedt het strafrecht mogelijkheden tot maatregelen, waarbij de Arbeidsinspectie, FIOD en het OM een rol kunnen spelen (Algemene Rekenkamer, 2022).

Indien er mogelijk een strafrechtelijke afdoening nodig is, dan komt een casus bij de Stuur- en Weegploeg Zorg. In deze stuur- en weegploeg worden keuzes gemaakt over de strafrechtelijke opvolging van signalen; of er een opsporingsonderzoek- en of ver-

37 Het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket (OM); de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD); de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa); de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ); het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); de Belastingdienst, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) (Recherche Zorg van de Opsporingsdienst); Zorgverzekeraars Nederland (ZN); de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

38 Deze knelpunten bespreken en waar mogelijk samen oplossen is de belangrijkste functie van de Leercirkel.

volging komt. Hieraan nemen de Nederlandse Zorgautoriteit, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd, de Arbeidsinspectie en FIOD deel, onder voorzitterschap van het OM. Zij overleggen maandelijks over de mogelijke interventies tegen mogelijk frauderende zorgaanbieders.³⁹ Hierbij komen overigens niet alleen strafrechtelijke interventies aan de orde, maar ook bestuursrechtelijk handhaving, nadere informatiedeling en signalering.

5.3.2 *Benutting private partijen bij het tegengaan van zorgfraude*

Op verschillende manieren wordt er bij de aanpak van zorgfraude gebruikgemaakt van de informatie, kennis en expertise van de private branche van zorgverzekeraars. We onderscheiden drie vormen, die we onderstaand nader toelichten: signalering, aangifte, en de aanlevering van informatie voor een opsporingsproces middels een voorde- ring.

Signalering en de rol van het Informatieknooppunt Zorgfraude

Allereerst dragen zorgverzekeraars en zorgkantoren via Zorgverzekeraars Nederland fraudesignalen aan. Dit kunnen zij doen via het zogenaamde Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Het Informatieknooppunt is in november 2016 opgericht door de organisaties die deel uitmaken van de Taskforce Integriteit Zorgsector. Onder het IKZ ligt een convenant: convenant en informatieprotocol IKZ. Dit knooppunt heeft naast kennisdeling⁴⁰ het doel om signalen over zorgfraude te laten delen en verrijken. Dit vindt plaats in het Integrale Weegoverleg. Aan het Informatieknooppunt Zorgfraude nemen deel: de Nederlandse Zorgautoriteit, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie, FIOD, Belastingdienst, Zorgverzekeraars Nederland (ZN), VNG en Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het Openbaar ministerie (OM) is convenantpartner, maar geen IKZ-lid. Het OM zit ook niet in het integrale weegoverleg (IWO).

Signalen en meldingen (bijvoorbeeld van burgers) die bij partners van het Informatieknooppunt Zorgfraude binnenkomen (bijvoorbeeld bij de frontoffice van de Nederlandse Zorgautoriteit binnen het ICC) worden indien relevant doorgezet naar het Informatieknooppunt Zorgfraude. Het signaal betreft een melding van een IKZ-partner dat er een vermoeden van (gepleegde) fraude in de zorg is en/of er onjuist wordt gehandeld door een (zorg)aanbieder of cliënt (Algemene Rekenkamer, 2022). Een dergelijk signaal kan dus zowel van private als van publieke partners afkomstig zijn. Een voorbeeld betreft een signaal van een zorgverzekeraar dat een zorgaanbieder onvol-

39 Hoewel alle bij het IKZ betrokken organisaties een casus kunnen voorleggen bij het SWP, gebeurt dit in de praktijk doorgaans door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Zorgverzekeraars Nederland (ZN) is niet aangesloten bij het SWP. Tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)-FP-VWS bestaat de afspraak dat zij 16-20 strafzaken op jaarbasis doen. Dergelijke afspraken bestaan niet tussen VWS en toezicht (IGJ-NZa).

40 Zoals trends en ontwikkelingen uit analyses en fenomeenonderzoeken, uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Analyse. De kennisdeling vindt met name plaats in het zogenaamde Leercirkeloverleg.

doende zorg biedt voor de ingediende declaraties. Een ander voorbeeld is het signaal dat een zorgleverancier valse indicaties heeft opgesteld. Kortom, private partijen kunnen (vergelijkbaar met publieke partijen) signalen van zorgfraude aanleveren, waarvan we eerder in deze casusbeschrijving enkele vormen hebben geschetst.

Het bespreken van dergelijke signalen vindt binnen het Informatieknooppunt Zorgfraude plaats in het integraal wegingsoverleg (IWO). Daarin bespreken IKZ-partners gezamenlijk de binnengekomen casuïstiek en met wie de binnengekomen informatie kan en mag worden gedeeld. Signalen kunnen besproken worden met als doel informatie uit te wisselen, samen te brengen. Maar het kan er ook om gaan het onderzoek alleen te melden, zodat anderen daarvan op de hoogte zijn.

Niet alle deelnemers aan het Informatieknooppunt Zorgfraude hebben een grondslag om informatie met elkaar te delen. Bilateraal – dus tussen twee organisaties – is deze grond er soms wel. Zo heeft de Nederlandse Zorgautoriteit een grondslag in de Wet marktordening gezondheidszorg en de Arbeidsinspectie (NLA) via artikel 20 WPG besluit a. Voor de bilaterale uitwisseling is een matrix ontwikkeld⁴¹ waarin staat wie met wie, wat wanneer mag uitwisselen. Ook voor de opzet, het bestaan en de werking van het Informatieknooppunt Zorgfraude is er een convenant afgesloten. De opdrachtgever voor het Informatieknooppunt is de Taskforce (TIZ).

In het integraal wegingsoverleg (IWO) worden daarom signalen anoniem ingebracht en besproken, omdat niet alle aanwezigen informatie met elkaar mogen delen. Op voorhand zegt de inbrengende partij met wie ze de informatie kunnen delen. Die partijen met wie ze de informatie wel kunnen delen, ontvangen wel een totaalbeeld met de niet-geanonimiseerde informatie.

Na behandeling in het wegingsoverleg zijn er verschillende vervolgstappen denkbaar. Zo kunnen één of twee partners alleen of bilateraal met het signaal aan de slag gaan.⁴² Of het signaal gaat door naar een casustafel (dit gebeurt 5 à 6 keer per jaar), waar nadere afstemming over de casus plaatsvindt door betrokken partijen die ook daadwerkelijke informatie met elkaar mogen uitwisselen.

Ook is het denkbaar dat het IWO besluit dat het strafrecht de meest geëigende afdoening lijkt. Zij delen het signaal vervolgens met de Arbeidsinspectie (NLA). Het signaal wordt dan in het proces van de Arbeidsinspectie (NLA) opgenomen, waarbinnen een signaal wordt opgewerkt/verrijkt. In dit proces kan worden besloten een zaak voor te leggen aan de Stuur- en Weegploeg Zorg (SWP) voor een besluit over een mogelijk strafrechtelijk proces.

Aangifte

Verzekeraars hebben vaak een eigen onderzoeksafdeling die zorgaanbieders controleert en mogelijke fraude signaleert. Indien zorgverzekeraars vinden dat hun eigen ingrijp mogelijkheden te beperkt zijn gezien de ernst van de gepleegde fraude, kunnen zij

41 Zie: https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/matrix_infprotocol_convpartners_ikz_al-11721b1ed.pdf

42 Zij gaan afzonderlijk na het overleg om de tafel om informatie uit te wisselen.

toezichthouders of opsporingsinstanties verzoeken om de fraude via het bestuursrecht, strafrecht of tuchtrecht aan te pakken. In het geval van de wens om een strafrechtelijk vervolg, kan een verzekeraar overgaan tot het doen van een aangifte bij (bijvoorbeeld) de NLA (Bron: Fraudebeheersing zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars Nederland 2020/2021).

Aanleveren informatie

Tijdens een opsporingsonderzoek rondom een casus van zorgfraude komen doorgaans ook zorgverzekeraars in beeld. Verzekeraars hebben vaak zinvolle informatie voor het opsporingsproces. Zo benoemt een geïnterviewde:

‘De verzekeraars hebben veel data: declaratiedata van zorgverleners en patiënten. Dat is wel een goede bron voor ons om een compleet plaatje te krijgen.’

Dergelijke informatie kan bijvoorbeeld middels een vordering worden verkregen.

Zij aan zij in de repressie

Naast het aanleveren van waardevolle signalen en informatie wordt de betrokkenheid van zorgverzekeraars ook gewaardeerd vanwege de mogelijkheden die zij hebben om op te treden tegen frauduleuze zorgaanbieders. Dit kan afzonderlijk, ook in samenspel met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen worden ingezet. Zo kan de zorgverzekeraar de overeenkomst of het contract met de zorgaanbieder opzeggen en de zorgaanbieder in het extern verwijzingsregister opnemen (Fraudebeheersing zorgverzekeraars in 2020 ZN). Daarnaast kan de zorgverzekeraar onterecht uitgekeerde gelden terugvorderen.

Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking:

De FIOD deed naar aanleiding van een verdenking op zorgfraude door een zorginstelling (verduistering van meer dan 3 miljoen euro aan zorggeld) en faillissementsfraude in samenwerking met de sociale recherche van de gemeente Den Haag een doorzoeking van twee woningen, een bedrijfspand en een opslagbox. Bij deze doorzoeking is de administratie meegenomen en is beslag gelegd op onroerend goed en waardevolle goederen.

In 2016 legde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) deze instelling al een dwangsom op (vanwege zorgen over de kwaliteit van de geleverde zorg). Een grote zorgverzekeraar vorderde eerst tonnen en vervolgens zelfs bijna 5 miljoen terug, vanwege te veel gedeclareerde zorg en fraude – hetgeen tot een faillissement leidde. Ook de FIOD voerde een onderzoek uit vanwege mogelijke fraude rondom de inkomstenbelasting.

Bron: FIOD doorzoekt 4 panden in onderzoek naar verduistering miljoenen van Haagse Zorginstelling, Nieuwsbericht OM, d.d. 27-8-2020 (<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/08/27/fiod-doorzoekt-4-panden-in-onderzoek-naar-verduistering-miljoenen-van-haagse-zorginstelling>)

Aan de slag met informatie van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie (NLA) kan zorgverzekeraars en andere partijen op grond van de WPG: het machtigingsbesluit schadebeperkende maatregelen zorgfraude informatie over een zorgaanbieder verstrekken, wat hen in staat stelt zelfstandig fraudeonderzoek te doen.⁴³

Governance

Tot slot kijken we naar de governance. Het Openbaar Ministerie maakt deel uit van verschillende samenwerkingsverbanden om zorgfraude tegen te gaan. Het OM neemt deel aan het TIZ (Taskforce Integriteit en Zorgsector). Ze zijn partner van het knooppunt IKZ. Zo dragen ze desgewenst bij aan onderzoeken van de afdeling Analyse en Onderzoek. En ze zitten de Stuur- en Weegploeg Zorg voor, alwaar wordt besloten over opsporingsonderzoeken.

5.3.3 Aard, rollen en taken

Betrokkenen

De belangrijkste betrokken private partij in de aanpak van zorgfraude is de brancheorganisatie Zorgverzekeraars Nederland (ZN). Individuele verzekeraars plegen veel interventies tegen frauderende zorgaanbieders. Zo kunnen verzekeraars de financiering stopzetten. Indien fraude aangetoond kan worden, kunnen ze de financieringstop permanent maken en eerder betaald geld via een civielrechtelijke procedure terugvorderen (Algemene Rekenkamer 2022).

Zorgverzekeraars Nederland vertegenwoordigt elf afzonderlijke zorgverzekeraars in verschillende samenwerkingsgremia (zoals de Taskforce en het IKZ, waarover later meer). Via Zorgverzekeraars Nederland kunnen opsporingsdiensten data vorderen bij Vektis. Zorgverzekeraars en zorgkantoren kunnen via ZN fraudesignalen aanleveren bij het Integraal knooppunt. En Zorgverzekeraars Nederland behartigt de belangen van verzekeraars in overleggen die gaan over beleid en instrumenten. (Hes, Soeters en Verhoeks, 2017). Zoals door Zorgverzekeraars Nederland zelf verwoordt:

‘We hebben in Nederland 11 zorgverzekeraars. En wij zijn het klankbord van deze 11 verzekeraars. We stappen in als het verzekeraar-overstijgende dingen betreft. Dus zo’n wet bijvoorbeeld.’⁴⁴ Dat gaat alle verzekeraars aan.’ (Zorgverzekeraars Nederland)

De VNG (zelf een private partij) vertegenwoordigt de gemeenten (publieke partijen) binnen de samenwerking tegen zorgfraude. Gemeenten kopen bij aanbieders zorg in

43 Zie ook het Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2023: pagina 16. Zie: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/jaarplannen/2022/11/25/jaarplan-2023/Jaarplan+2023+Nederlandse+Arbeidsinspectie.pdf>

44 Het gaat om wetgeving zoals de Wet bevorderen samenwerken rechtmatige zorg (Wbsrz) en de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtzi).

voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet en kunnen in het geval van fraude betalingen stoppen, zorggeld teruggeisen, contracten ontbinden en/of aangifte doen. Voor steun bij de inzet van dergelijke interventies kunnen gemeenten terecht bij de VNG, het onderdeel VNG Naleving, gesubsidieerd door het ministerie van VWS (Algemene Rekenkamer, 2022). In de eerste helft van 2020 zijn er veertien adviesvragen vanuit gemeenten aan VNG gedaan, 185 gemeenten zijn op dat moment bij het IKZ aangesloten (bron: Derde Voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg, 2018-2021. Aanpak van fouten en fraude).

Verschillende overheidsorganisaties zijn bij de (gezamenlijke) aanpak van zorgfraude betrokken, zoals de Arbeidsinspectie (NLA); Recherche Zorg van de Opsporingsdienst, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).⁴⁵

Rollen en taken

Het is al eerder aangestipt: de betrokkenen bij een publiek-private relatie rondom opsporing kunnen verschillende rollen en taken op zich nemen, zoals melder/aangever, medespeurder en informatieleverancier.

In de huidige samenwerking in het tegengaan van zorgfraude lijken private partijen met name de rollen van melder/aangever en informatieleverancier in te vullen. Zo wordt, binnen, maar ook buiten het IKZ – voor zover dit wettelijk is toegestaan – vanuit Zorgverzekeraars Nederland of een afzonderlijke verzekeraar informatie verstrekt aan een publieke partij. Soms betreft deze aanlevering een melding/aangifte, soms betreft het een signaal dat om nadere verkenning vraagt (bijvoorbeeld binnen het IKZ). De rol van ‘medespeurder’ wordt in deze casus niet ingevuld (waarover meer in paragraaf 5.3.5).

Overheidspartijen, zoals de Nza, Arbeidsinspectie (NLA), zijn in dit samenwerkingsverband zowel ontvangers als leveranciers van kennis en informatie (voor zover dat mogelijk is binnen de wettelijke kaders).

5.3.4 *Welke samenwerkingsprincipes spelen een rol?*

Belangen

Aan de ene kant is er sprake van een gezamenlijk belang bij de aan de samenwerking deelnemende publieke en private partijen: allemaal willen ze zorgfraude aanpakken vanwege het maatschappelijk belang en de financiële component. Ook in het convenant van de Taskforce (TIZ) en de IKZ hebben de verschillende organisatie zich geëngageerd aan dit gezamenlijke belang. Dit blijkt uit het volgende citaat:

45 En: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS); het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket (OM); de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD); het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

‘De belangen zijn hetzelfde en we hebben een gezamenlijke missie, visie en strategie. Dat is ook zo geformuleerd en het belang dat we allemaal hebben is het tegengaan van fraude in de zorg en daar proberen wij elkaar te vinden waar mogelijk.’

Daarnaast blijken in de praktijk afzonderlijke organisatiebelangen ook een rol te spelen. Zo moeten organisaties binnen de beschikbare capaciteit prioriteren: verschillende zaken tegen elkaar afwegen, waarbij er vaak andere belangen een rol spelen. Zo zal de IGJ vooral kijken naar de kwaliteit en eventuele zorgverwaarlozing, waar verzekeraars en de Nza met name nagaan of het geld rechtmatig is besteed. Het belang van de FIOD en de Belastingdienst blijkt ten slotte kleiner dan dat van andere bij de samenwerking betrokken organisaties. Uiteindelijk kijkt elke organisatie wat er voor deze organisatie uit een specifieke casus ‘te halen is’. Zoals een respondent het verwoordt:

‘Beleidsmatig streven we naar hetzelfde. (...) Uiteindelijk kijkt iedereen naar zijn eigen belang. Als ik geen belang zie dan ga ik daar geen energie in stoppen, maar dat zal voor iedereen gelden.’

Een beeld, dat ook door de Algemene Rekenkamer naar voren is gebracht: ‘Organisaties handelen vaak vanuit hun individuele rolopvatting en laten daardoor nogal eens signalen van zorgfraude lopen.’ (pagina 36; 2022).

Verwachtingen

Een structureel samenwerkingsverband tussen organisaties kan leiden tot onderlinge verwachtingen. Dit kwam ook naar voren uit deze samenwerking van publieke en private organisaties in het aanpakken van zorgfraude. Zo hadden zorgverzekeraars de hoop en daarmee ook de verwachting dat – meer dan voorheen – zaken die bij het Informatieknoppunt IKZ ingebracht werden ook daadwerkelijk opgepakt zouden worden, bijvoorbeeld door (aangescherpt) toezicht of middels strafrecht. Dit gebeurde vervolgens echter niet altijd. Het oppakken van dergelijke signalen is immers niet aan het IKZ, maar hangt af van de keuzes van individuele organisaties. Zij zetten deze signalen qua kwaliteit af tegen signalen die van elders afkomstig zijn (en die soms van betere kwaliteit zijn), bijvoorbeeld van de FIU, de politie en/of het RIEC. Hierbij speelt de niet-onbeperkt aanwezige capaciteit een belangrijke rol.

‘Voor wat betreft de IKZ-signalen: voor het gebruik in het strafrecht zijn deze vaak van onvoldoende kwaliteit, niet gericht op strafbare gedragingen en zit er onvoldoende vlees aan de botten om hier vanuit de NLA/OM iets mee te doen. Daarom is voor zover ik weet nog nooit een strafrechtelijk onderzoek gestart naar aanleiding van een IKZ signaal. Signalen die afkomstig zijn van de FIU of TCI bieden een veel betere basis hiervoor.’

Zorgverzekeraars geven aan dat zij onvoldoende terugkoppeling kregen over de ingebrachte zaken. Dit leidde soms tot frustratie en onderlinge spanning. Op dit moment

wordt er beter gecommuniceerd over wat voor zaken kansrijk zijn om een vervolg te krijgen en worden hiermee verwachtingen meer gemanaged. Daarnaast is er het streven om organisaties beter terug te laten koppelen wat er met een signaal wordt of is gedaan.⁴⁶

‘Dat heeft ook wel voor wrijving gezorgd, omdat ze dachten dat wij veel meer konden doen. Vorig jaar was er een casustafel en dan denkt de zorgverzekeraar; daar gaan ze echt op handhaven. En dan gebeurt dat niet.’

Gelijkwaardigheid

Vrijwel alle betrokkenen bij de samenwerking vinden deze gelijkwaardig, zowel de private als de publieke organisaties. Ze geven aan dat het gaat om betrokken mensen en dat iedere organisatie serieus wordt genomen. In de overleggen kunnen de deelnemers ‘elkaar goed vinden’. Hierin is geen verschil tussen publieke en private partijen. Zo benoemt een private partij:

‘Ik vind wel dat we serieus genomen worden als vreemde eend in de bijt. Wij zijn geen overheid. (...). Maar ik heb niet het idee dat wij als private partij met achterdocht aangekeken worden ofzo. We zijn echt wel onderdeel van de groep vind ik.’

Eén respondent geeft aan dat er wel van ongelijkwaardigheid binnen de samenwerking gesproken kan worden doordat verschillende organisaties een andere positie in de keten hebben (waarbij er ook een verschil is in de grootte van de rol die ze hebben). Zo zitten gemeenten en ZN volgens deze respondent helemaal aan het begin van de keten: zij sluiten contracten af. De Arbeidsinspectie (NLA) richt zich op opsporing en bevindt zich daarmee aan het einde van de keten. De Belastingdienst en de FIOD spelen, zoals elders ook al opgemerkt, juist een kleine rol.

In reactie hierop geeft de Arbeidsinspectie (NLA) aan dat zij ook in een vroege fase al informatie kan delen met zorgverzekeraars en andere partijen op grond van de WPG: het machtigingsbesluit schadebeperkende maatregelen zorgfraude.⁴⁷ Dergelijke vroege informatiedeling zal echter niet gebeuren bij een lopend strafrechtelijk onderzoek dat nog in de zogenaamde heimelijke fase zit, vanwege het zogenaamde afbreukrisico.⁴⁸ Bij het besluit om informatie te verstrekken zal het belang van opsporing worden afgewogen tegen het belang van de informatieverstrekking. In de heimelijke fase zijn het opsporingsbelang en het afbreukrisico voor heimelijkheid vaak doorslaggevend. Zodra deze heimelijkheid weg is (omdat de verdachte bijvoorbeeld weet dat er een onderzoek loopt) kan een dergelijke afweging anders uitvallen.

Uit de gesprekken komt tot slot een spanningsveld naar voren in de samenwerking tussen toezichthouders en de verzekeraars. Zo is de Nederlandse Zorgautoriteit naast

46 Vanuit het TIZ wordt gekeken of hier een zogeheten monitoringsteam voor ingericht kan worden.

47 Voor meer informatie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039581/2018-08-01>

48 Hierop komen we nog terug aan het einde van de paragraaf over informatiedeling.

samenwerkingspartner ook de toezichthouder van de verzekeraars. Daarom kan het hypothetisch voorkomen dat de Nederlandse Zorgautoriteit vindt dat verzekeraars op een bepaalde casus misbruik moeten tegengaan, terwijl verzekeraars dat niet willen vanwege de inschatting hier meer kosten dan baten van te hebben.⁴⁹ Zoals een respondent het beschrijft:

‘We hebben bij de NZA vanuit de wet meerdere taken. Daar kan een spanningsveld ontstaan omdat we dus ook toezicht op ze houden en als een verzekeraar niets wil doen kan je wel een signaal doorgeven aan de toezichthouders. Verzekeraars kunnen een kostenbatenanalyse maken van het kost me te veel om te onderzoeken en de overheid doet dat natuurlijk niet.’

Wederkerigheid

Aan de ene kant lijkt er sprake van een wederkerige relatie tussen de publieke en private partijen die bij de aanpak van zorgfraude samenwerken. Elke organisatie heeft immers informatie en ook elke organisatie heeft één of meerdere interventiemogelijkheden. Zo kan bijvoorbeeld de zorgverzekeraar onjuist gedeclareerde bedragen terugvorderen en de zorgaanbieder registreren in een extern verwijzingsregister (waardoor andere verzekeraars voor de fraudeur gewaarschuwd worden). Gemeenten kunnen betalingen stoppen en zorggeld terugeisen. En de FIOD heeft informatie over en ingrijp mogelijkheden bij (fraude met) omzetbelasting en faillissementen. Daarnaast zijn er twee toezichthoudende partijen. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt toezicht op het gedrag van zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren op de zorgmarkt. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IG) houdt toezicht op kwaliteit en veiligheid van zorg en jeugdhulp.

Aan de andere kant geven verschillende geïnterviewden aan dat deze wederkerigheid er niet helemaal is, omdat sommige organisaties veel meer informatie leveren dan andere⁵⁰ en ook dat sommige organisaties eerder informatie verstrekken dan anderen. Enkele geïnterviewden spreken de wens uit voor een meer vroegtijdige informatieverstrekking. Een enkele respondent stelt voor te gaan werken met een ‘inner and outer circle’ van betrokkenen, waarbij de zogenaamde ‘inner circle’ altijd aansluit bij overleggen en de ‘outer circle’ alleen indien relevant. Hierdoor ontstaat er binnen de kerngroep van betrokkenen meer wederkerigheid: dat elke deelnemer aan het overleg wat te brengen heeft én wat te halen.

Informatiedeling

Het is al aan de orde gesteld: niet alle organisaties in het Informatieknooppunt IKZ mogen informatie met elkaar delen. Hierdoor worden signalen in het overleg anoniem besproken en hierbuiten bilateraal niet-anoniem gedeeld tussen organisaties die hier-

49 Overigens is dit nog tot een hypothetische situatie beperkt gebleven en hebben betrokkenen zeker in het begin van de samenwerking meerdere open gesprekken over dit spanningsveld gevoerd.

50 Met name van de FIOD en Belastingdienst wordt aangegeven dat ze steeds minder informatie zijn gaan aanleveren.

voor een wettelijke grond hebben. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de informatie-matrix.

Zoals verwoord door een respondent:

‘Er is wel een groter overleg waarbij we over anonieme casussen of fenomenen spreken. En inderdaad de partijen waarmee je wel mag delen daar deel je wel de volledige informatie mee. Het kan ook zijn dat je dat dan in dat gesprek bespreekt en het vervolgens anoniem weer in het grotere overleg bespreekt. Dit vindt wekelijks plaats.’

Vrijwel alle geïnterviewden zien dit als belangrijke belemmering van de samenwerking. Een respondent verwoordt dit treffend:

‘Ik vind niet dat dat werkt eigenlijk. Het is beter dan niks dus ik die zin doet het iets maar door het niet kunnen delen van alle gegevens met iedereen is het vaak praten in raadsels en dat is zonde.’

Een convenant kan de informatie-uitwisseling niet verbeteren, geeft een andere respondent desgevraagd aan: ‘De wetten staan daar boven.’ Waarmee wordt bedoeld dat een convenant niet overstijgend is aan geldende wet- en regelgeving aangaande het delen van informatie. Die wetten en regels zullen ongeacht een convenant gevolgd moeten worden.

De Algemene Rekenkamer beschrijft ook bovenstaande situatie en voegt hieraan toe dat er sprake is geweest van een ‘veranderende interpretatie van bestaande regels en afspraken (2022, pagina 52), waardoor organisaties zoals de FIOD en Belastingdienst steeds minder informatie zijn gaan delen. En het CIZ minder signalen aan het IKZ doorspeelt.

Op dit moment ligt er op het gebied van informatiedeling een wetsvoorstel voor, het Wetsvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, met de volgende toelichting.

Voor een effectievere aanpak van fraude in de zorg is het soms noodzakelijk dat instanties (bijzondere) persoonsgegevens kunnen uitwisselen. Informatie die de ene instantie heeft kan namelijk noodzakelijk zijn voor een andere instantie om fraude in de zorg in de eigen gemeente of eigen domein aan te pakken. Dit wetsvoorstel biedt hier grondslagen voor en bestaat uit twee onderdelen: het Waarschuwingsregister Zorg en het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

Bron: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=-2020Z13463&dossier=35515>

Geïnterviewden lichten dit wetsvoorstel als volgt toe. Ten eerste wordt het IKZ een private partij (stichting) waarmee alle informatie gedeeld mag worden. De zogenaamde schotten tussen organisaties ontstaan pas weer als de signalen vervolgens naar een bepaalde organisatie worden doorgezet (fase: signaal). Ten tweede komt er een bilate-

rale grondslag tussen de gemeente en zorgverzekeraars om op een lopend onderzoek informatie te delen (fase: lopend onderzoek). Ten derde komt er een waarschuwingsregister waarin gemeenten en zorgverzekeraars informatie over een malafide organisatie kunnen laten registreren zodat andere partijen gewaarschuwd worden (fase: afgerond onderzoek).

De meeste geïnterviewden zien de meerwaarde van de bilaterale grondslag tussen de gemeente, de zorgverzekeraars en het waarschuwingsregister, en uiten wat twijfels over het feit dat het IKZ een private partij wordt. Hoewel het mooi is dat informatie bij het IKZ gedeeld mag worden,⁵¹ wordt het als grote belemmering gezien dat dit daarbuiten niet het geval is.⁵² Hierdoor ontstaan er geen verbeterde mogelijkheden tot het delen van informatie tussen organisaties die samenwerken in de aanpak van zorgfraude (uitgezonderd tussen gemeenten en zorgverzekeraars, onderdeel van verbetering 2 en 3).

'Er staan nu schotten tussen organisaties. In feite verleg je die schotten naar de rand van het IKZ. Binnen IKZ mag je uitwisselen. Maar daar naar buiten toch weer niet dus dat maakt het ingewikkeld.'

Verschillende geïnterviewden geven aan nog niet helemaal te weten of en hoe dit voorstel in de praktijk tot uitvoer gaat komen en dat ze dit met interesse afwachten.

Tot slot komt tijdens interviews aan de orde dat informatie vanuit de Arbeidsinspectie (NLA) soms laat met zorgverzekeraars gedeeld wordt: 'als het onderzoek al bijna af is'. Dit heeft te maken met het zogenaamde afbreukrisico, angst dat informatie gelekt wordt die de voortgang en het succes van het opsporingsonderzoek kan belemmeren. Geïnterviewden geven aan dat dit mogelijk kan verbeteren als het vertrouwen tussen organisaties groeit. Dit kan worden gerealiseerd door vaste contactpersonen die over langere tijd met elkaar samenwerken.

De Arbeidsinspectie (NLA) en OM geven in reactie op deze constatering aan dat informatie uit een lopend strafrechtelijk onderzoek inderdaad nog niet wordt gedeeld tot het moment dat de actiedag heeft plaatsgevonden. Zodra het onderzoek openbaar is, worden gedupeerde zorgverzekeraars en/of gemeenten geïnformeerd, zodat zij ook actie kunnen gaan ondernemen (mits dat niet het strafrechtelijk onderzoek doorkruist).

51 Geïnterviewden lichten toe dat het om bepaalde datasets gaat, waarbij er voldaan moet worden aan specifieke voorwaarden voor het delen van informatie.

52 Het bilateraal uitwisselen van organisaties is in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen, een zogenaamde verzamelwet, zo geeft een respondent aan.

5.3.5 Aandachtspunten

Niet echt samen opsporen binnen het IKZ

Hoewel er tussen organisaties informatiedeling plaatsvindt en soms niet-anonieme informatiedeling (als er een grondslag aanwezig is), geven alle geïnterviewden aan dat er geen sprake is van samen opsporen.⁵³

De organisatie met de beste kaarten gaat met het signaal aan de slag. Mits er meerdere organisaties betrokken zijn, kan er afstemming plaatsvinden in een casustafel. Een respondent benoemt dat het IKZ op dit moment eigenlijk fungeert als een informatieronde. Een andere respondent stelt dat het IKZ de voorfase betreft; bedoeld om informatie te delen, waar men vervolgens buiten het IKZ verder mee aan de slag gaat. Een citaat dat bovenstaande onderbouwt:

‘Het is hoofdzakelijk een delingsoverleg en als er een signaal wordt verstrekt aan een organisatie dan ontbreekt de terugkoppeling van hé, wie heeft dit opgepakt en wat is er mee gedaan?’

Geïnterviewden geven aan dat dit komt doordat iedere partner een eigen taakbevoegdheid heeft, waardoor het lastig is gebleken gezamenlijk een aanpak te maken. Een beeld dat ook al in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren is gebracht (2022). Dit onderzoek benoemt dat er voor het niet vaker gezamenlijk optrekken wordt gewezen op verschillen in bevoegdheden die een dergelijke samenwerking in de weg staan (pagina 32). Een respondent uit het huidige onderzoek verwoordt dit als volgt:

‘Politie doet de opsporing, de FIOD gaat over corruptie en faillissementen. Dan heb je twee toezichthouders vanuit bestuursrecht. De ene op veiligheid en de ander op rechtmatigheid, tien verzekeraars en de sociale verzekeringsbank en dan ook nog alle gemeenten. Dat maakt het moeilijk om samen te werken. Daarom gebeurt samen opsporen niet.’

Enkele geïnterviewden benoemen naar aanleiding van bovenstaande situatieschets dat de focus op ‘samen opsporen’ hier te smal gekozen is. Zij benoemen dat het doel van de samenwerking is om gezamenlijk te handhaven, waarbij strafrecht maar één van de inzetmogelijkheden is (naast bijvoorbeeld bestuursrechtelijke handhaving vanuit toezichthouders). Ook geven ze aan dat de signalen binnen het IKZ vaak niet voldoende kwaliteit hebben om gebruikt te worden in het strafrecht (waar dat met signalen van FIU of TCI vaak wel zo is, zoals eerder al aan de orde gesteld).⁵⁴

53 Overigens lijkt ‘samen opsporen’ wel beoogd te worden door het eerder al benoemde samenwerkingsverband binnen de wijkverpleging.

54 Tot slot benoemen enkele geïnterviewden dat als de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zelf een onderzoek start, dat zij voor zover mogelijk – en afhankelijk van de casus – de samenwerking zoeken met andere organisaties.

Informatie-uitwisseling betreft uitdaging

Hiervóór is al uitgebreid ingegaan op de wijze waarop er op dit moment binnen de samenwerking informatie uitgewisseld moet worden en hoe het wetsvoorstel hierin een ontwikkeling kan betekenen. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat nu, maar waarschijnlijk ook na aanneming van het wetsvoorstel, beperkingen in informatie-uitwisseling tussen organisaties een belemmerende factor vormt (blijft?) in de gezamenlijke aanpak van zorgfraude.

Wisselende betrokkenheid, vrijblijvendheid samenwerking binnen het IKZ

Het beeld is duidelijk: na het aanrijken en eventueel verrijken van een signaal⁵⁵ wordt er vrijwel niet meer gezamenlijk opgetrokken; er wordt niet samen opgespoord en niet samen aangepakt. Er zijn geen harde afspraken gemaakt over de inzet van elke organisatie in de samenwerking binnen het IKZ, bijvoorbeeld hoeveel capaciteit ze beschikbaar stellen. Bij veel betrokken organisaties is er echter wel sprake van beperkte capaciteit.

Daarnaast is er vanuit het IKZ vaak geen zicht op het vervolg van het signaal: hoe het signaal na het IWO is opgepakt en met welk resultaat. Er is dus geen sprake van monitoring: het meetbaar maken van resultaten van de samenwerking. Verschillende geïnterviewden geven aan dat dit zorgt voor een ongewenste vrijblijvendheid in de samenwerking. Zoals verwoord door een respondent:

‘Nu ervaar ik het vaak wel als semi-vrijblijvend. Iedereen doet zijn best en we proberen elkaar te vinden waar mogelijk.’

Enkele geïnterviewden geven aan daarom meerwaarde te zien van meer regie, coördinatie, met verdergaande samenwerking als gevolg. Ze sluiten hierbij aan op enkele aanbevelingen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (pagina 57). Ten eerste: houd toezicht op de naleving van de verantwoordelijkheden en afspraken over inzet en prestaties van de organisaties die rechtstreeks onder uw ministeriële verantwoordelijkheid vallen (IGJ en NZa) of die als opdrachtnemer voor u werken (Arbeidsinspectie). Stuur direct bij als afspraken niet worden nagekomen. Ten tweede: maak sluitende afspraken met de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid over de beschikbare inzet en de na te streven prestaties van Belastingdienst en FIOD respectievelijk het Openbaar Ministerie. Ten derde: zorg ervoor dat de partijen in de uitvoering expliciet afspreken wie bij sterke signalen van fraude de regie op de opvolging neemt, zodat ze sneller en waar nodig samen in actie komen om fraude aan te tonen en in te grijpen.

Op het gebied van zorgfraude (maar buiten het IKZ) is een goed voorbeeld te vinden over het minder vrijblijvend maken van de samenwerking: namelijk bij de eerder al even kort aangestipte samenwerking binnen de wijkverpleging. Organisaties die hieraan gaan bijdragen hebben aangegeven wat voor input (bijvoorbeeld het aantal onder-

55 Informatie bij elkaar leggen, voor zover dat kan binnen de wettelijke mogelijkheden.

zoeken) zij zullen gaan verstrekken. Ook zijn er doelen gesteld, zodat er na een jaar gekeken kan worden wat de samenwerking heeft opgeleverd.

Tot slot merken geïnterviewden op dat er tussen de Arbeidsinspectie (NLA), het Functioneel Parket en het ministerie van VWS wel niet-vrijblijvende afspraken bestaan, zoals eerder ook al aangestipt. Dat is niet het geval voor de IGJ en de NZa, geeft een respondent aan.

5.3.6 *Wat levert het op volgens de geïnterviewden?*

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van het door hen uitgevoerde onderzoek dat de bestrijding van zorgfraude – en dan met name de handhaving – niet of nauwelijks doeltreffend is; in de praktijk weinig oplevert. Dit komt, zo geven zij aan, doordat er te weinig wordt gedaan om zorgfraude aan te tonen én omdat er te weinig interventies zijn tegen zorgfraudeurs (2022, pagina 20).

Geïnterviewden van het huidige onderzoek geven aan dat door het uitblijven van monitoring er geen goed zicht is op de resultaten van de samenwerking binnen het IKZ in de aanpak van zorgfraude. Het IKZ – afdeling onderzoek en analyse – geeft aan dat het wel de wens is om aan dergelijke effectmeting te gaan doen.

De meeste geïnterviewden geven aan dat zij wel het gevoel hebben dat de samenwerking in de aanpak van zorgfraude meerwaarde heeft. Ze verwijzen hierbij met name naar de beter ervaren informatiepositie door samen te werken. Zeker ook door de rijke (declaratie)informatie van private partijen, zoals zorgverzekeraars. Een illustrerend citaat:

‘Met elkaar weet je gewoon meer dan alleen. Met elkaar kan je slimmer dingen aanpakken en kan je andere besluiten nemen. Dus ik zie nog altijd wel de som is groter dan de delen.’

Anderen benoemen de meerwaarde van met verschillende organisaties een (rechts) persoon aan te pakken. Dit is effectiever dan als enkele organisatie afzonderlijk een interventie plegen. Zoals verwoord:

‘Van meerdere kanten lastigvallen met kleine maatregelen. We hebben vaak weinig heel effectieve middelen als één partij. Door het samenbrengen van informatie en tegelijkertijd iemand aanpakken wordt hoe dan ook meer resultaat bereikt.’

Resultaten volgens betrokkenen:

- betere informatiepositie rondom zorgfraude;
- gezamenlijke interventies met een grotere kans op het stoppen van de fraude en het afschrikken van potentiële fraudeurs.

5.4 Concluderend

In dit hoofdstuk bekeken we de benutting van private partijen door andere dan de Nationale Politie. Het betrof een landelijk initiatief rondom de aanpak van fraude in de zorg met de Arbeidsinspectie en een gebiedsgericht (lokaal) initiatief rondom luchthavencriminaliteit door de Koninklijke Marechaussee. Daarbij valt op dat het landelijke initiatief met de Arbeidsinspectie overeenkomsten vertoont met het eveneens landelijke bankenproject zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Het gaat om oppakken en doorzetten van signalen die dan vervolgens (waar nodig en mogelijk) worden gekoppeld aan opsporingscapaciteit. Dus meer het voortraject van de opsporing, eerder nog dan het feitelijk draaien van rechercheonderzoeken naar financiële fraude. De casus met de Arbeidsinspectie laat zien dat veel belangen maken dat het niet ook daadwerkelijk tot samen opsporen komt.

Het voorbeeld met de Koninklijke Marechaussee op Schiphol doet dan weer erg denken aan de wat meer lokale initiatieven met (ontschotte) gebiedsgerichte opsporing uit het vorige hoofdstuk. Er wordt zowel extern (met bedrijven) als intern (met de wijkop-pers) samengewerkt. Er wordt veel geïnvesteerd in de persoonlijke relaties en in een optimale sfeer in het netwerk, om vervolgens elkaar weten te vinden. Waarmee moet worden gezegd dat de netwerkactiviteit op de luchthaven extra intensief lijkt omdat vaak dezelfde partijen elkaar gedurende jaren tegenkomen en misdaadproblemen met elkaar oppakken. Opvallend is ook dat op de luchthaven bepaalde vormen van privaat publiek samenspel (denk aan de camera's) al ver zijn doorontwikkeld en er erg veel ervaring samen is opgedaan. Wat helpt is dat bij de bedrijven soms personen werken die afkomstig zijn van de marechaussee en dat helpt bij het samen optrekken en uitwisselen van gegevens. Toch geven geïnterviewden zelf aan dat het op de luchthaven niet echt goed mogelijk is om samen op te sporen als in samen op te trekken in recherche-onderzoek. Er zijn nog te veel praktische en wettelijke belemmeringen.

6 Vergelijking

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken we de vijf casussen uit de vorige hoofdstukken systematisch op de centrale thema's van het analysekader (zie hoofdstuk 1 en 2). We vergelijken eerst de drie politiecasussen met elkaar op de thema's van het analysekader om te zien wat dit voor meer algehele patronen oplevert. Die patronen vergelijken we vervolgens met de lokale casus Luchthaven (Marechaussee) en de landelijke casus met de Arbeidsinspectie. Dat moet uiteindelijk helpen om de onderzoeksvraag te beantwoorden wat de Nationale Politie kan leren van de casussen bij de Marechaussee en Arbeidsinspectie. Ten slotte vergelijken we het diepteonderzoek (casuïstiek) met de bevindingen uit het breedteonderzoek (hoofdstuk 3). Het betreft dan met name de vijf patronen die we daar opmerkten.

6.2 Vergelijking casuïstiek

6.2.1 *Politiecasussen met elkaar vergeleken*

In deze paragraaf vergelijken we eerst de drie politiecasussen, te weten Bankfraude, Transport en Lokale Benutting. We gaan na in hoeverre er tussen de casussen overeenkomsten en verschillen zijn.

Benutting en structuur

Onderstaand laten we als opmaat van een vergelijking van private benutting en structuur van de samenwerking in een tabel de belangrijkste bevindingen van de drie politiecasussen zien.

	Landelijk – casus Transportcriminaliteit	Landelijk – casus Bankfraude	Casus Lokale benutting
Benutting	Verzekeren lokauto, leveren lokmiddel, bijdrage integrale controles. Gezamenlijk aangifte loket gestolen voertuigen. Geaggregeerde data-uitwisseling modus operandi bij transport-criminaliteit.	De bank levert ongebruikelijke transactie aan de FIU. Deze onderzoekt de transactie, met betrokkenheid banken. Hierna geen rol van de bank, maar de opsporingsinstantie aan zet.	Private partijen helpen mee met bewijs voor aanhouden personen. De elektronicazaak en de bank als medespeurders. Woningbouwcorporatie terughoudender hierin, maar heeft wel veel informatie. Het gaat om signalen, aangiften, meldingen en camerabeelden. Met name voor zaken.
Structuur: aard, rollen en taken betrokken partijen	Private partijen hebben verschillende rollen: melders en aangevers, leverancier van kennis en informatie, meespeuren en het faciliteren van de opsporing. Publieke partijen zijn met name de ontvanger van informatie en kennis.	Banken zijn melder en analist van de eigen systemen. Publieke partijen leveren signalen aan van personen die nog niet als verdacht zijn aangemerkt, zodat banken kunnen kijken of er bij hen sprake is van verdachte transacties. Ook delen zij informatie over modus operandi.	Het is afhankelijk van het onderzoek of het beoogde effect met welke partij uit de private sector de politie samenwerkt. De private partijen zijn vooral leveranciers van informatie, ze werken als een soort tipgever, private sensor.

Als we deze politiecasussen met elkaar vergelijken, dan vallen de parallellen tussen de transportcasus en de casus met de lokale benutting op. De private partijen dragen bij beide casussen bij aan de opsporing door dit te faciliteren, informatie aan te leveren, aangifte of melding te doen of door mee te doen aan een integrale controle. Verschillen zijn er ook tussen deze twee casussen. Zo wordt er (vrijwel) geen informatie teruggeleverd aan de bank, de elektronicazaak en woningbouwcorporaties. Bij de casus Transport gebeurt dit wel: het betreft dan voornamelijk geaggregeerde informatie rondom modus operandi.

De landelijk spelende casus Bankfraude vindt in een totaal verschillende context plaats, vanwege de wettelijke verplichting door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Interessant daarbij is dat binnen dit verband op twee manieren informatie van de publieke partijen (waaronder de politie) naar private partijen gaat (de banken). De publieke partijen leveren namelijk gegevens aan van personen die nog niet als verdacht zijn aangemerkt, zodat banken kunnen kijken of er bij hen sprake is van verdachte transacties. Ook delen publieke partijen kennis met banken over modus operandi, zodat de banken hun monitoringsystemen kunnen verbeteren. Het aanleveren van geaggregeerde data zagen we al bij de transportcasus. Het aanleveren van informatie over een specifieke zaak vanuit publiek naar privaat in de bankfraudecasus is wel onderscheidend. Overigens gebeurde dit eerder bij de transportsector wel. Dit is beëindigd, met name wegens afnemende prioriteit bij de politie en strengere wetgeving over informatiedeling.

Samenwerkingsprincipes

Als we kijken naar het netwerkprincipe ‘gedeelde belangen’ in de drie verschillende politiecassussen, dan komt een vergelijkbaar beeld naar voren: alle betrokkenen, privaat en publiek, willen criminaliteit tegengaan. Daarnaast spelen bij private partijen dan nog vaak financiële belangen: het zo veel mogelijk tegengaan van schade én soms ook het bewaken van het imago.

Als we kijken naar de mate van wederkerigheid, dan komt het volgende beeld naar voren:

	Privaat naar publiek	Publiek naar privaat
Landelijk Bankfraude	Zaaks- en geaggregeerde informatie	Zaaks- en geaggregeerde informatie
Landelijk Transportcriminaliteit	Zaaks- en geaggregeerde informatie	Geaggregeerde informatie
Lokale Benutting	Zaaksinformatie	--

Kort door de bocht geconcludeerd is er dan bij de casus Bankfraude sprake van de meeste wederkerigheid en bij de casus Lokale benutting de minste. Interessante waarneming is dat de ervaring hiermee niet de in de pas loopt. Juist bij die laatstgenoemde casus wordt wel wederkerigheid ervaren. Bij bankfraude lijken de meningen hierover te verschillen en bij transport wordt (vrijwel) geen wederkerigheid ervaren. Mogelijk ligt aan het positieve beeld bij de casus Lokale benutting de hechte samenwerking ten grondslag (‘er samen voor gaan’).

Ervaren resultaten

Wanneer we – tot slot – de door betrokkenen ervaren resultaten vergelijken, dan lopen die sterk uiteen. Meest concreet en positief zijn betrokkenen bij de casus rondom de lokale benutting van bedrijven voor de opsporing. Hier is het ervaren effect immers: verstoring en heterdaad en veel minder langdurige opsporing, zeker ook omdat er wordt ingezet op zogenaamde ‘korte klappen’. Bij transport is er een beperkt positief beeld, hetgeen met name beperkt lijkt omdat men het als zonde ervaart dat er nu minder wordt samengewerkt dan vroeger het geval was. De samenwerking bij de bankfraudecasus lijkt haar vruchten af te werpen door diepgaander en effectiever onderzoek, en daarmee betere intelligence-rapporten op te leveren. Het is op dit moment alleen nog onbekend in hoeverre deze elf intelligence-rapporten hebben geleid tot een opsporingsonderzoek.

6.2.2 Koninklijke Marechaussee versus de politiecassussen

Grosso modo vertoont de casus Luchthavencriminaliteit (waarin de KMar samenwerkt met luchtvaartmaatschappijen) de meeste overeenkomsten met de transportcasus waarin de politie samenwerkt met verzekeringsmaatschappijen. Bij beide cassussen is er sprake van een private partij die zelf ook (grondig) onderzoek verricht of kan verrichten. Dit vindt niet gezamenlijk plaats met het onderzoek van de publieke partij (‘samen

speuren'), maar achtereenvolgens (sequentieel). Daarnaast is er bij beide voorbeelden sprake van een duidelijke stroom van bruikbare informatie vanuit de private partijen naar de publieke partij en wordt er samengewerkt tijdens integrale controles. Eveneens overeenkomstig is dat de private partijen – respectievelijk politie en KMar – geen zaaksinformatie terugleveren, maar alleen geaggregeerde informatie over MO's. Verschillen zijn er tussen deze twee casussen overigens ook, die met name zijn ingegeven door de context: lokaal of landelijk. Bij de casus Transportcriminaliteit is er vrij veel afstand (letterlijk en figuurlijk) tussen de private en publieke partij, waar er bij de casus Luchthavencriminaliteit sprake lijkt van een hechte samenwerking, met korte lokaal georiënteerde lijnen. Op dit facet lijkt de casus Luchthavencriminaliteit juist op de andere onderzochte lokale casus, waarin de lokale politie (semi)private bedrijven benut voor de opsporing. Een andere overeenkomst met deze lokale casus is de rol van het blauw: de wijkopper bij de luchthaven en de basisteams, die bij de casus Lokale benutting een voorname rol hebben als schakelpunt en doorgeefluik tussen de recherche en private partijen.

6.2.3 *Arbeidsinspectie (NLA) versus de politiecasussen*

De casus Zorgfraude, waarin de NLA samenwerkt met verzekeringsmaatschappijen, vertoont met name enig raakvlak met de casus Bankfraude (de hiervoor besproken politiecasus). Vergelijkbaar is met name de grootse én landelijke opzet: er is sprake van een naam voor het samenwerkingsverband, periodieke overlegmomenten en een convenant. En dat in beide casussen de aanpak van fraude centraal staat. Verschillen zijn er echter ook. Bij de casus Zorgfraude vervullen de private partijen – de verzekeraars – met name de rollen van melder/aangever en informatieleverancier. De rol van 'medespeurder' wordt in deze casus niet of nauwelijks ingevuld. Dat lijkt bij de bankcasus anders, omdat er ook een informatiestroom van de FIU naar de banken loopt.

6.2.4 *Verschillen politiecasuïstiek en niet-politiecasuïstiek*

Bovenstaand beschreven we verschillen tussen drie politiecasussen en twee niet-politiecasussen. Al vrij snel werd tijdens deze vergelijking duidelijk dat er qua inhoud van casuïstiek geen duidelijke scheidslijn loopt tussen wel-politie en niet-politie. Er komt dus op basis van deze casuïstiek niet een beeld naar voren dat de samenwerking van de politie met private partijen stelselmatig anders loopt dan de samenwerking van andere opsporingsinstanties met private partijen.

Veel meer lijken verschillende contextvariabelen de vormgeving en output van de samenwerkingen te bepalen. Waarbij de volgende variabelen het meest in het oog springen:

- Lokaal versus nationaal;
- Hecht samenwerkingsverband – samenwerking meer op afstand;
- Mate van formalisatie van de samenwerking (is er bijvoorbeeld een convenant en is deze beperkt of uitgebreid).

6.3 Vergelijking met het breedteonderzoek

In hoofdstuk 3 bespraken we vijf patronen die ons waren opgevallen in het breedteonderzoek. De bevindingen van ons diepteonderzoek, zoals net behandeld in de vorige paragraaf, bevestigen deels die patronen, maar zijn voornamelijk aanleiding tot nuancering. We lopen ze alle vijf na.

Allereerst de bevinding uit het breedteonderzoek dat private benutting (nog) niet vanzelfsprekend is. Op het niveau van de landelijke eenheid en de regionale eenheden is private benutting een stuk vanzelfsprekender. Bij de districtsrecherche en basisteamrecherche ligt dan anders. De lokale casuïstiek bevestigt het beeld uit het breedteonderzoek dat de politiemensen die ervaring en affiniteit hebben met het op netwerken gericht politiewerk (bijvoorbeeld omdat ze eerder wijkagent waren) er eerder voor zullen kiezen om bedrijven om hulp te vragen bij een zaak.

Op de tweede plaats werd aangegeven dat private benutting in de praktijk vaak neerkomt op meer halen dan brengen door de recherche. En dat de wederkerigheid en gezamenlijkheid vaak achterblijven. Onze casuïstiek ondersteunt deze waarneming, hoewel we wel degelijk ook voorbeelden zagen van geslaagd 'wisselgeld'. Denk aan de politie die de banken informatie levert waarmee laatstgenoemden beter op zoek kunnen naar ongebruikelijke transacties. Maar denk zeker ook aan de Koninklijke Marechaussee die in ruil voor medewerking bedrijven waar mogelijk voorzag van adviezen om de bedrijfsveiligheid te verbeteren en het gegeven dat bedrijven het feit dat de politie daadwerkelijk met hun gegevens aan de slag gaat, al zien als wisselgeld.

Belangrijke constatering uit de empirie is echter ook dat dit wisselgeld niet altijd nodig is om toch tot een prettige samenwerking te komen in de opsporing. Verschillende private organisaties blijken ook meerwaarde en een positief opbrengst te behalen doordat ze bijdragen aan het bereiken van een maatschappelijk belang: het tegengaan van een bepaalde vorm van criminaliteit. Het gaat hier dus om een moreel aspect: te willen bijdragen aan een opsporingsproces. Daarnaast blijken de meeste private partijen ook te accepteren dat de relatie die zij hebben met bijvoorbeeld de politie of een andere opsporingsdienst niet gelijkwaardig is. Zij beseffen dat dit onvermijdelijk is, gezien opsporingsdiensten een andere mandaat en andere bevoegdheden hebben. De mate waarin de samenwerking dan alsnog als gelijkwaardig wordt ervaren, blijkt af te hangen van de mate van vertrouwdschap en de korte lijnen in de samenwerking tussen de private en de publieke partij. Hoewel de relatie niet feitelijk gelijkwaardig is, kan deze wel als zodanig worden ervaren als er sprake is van een hechte, prettige samenwerking, waarin de private partij serieus wordt genomen en wordt gewaardeerd.

We gaven aan dat samen speuren in de praktijk nog erg ingewikkeld is (patroon drie). Dat laat de casuïstiek ook zien. De huidige wetgeving wordt als beperkend ervaren en werkt bij de recherche en bedrijven onzekerheid in de hand over wat kan en mag. In de praktijk wordt vaak (informeel) overlegd om te zien wat desondanks wel mogelijk is. Dat het ingewikkeld is, betekent overigens niet dat het samen speuren niet gebeurt. We zien voorbeelden die wel degelijk de indruk wekken dat er samen wordt gespeurd en dat dit lang niet altijd beperkt blijft tot benutting en samenspel omwille van een betere

informatiepositie van de recherche (het eerder vastgestelde vijfde patroon). Hoewel toch ook in de casuïstiek de indruk blijft bestaan dat er al met al minder benutting plaatsvindt op het concrete zaaksniveau, dus waarbij rechercheurs ten behoeve van een concrete strafzaak het bedrijfsleven benutten voor het rondmaken van bewijs.

Dan zouden we bijna het vierde patroon vergeten: namelijk de ongewenste neveneffecten. Daarbij gaat het om het risico dat private partijen soms lopen als ze met de politie samenwerken, de tijd die goed samenspel de politie kost, het soms onder druk zetten van partijen die liever niet samenwerken met de politie, en de kans op het (onbedoeld) voortrekken van bepaalde bedrijven. Het eerste en als tweede genoemde risico kwam in onze casuïstiek af en toe ook aan de orde. Soms ervaren bedrijven dreiging vanuit het criminele milieu wanneer ze de recherche helpen. Het meest nadrukkelijk zagen we dat bij de casus Lokale benutting en de casus Luchthavencriminaliteit. En de casuïstiek bevestigt het beeld dat het samenspel recherche en bedrijfsleven alle partijen veel energie kost (maar dan af en toe naar eigen zeggen van de geïnterviewden ook weer veel oplevert). Het onder druk zetten van bedrijven door de recherche zijn we in onze casuïstiek niet nadrukkelijk tegengekomen. Wel tekenden we de milde variant op van: informatie vorderen als er niet wordt geleverd. En we zagen ook bevestiging van het in hoofdstuk 3 geschetste risico op het voortrekken van bedrijven. Dit principe raakt zoals daarin aangegeven aan het principe van de *procedurele rechtvaardigheid*. Zowel in de casuïstiek Banken als bij de casus Luchthaven werden zorgen geuit om het (onbedoeld) voortrekken van grotere bedrijven; ook in de transportwereld is dit een bekend thema. We mogen dus vaststellen dat dit onderwerp ook in de casuïstiek wordt waargenomen.

6.4 Concluderend

In dit hoofdstuk vergeleken we allereerst de onderzochte casuïstiek onderling, om vervolgens deze bevindingen uit de empirie te plaatsen tegen de achtergrond van de informatie uit het breedteonderzoek.

Uit de vergelijking van casuïstiek blijkt dat er geen hard onderscheid valt te maken tussen de wijze waarop de politie private samenwerking aangaat en de manier waarop andere opsporingsdiensten dat doen. Veeleer blijken omgevings- en structurele kenmerken van de samenwerking de invulling hiervan te bepalen: gaat het om een lokale of nationale samenwerking, zijn er korte lijnen of niet, is er een hecht beperkt formeel samenwerkingsverband of betreft het meer een sterk formeel verband 'op afstand'. Zo heeft de landelijke casus van de Arbeidsinspectie overeenkomsten met het eveneens landelijke bankenproject van de politie. Bij beide projecten is er sprake van een geformaliseerde samenwerking (met een convenant) en beide projecten richten zich met name op het voortraject van de opsporing. En de lokale samenwerking op Schiphol kent juist overeenkomsten met de casus rondom lokale benutting. Zo is er sprake van een lokaal georiënteerde samenwerking, waar relaties vertrouwd zijn en blauw een rol speelt. De wijkopper bij de luchthaven en de basisteams bij de casus Lokale benutting hebben een voorname rol in het verbinden van de recherche en de private partijen.

In aanvulling op het breedteonderzoek springt vanuit de casuïstiek de constatering op dat volledige wederkerigheid niet altijd nodig blijkt om tot een samenwerking te komen die naar tevredenheid is van alle betrokken partijen. Private organisaties blijken ook meerwaarde te ervaren doordat ze bijdragen aan het bereiken van een maatschappelijk belang: het tegengaan van een bepaalde vorm van criminaliteit. En ze begrijpen en accepteren veelal – zeker als er sprake is van vertrouwdsheid binnen samenwerking – dat de samenwerking niet volledig gelijkwaardig kan zijn, gezien de specifieke functie van de opsporingsdienst.

En hoewel ook uit de empirie naar voren komt dat echt samen speuren – onder andere door wet- en regelgeving – soms ingewikkeld is, blijkt dit wel plaats te vinden. Bijvoorbeeld door gezamenlijk (informeel) te overleggen om te zien wat er wél mogelijk is.

7 Conclusies, beschouwing en vertrekpunten

7.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat

We vatten in dit slothoofdstuk de conclusies samen ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarna plaatsen we de conclusies in perspectief met een beschouwing over private benutting en de tijdigheid der dingen. We ronden dit hoofdstuk af met enkele principes voor de politie (en andere opsporingsdiensten) voor het benutten van private partijen in de opsporing.

7.1.1 Benutting en aansturing

Hoe en waarom worden private bedrijven benut in de opsporing?

Allereerst mogen we vaststellen dat uit onze empirie blijkt dat er echt benutting plaatsvindt van private bedrijven; in de opsporing door de Nationale Politie, maar ook door de andere opsporingsdiensten die we hebben onderzocht. Wat niet betekent dat het altijd maar succes oplevert, routine is, dat het gemakkelijk gaat en dat het aan de orde van de dag is. De benutting wordt soms met name ingegeven doordat wetgeving private bedrijven ‘dwingt’ om mee te werken. Het algehele beeld is dat recherche en bedrijven elkaar niet automatisch opzoeken. En dat het daarom lastig is om zoiets als publiek-private samenwerking in de opsporing op te zetten, draaiende te houden en er – uiteindelijk – resultaat mee te behalen. Voor veel rechercheurs is dit soort samenwerkingen niet het eerste waar ze aan denken bij hun opsporingswerkzaamheden. We werken dit beeld hierna wat meer uit.

Private bedrijven worden aangewend in de opsporing omdat zij in abstracte zin beschikken over hulpbronnen die de publieke opsporing niet altijd (direct) zelf voorhanden heeft. Denk aan gegevens over specifieke klanten of werknemers, bijzondere kennis over misbruik (fraude) en privaatrechtelijke machtsmiddelen als het innemen van een toegangspas of het blokkeren van een klantaccount. We hebben geen aanleiding om te concluderen dat de private benutting een soort concurrentie oplevert voor de eigen informatieorganisatie van de Nationale Politie (o.a. DRIO op eenheidsniveau) of voor de informatieorganisaties van de Koninklijke Marechaussee of de Arbeidsinspectie. Op basis van eerder onderzoek (Bervoets, Takke en Hak, 2022) weten we dat de onderlinge verwachtingen van de informatieorganisatie (met o.a. de analisten) en de recherche uiteenlopen, maar dat is hier niet de reden achter de private benutting.

De benutting vindt plaats op allerlei manieren. Rijp en groen gaat het dan bijvoorbeeld om het aanleveren van lijsten met mogelijke fraudegevallen, doorgeven van signalen, meldingen van ‘verdachte situaties’, intelligence of van door de private partij vervaardigde analyseproducten, camerabeelden, hulpmiddelen; maar ook kennis en advies. Soms wordt wat wordt aangeleverd direct benut als bewijs in een rechercheonderzoek. Maar vaker gaat het om informatie ten behoeve van het meer projectgerichte opsporen (de recherche weet dan ‘in welke hoek ze het moet zoeken’) en zelfs de zogeheten korte-klapzaken die met name gericht zijn op verstoring van misdaad.

De benutting vindt ofwel plaats op basis van een formele vordering, ofwel door aanlevering op verzoek, maar zonder vordering. Verder komt het ook voor dat de private partij uit eigen beweging informatie, kennis of advies (hierna kort genoemd: informatie) aanlevert. Het aanleveren op basis van een vordering (Artikel 126 nda Wetboek van Strafvordering) vindt soms plaats om de private partij te dwingen informatie te verstrekken. Maar vaak genoeg willen de bedrijven wel leveren, en helpt deze officiële titel vooral bij het kunnen uitleggen van de verstrekking aan de eigen directie en de klanten. Bij de variant zonder vordering kan sprake zijn van pragmatisme (partijen vinden een vordering niet nodig) of er is een andere juridische titel op basis waarvan informatie door de private partij kan worden verstrekt waardoor een vordering achterwege mag blijven.

Zoals gezegd, er wordt veel informatie opgevraagd, maar uit onze casuïstiek blijkt dat er ook private partijen zijn die uit eigen beweging informatie delen met de politie. Zij willen hiermee de recherche op weg helpen. Deze situatie leidt meer dan eens tot teleurstellingen, omdat door afwegingen in de eigen weeg-en sturingsprocessen van politie, (andere) opsporingsdiensten en het OM zaken lang niet altijd daadwerkelijk worden opgepakt (Inspectie Justitie & Veiligheid, 2019).

Uiteindelijk speelt er vaak ook een organisatie-politieke component bij de afweging van bedrijven om de recherche te helpen. Als een private partij de recherche bijstaat is deze vaak ook belanghebbende, terwijl in andere situaties bedrijven niet automatisch meewerken aan de opsporing en niet van plan zijn informatie aan te leveren. Zelfs bij de meest succesvolle casuïstiek in dit onderzoek maakte dan een directie altijd nog de uiteindelijke afweging om wel of niet mee te werken aan de publieke opsporing.

Het al dan niet benutten van private bedrijven voor de opsporing is mede afhankelijk van hoe rechercheurs hun feitelijke beslissingsruimte inzetten als netwerkende *streetlevel bureaucrat* (Lipsky, 2010). En dat gaat verder dan de wettelijke discretionaire bevoegdheid (Verhage e.a., 2022). Functionarissen laten bij hun werkvloerbeslissingen volgens de literatuur diverse werkstijlen zien, waarbij hun persoonlijke waarden en werkervaring medebepalend zijn.⁵⁶ In dit onderzoek zien we dat de werkvloerbeslissing of de hulp in te toepen van private bedrijven zowel wordt bepaald door de (veronderstelde) werkdruk, maar zeker ook door de werkstijl van de individuele rechercheurs.

56 Zie voor een literatuuroverzicht W. Landman, Tussen politiemens en politiemachine: discretionaire ruimte in het tijdperk van datagedreven politiewerk, *Cahiers Politiestudies*, 4, (2022), (65), 81-100.

We zagen dat de politiemensen die ervaring en affiniteit hebben met het op netwerken gerichte politiewerk (bijvoorbeeld omdat ze eerder wijkagent waren) er eerder voor zullen kiezen om bedrijven om hulp te vragen bij een zaak. Maar dat is geen ijzeren wet. Opvallender is dat de politiemensen die besluiten tot private benutting veelal politiemensen zijn die menen dat het nodig is om – wanneer het lukt – eens wat minder conventioneel een strafzaak aan te pakken en om hulptroepen in te schakelen van andere overheidsdiensten, bedrijfsleven of burgers. Zij claimen daar dan capaciteit voor. Hoewel dat bij de districtsrecherche en basisteamrecherche veel minder vanzelfsprekend is – wegens de werkdruk en de aard van het researchewerk – dan bij recherche-teams die veel projectmatig opsporen.

Terzijde: samenspel private en publieke opsporing

Hoewel dit onderzoek vooral was gericht op bedrijven zonder veiligheidsoogmerk (bijvoorbeeld een transportbedrijf, een bank, een elektronicazaak of een luchtvaartmaatschappij), zijn we ook gestuit op private opsporing zoals onderzocht door Meerts, Huisman en Kleemans (2022). In hun studie voor Politie en Wetenschap bekeken zij onder meer het gebruik van particulier onderzoek in het strafrechtelijk proces. Waar dat onderzoek echter sprak over hoofdzakelijk gescheiden werelden van de private en publieke opsporing, zagen wij bij de casus Marechaussee (en de diverse bedrijfsrecherches op Schiphol) de wens om echt meer samen te kunnen speuren dan nu mogelijk is. En ook in de andere casuïstiek werd bekeken of de private speurders van de bedrijfsrecherche en bijvoorbeeld van verzekeringsmaatschappijen en de recherche meer voor elkaar konden betekenen. In dit onderzoek gaven betrokkenen meer dan eens aan dat zij vaak onzeker zijn over wat juridisch kan en mag rondom private benutting. Ook Meerts e.a. (2022) geven aan dat de wet- en regelgeving momenteel nog vaak wordt gezien als (gepercipieerde) belemmering om daadwerkelijk samen te kunnen speuren. De nadruk in dat onderzoek lag echter toch vooral op particulier onderzoek; terwijl wij ons concept van de private benutting wezenlijk breder opvatten dan alleen het gebruikmaken van onderzoek dat door private rechercheurs is gedaan.

Hoe wordt de benutting van private partijen in de opsporing aangestuurd (governance)?

Van het beleid rondom de private benutting wordt pas recent stevig werk gemaakt (zie het eerste en derde hoofdstuk). De politie en het Openbaar Ministerie hebben uitgangspunten geformuleerd over hoe nog beter en meer dan nu privaat-publieke samenwerking (PPS)⁵⁷ zou kunnen worden ingezet bij de opsporing. Waarbij het fenomeen opsporing dan breder wordt opgevat dan alleen strafrechtelijke opsporing en vervolging. Het gaat erom meer dan nu samen te werken, te leren van al bestaande en afgeronde PPS-trajecten om in bredere zin gezamenlijke interventies te plegen om de misdaad dwars te zitten. Veelal met het opwerpen van barrières als vertrekpunt. Te veel

57 Zoals aangegeven zien we private benutting als slechts één aspect van publiek-private samenwerking in de opsporing. Het gaat dan om het gebruikmaken van de private hulpbronnen door de publieke opsporing (de recherche).

nadruk op alleen de klassieke opsporing en vervolging zou de problematiek van de ‘verstopte’ en overvraagde strafrechtssketen alleen maar vergroten, hoewel private benutting volgens geïnterviewden wel degelijk kan bijdragen tot een mogelijk efficiëntere wijze van opsporen. Zeker als benutting betekent dat private hulpbronnen gemakkelijker en sneller tot het beoogde effect leiden.

Op het niveau van de casuïstiek gebeurt de aansturing lang niet altijd tegen de achtergrond van een uitgewerkt beleid met expliciete doelen. Bij de casuïstiek met de banken, Arbeidsinspectie en de marechaussee zijn er weliswaar beleidsprogramma's die het samspel en de aansturing van de private benutting mede inhoud geven. Bij andere casuïstiek lijkt het er echter veel meer ad hoc en trial-and-error aan toe te gaan, zoals bij de ‘old school’-rechercheur die (vaak zelfs nog zonder convenanten) ging aankloppen en investeerde in de relatie met een bepaald bedrijf. Dit is de wat meer gebiedsgebonden opsporing, zoals bij de casus lokale ondermijning en bij de ‘lokale’ casus van de Marechaussee op Schiphol. Maar uiteindelijk wordt daar ook de private benutting aangestuurd, al is het maar doordat bevoegd gezag (OM, bestuur) en recherchechefs wijzen op het belang van convenanten en de wet- en regelgeving (AVG en WPG).

Desondanks lijkt er nog veel in ontwikkeling en nog helemaal niet ontwikkeld voor wat betreft de aansturing van private benutting. De Nationale Politie neemt wat meer het voortouw, maar ook het OM is naarstig op zoek naar geschikte werkvormen en mogelijkheden. Daartoe is ook jurisprudentie nodig die al doende (met private benutting) wordt opgebouwd. Naast richtlijnen van het OM, gezamenlijke uitgangspunten van politie en OM moet volgens geïnterviewden ook het departement van Justitie en Veiligheid aan de slag om beleid uit te werken rondom PPS en in het bijzonder de private benutting in de opsporing.

Conclusie benutting en aansturing

1. Aanwending van private partijen vindt daadwerkelijk plaats, maar is zeker niet vanzelfsprekend. Denk concreet o.a. aan het aanleveren van lijsten met mogelijke fraudegevallen, doorgeven van signalen, meldingen van ‘verdachte situaties’, intelligence of van door de private partij vervaardigde analyseproducten, camerabeelden, hulpmiddelen; maar ook kennis en advies.
2. Bedrijven beschikken over mogelijkheden (hulpbronnen) die de publieke opsporing niet altijd zelf voorhanden heeft.
3. Benutting wordt met name ingegeven als er een wettelijke stok achter de deur is en als bedrijven het initiatief nemen. Maar ook dat is geen garantie. Al met al blijft dit soort trajecten intensief en gaat het niet altijd van een leien dakje. Politie en bedrijven zoeken elkaar niet automatisch op.
4. Benutting gebeurt op basis van een formele vordering, ofwel door aanlevering op verzoek, maar zonder vordering. Verder komt het ook voor dat de private partij uit eigen beweging informatie, kennis of advies (hierna kort genoemd: informatie) aanlevert.
5. Van het beleid rondom de private benutting wordt pas recent stevig werk gemaakt.

6. Op het niveau van de casuïstiek gebeurt de aansturing lang niet altijd tegen de achtergrond van een uitgewerkt beleid met expliciete doelen.

7.1.2 *Structuur en samenwerkingsprincipes*

Welke (soorten) partijen zijn betrokken bij de benutting en welke rol spelen zij? Welke samenwerkingsprincipes spelen daarbij een rol of zouden daarbij volgens betrokken partijen een rol moeten spelen?

Uit ons onderzoek blijkt dat het echt aan de casuïstiek ligt welke private bedrijven uiteindelijk worden benut voor de opsporing. Dat is heel divers, variërend van een lokale ondernemer tot een grote multinational. Hiermee is gezegd dat het zeker niet slechts de grote(re) bedrijven zijn die om medewerking worden gevraagd door de politie of – soms – zelf ook actief medewerking zoeken. Wel valt op dat ook binnen de bedrijven die op zichzelf geen veiligheidsoogmerk hebben, het toch vaak ook de compliance-afdelingen en bedrijfsrecherche zijn waarmee de recherche contact heeft. Dat is natuurlijk ook niet zo vreemd als we bedenken dat zij veel meer een veiligheidsoogmerk hebben dan de rest van het bedrijf. Wat ook varieert – we gaven dat al aan onder het kopje governance – is dat de private partijen soms convenantpartijen zijn, maar dat dit lang niet altijd het geval is. Zeker niet bij de lokale initiatieven die immers heel bewust vaker wat lichter zijn opgetuigd om met korte klap de misdaad te verstoren. Die hebben vaak geen (uitgebreid) convenant.

De politie lijkt op het eerste gezicht veelal de initiatiefnemer van de private benutting, omdat zij de bedrijven harder nodig heeft dan omgekeerd de bedrijven de politie. Toch is dat niet altijd waar en zien we in ons onderzoek dat ook het bedrijfsleven met enige regelmaat zelf initiatief neemt om gegevens, expertise en adviezen beschikbaar te stellen voor de publieke opsporing. En bij sommige casuïstiek was het erg lastig om te reconstrueren wie de initiatiefnemer was, omdat partijen heel hoffelijk de andere partij als roerganger aanwijzen. Het betrof daarbij voorbeelden waarbij politie en bedrijfsleven intensief samenspel laten zien en elkaar ook successen gunnen.

Interessant is dat gelijkwaardigheid vaak niet wordt gevoeld door de bedrijven en dat zij dat niet automatisch ook een probleem vinden. Ze accepteren dat de politie hoe dan ook een wettelijke taak heeft en zij als private ondernemingen daarbij soms aan het kortste eind trekken, gewoonweg omdat zij niet de maatschappelijke taak en rol hebben die de politie heeft. Ook zagen we bij sommige voorbeelden dat er strikt genomen in objectieve zin geen gelijkwaardigheid bestond, maar dat die gelijkwaardigheid wel zo werd ervaren door de private partij. Met name omdat er goed was geïnvesteerd in persoonlijke relaties en het onderhouden daarvan. Deze voorbeelden contrasteren enigszins met hoofdstuk 3, waarin we aangaven dat juist veel bedrijven ervaren dat de politie meer komt halen dan brengen en er wegens een gebrekkige wederkerigheid en slecht netwerkonderhoud door de recherche niet automatisch enthousiasme is voor de private benutting, laat staan een volledige publiek-private samenwerking.

Wederkerigheid is er meer niet dan wel, maar hoe deze wordt ervaren is zeer gelegen in hoe de term wederkerigheid wordt opgevat. Als het in engere zin gaat om informatie-uitwisseling (ook van recherche naar bedrijf) dan blijft de wederkerigheid nog wel eens achter. Maar als er uiteindelijk toch wordt opgespoord, vervolgd en misdaad wordt verstoord, dan ziet de private partij toch wat nuttigs terug voor de geleverde inspanningen. Die situatie wordt door de private partijen vooral gevoeld in de lokale casuïstiek in dit onderzoek waarin sterk wordt geleund op principes van de gebiedsgerichte opsporing (Bervoets, Broekhuizen, Van den Akker en Landman, 2021). Die principes komen neer op een ontschotte opsporing waarbij de recherche, uniformdienst en externe partijen (dus ook bedrijven) samen optrekken in de opsporing van lokale misdaad. De twee lokale voorbeelden in dit onderzoek laten het belang zien van er echt samen voor gaan. Wat zich uit in verder kijken dan de eigen rol en taak ('grenswerken') en waarbij het de recherche geregeld ook lukt om wat terug te doen voor de private partijen. Denk aan een private versie van de bestuurlijke rapportage: een informeel of formeel veiligheidsadvies aan een of meerdere bedrijven die eerder de recherche hebben geholpen.

Met name bij deze gebiedsgerichte, lokale varianten van private benutting waren ook de verwachtingen volgens betrokkenen naar elkaar vaak scherp, dankzij het intensieve persoonlijke contact. Convenanten zijn weliswaar erg nuttig volgens de geïnterviewden, maar dragen niet automatisch bij aan de gezamenlijkheid. In de literatuur wordt wel gezegd dat de politie wil opsporen en dat de bedrijven aan loss control (schadebeheersing) doen (Terpstra, 2008; Hoogenboom, 2010; Crawford, 2015). Dat klopt, dat maakt het soms ook moeilijk om intern de directie zo ver te krijgen dat ze groen licht geven voor het helpen van de recherche. Want: wat krijgen ze ervoor terug? Uit onze voorbeelden blijkt dan weer hoe belangrijk het bewaken van het positieve imago is, het voorkómen van schade aan het imago, maar toch ook het belang om mee boeven te vangen. Als een soort maatschappelijke taak, als maatschappelijk ondernemen.

Conclusie structuur en samenwerkingsprincipes

1. Grote diversiteit aan private samenwerkingspartijen bij de benutting. In onze casuïstiek: transportondernemingen, brancheorganisaties, verzekeraars, vliegtuigmaatschappijen, luchthaven, woningbouwcorporatie, banken en een landelijke elektronicazaak.
2. Het verschilt per geval of zaak welk type private bedrijven wordt benut. Het beeld dat alleen grote ondernemingen worden betrokken, wordt door onze casuïstiek weersproken.
3. Politie is vaak initiatiefnemer.
4. Gelijkwaardigheid is er vaak niet bij de aanwending en bedrijven snappen dat (meestal) ook.
5. Wederkerigheid is er meer niet dan wel.
6. Bedrijven echter zijn niet zelden intrinsiek gemotiveerd als zij de recherche helpen. Een al te economische kijk op samenwerking ('win-win') en nadruk op wederkerigheid is daarom te beperkt.

7.1.3 *Mogelijkheden en risico's*

Met welke mogelijkheden en risico's worden opsporingsdiensten (en bedrijven) geconfronteerd bij het benutten van private bedrijven in de opsporing?

We noemden al de mogelijkheden voor private benutting in paragraaf 7.7.1. De meerwaarde van benutting is zoals aangegeven in abstracte zin de toegang tot hulpbronnen om daarmee de opsporing (ook in bredere zin) efficiënt en effectief te maken. Ook is het anders kijken naar criminaliteitsfenomenen samen met een private partij een mogelijkheid van de private benutting. Het gaat om expertise en het importeren van hulpbronnen die niet (zondermeer) bij de politie of andere opsporingsdiensten zelf beschikbaar zijn. Als het samenspel goed loopt, is er echt sprake van een complementaire aanpak waarbij partijen hun mogelijkheden en bevoegdheden inzetten voor een gecombineerde en gezamenlijke aanpak.

De risico's zijn deels van juridische aard (onrechtmatig bewijs, niet altijd mogen delen door politie), hebben te maken met dreiging vanuit de criminele wereld en met de veiligheid (ook de status) van de private leveranciers. De rechter kijkt kritisch mee met privaat verkregen bewijs, al helemaal als het bedrijf niet bekendstaat als vergunde particuliere onderzoeker. Risico is ook een vertrouwensbreuk als de private partij de rol van verdachte heeft. Of wanneer het bedrijf of onderdelen ervan worden beïnvloed door criminele netwerken. Risico is ook dat verwachtingen worden geschonden bij de private partij en dat wegens achterstallig netwerkonderhoud de klad in de samenwerking komt. Dat is niet ondenkbaar, omdat immers ook de recherche zelf aangeeft dat haar netwerkvaardigheden vaak minder sterk zijn ontwikkeld dan die van de blauwe diensten. Verder bestaat het risico dat private partijen worden gebruikt (of zich gebruikt voelen) als verlengstuk van de politie of andere opsporingsdiensten. Voor veel private partijen is het niet vanzelfsprekend dat zij (intensief) de recherche helpen. Het is dan soms ook moeilijk om de hulp aan de recherche in de eigen organisatie op de agenda te krijgen of er is weinig beleid over. Risico is dat er te weinig gezamenlijkheid is en de samenwerking vrijblijvend blijft. Nodig is sturing (governance), maar ook het leiderschap van zowel publieke als private chefs om de samenwerking en de energie gaande te houden. En daarbij komt een ongelofelijke klassieker om de hoek kijken: het welslagen van het samenspel met de politie is zowel aan de kant van de politie als aan de kant van bedrijven zeer afhankelijk van de toewijding van personen. En daar schuilt wellicht ook een cruciaal aanknopingspunt (zie 7.3).

Conclusie mogelijkheden en risico's

Mogelijkheden:

1. De toegang tot hulpbronnen om daarmee de opsporing (ook in breder zin) efficiënt en effectief te maken.
2. Ook is het anders kijken naar criminaliteitsfenomenen samen met een private partij een mogelijkheid van de private benutting.

3. Als het samenspel goed loopt, is er echt sprake van een complementaire aanpak waarbij partijen hun mogelijkheden en bevoegdheden inzetten voor een gecombineerde en gezamenlijke aanpak.

Risico's:

1. Deels van juridische aard (o.a. onrechtmatig bewijs, niet altijd informatie mogen delen door politie).
2. Dreiging vanuit de criminele wereld.
3. De status van potentiële verdachte.
4. Niet nakomen van verwachtingen.

7.1.4 *Ervaren resultaten*

Wat levert de benutting van private partijen volgens betrokkenen op?

Zoals aangegeven lopen de ervaren resultaten van de private benutting sterk uiteen. Per casus hebben we zo veel mogelijk de ervaren resultaten (ook puntsgewijs in een kadertje) benoemd. Op wat abstracter niveau hebben we dan zowel procesmatige resultaten opgetekend als de meer inhoudelijke resultaten van de private benutting op de opsporing. Bij laatstgenoemde gaat het om de ingeschatte bijdrage van de private benutting aan de misdaadbesteding. De procesmatige resultaten vinden we bijvoorbeeld terug in het gevoel van geïnterviewden nu beter samen te werken, het opstellen van beleid(sprogramma's) en bijvoorbeeld het uitvinden welke werkwijze het best past gegeven een specifieke situatie. Inhoudelijke resultaten, dus de vraag of het gewenste effect ook werd bereikt, zijn lastiger in te schatten door betrokkenen. Dit hoewel zij toch op hoofdlijnen aangeven dat zaken wegens private benutting een grotere kans hebben om te worden opgelost en dat de private benutting de kans aanzienlijk vergroot op opsporingsindicaties en een versterking is van de informatiepositie.

Conclusie ervaren resultaten

1. Procesmatige resultaten: relationeel, beleid, (samen) leren en 'uitvinden' hoe samenspel kan plaatsvinden.
2. Inhoudelijke resultaten: (a) vergrote kans op opsporingsindicaties en (b) versterking van de informatiepositie.

7.2 *Beschouwing: nieuwe tijden*

De kritische lezer kan met de gedachte achterblijven dat het samenspel tussen bedrijven en recherche – ondanks de lichtpuntjes en mooie resultaten en initiatieven die wij beschrijven – door de jaren heen moeizaam blijft. En met soms taaie projecten en onduidelijk resultaat. We erkennen dat benutting van private partijen geen trucje is, geen automatisme, soms ontzettend veel tijd kost en dat niet elke rechercheur er goed in is. We gaan daar in deze beschouwing nader op in.

Het meest interessant en leerzaam voor een studie als deze zijn casussen waarin de worsteling duidelijk wordt rondom het benutten van bedrijven in de opsporing. Om die reden probeerden we weg te blijven van het uitsluitend en kritiekloos documenteren van zogeheten *best practices*. Daarmee zouden we een verstoorde weergave bieden van de politiepraktijk, waarin dilemma's alsmede het vallen en opstaan niet van de lucht zijn. Ook de factor tijd speelt een rol, wat maakt dat wat vandaag nog bijdraagt aan een goede praktijk, morgen de plank lelijk kan misslaan.

Scherpenisse (2019) breekt in zijn dissertatie een lans voor het element tijd in bestuurskundig onderzoek. Door in dat type onderzoek tijd op de voorgrond te plaatsen, ontstaat meer inzicht in de dynamische kanten van het openbaar bestuur. Ook bij dit onderzoeksthema is de tijdigheid der dingen cruciaal. Wat gisteren nog kansen en bedreigingen waren, zijn dat vandaag de dag dan bijvoorbeeld niet meer, of op een andere manier. Een proces dat aanvankelijk stroef loopt, kan geleidelijk aan of soms juist plots beter gaan lopen. En ook de uitgangspunten van beleid zijn bepaald niet onveranderlijk. Er is de afgelopen jaren wisselende aandacht geweest voor het samen bestrijden van criminaliteit door politie en bedrijfsleven. Bedrijven en hun brancheorganisaties vonden dat de politie geregeld solistisch opereert, doordat zij niet of nauwelijks bekijkt hoe samen met het bedrijfsleven kan worden opgetrokken bij misdaadpreventie en misdaadbestrijding.⁵⁸ De politie ging naar eigen zeggen gebukt onder de enorme werkdruk in de opsporing en richtte zich op het verbeteren van het eigen opsporingsproces (Klerks e.a., 2018).

Maar, het kan verkeren: recent is er weer meer aandacht voor het samen onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om ook in de opsporing (en dat is strikt genomen meer dan het rekerchewerk) te bekijken waar sprake zou kunnen zijn van samen speuren. En dan zeker ook met dat deel van het bedrijfsleven dat zich niet (primair) richt op particuliere opsporing. De toegenomen aandacht bleek ook uit gezamenlijke initiatieven van politie en bedrijfsleven om de criminaliteit tegen bedrijven (crimineel misbruik) tegen te gaan (Beke, 2022). Onze studie hield er rekening mee dat het doel van de opsporing niet altijd de criminaliteit tegen bedrijven zelf hoeft te zijn. Wij bekeken in ons onderzoek ook voorbeelden waarbij burgers slachtoffer zijn en waarbij benutting van private bedrijven slim en efficiënt is bij het oplossen van zaken. We spitsen in ons onderzoek toe op benutting, omdat alleen al over dit thema (nog) niet bijster veel bekend is vanuit wetenschappelijk onderzoek.

Vanuit de theoretische uitgangspunten van dit onderzoek beschouwen we de benutting van private bedrijven vanuit de gedachte van 'netwerkend opsporen', hoewel de motieven achter de benutting soms platter leken dan dit inhoudelijke principe. Wij meenden aanvankelijk dat publiek private samenwerking (of privaat publieke samenwerking, het is maar waar je de nadruk op legt) en private benutting tevens een oplossing werd geacht te zijn voor de enorme capaciteitsproblematiek bij de politie en wat algemener in

58 <https://www.vno-ncw.nl/forum/forum-onderzoek-nationale-politie-heeft-ondernemers-niets-opgeleverd>, geraadpleegd op 1 september 2023.

de strafrechtsketen. Het is echter een misvatting dat het samenwerken met bedrijfsleven de politie tijd en middelen bespaart, als we ons tenminste baseren op ons onderzoeksmateriaal. We weten immers nu dat het de publieke opsporingsinstanties en hun private partners meer dan eens juist zeer veel tijd en energie kost om samenspel op te zetten. En ook als een samenwerking eenmaal draait, wordt van alle actoren verwacht dat zij zich blijven inspannen. Immers, het samenspel komt neer op netwerken en dat is voor een groot deel ook het onderhouden van relaties. In onze casuïstiek zien we dat de opsporingsinstanties daar veel tijd in investeren, hoewel uit het breedteonderzoek ook wel signalen kwamen dat de netwerkvaardigheden van de recherche af en toe echt tekortschoten. Maar dat gold dan meer voor de basisteamrecherche en de districtsrecherche die in principe (nog) weinig gericht zijn op 'netwerkend rechercheren'. Rechercheurs geven dan desgevraagd aan dat de politiemensen van de uniformdienst vanuit het Gebiedsgebonden Politiewerk (GGP) veel meer over deze kunde en netwerkvaardigheden beschikken.

Netwerkend rechercheren gecombineerd met aanwending van private bedrijven is niet van vandaag. De opmerkelijke lezer zal – geheel terecht – de vraag opwerpen waarom we dan toch de boektitel *Nieuwe Tijden* kozen voor dit onderzoeksverslag. De reden daarvoor is dat deze politiestrategie zeker niet voor alle rechercheurs gesneden koek is en vanzelfsprekend is. Het gaat erom dat de opsporingsdiensten (niet alleen de politie) in modern politiewerk, in deze nieuwe tijden, een bepaalde lenigheid aan de dag leggen en meebewegen met wat vandaag de dag nodig is. En ook oprecht antwoord bieden op nieuwe uitdagingen bij de misdaadbestrijding. Denk aan digitale criminaliteit (Landman, 2023), de invloed van de georganiseerde misdaad op de samenleving (ondermijning) en de erkenning dat de politie vandaag de dag echt niet meer alles zelf hoeft te weten of te kunnen. Hiervoor is alweer een poos geleden de Landelijke Deskundigheidsmakelaar in het leven geroepen, maar ook op andere manieren kan de politie gebruikmaken van de informatie, kennis en expertise uit de samenleving.

De toegenomen aandacht voor het samenspel tussen politie (OM) en het bedrijfsleven is moeilijk los te zien van de gestegen aandacht sinds een aantal jaren voor de inzet van burgers bij opsporing (de burgeropsporing) en de herijking van de maatschappelijke politiefunctie (WRR, 2021). Met alle nieuwe vragen die dat oproept ten aanzien van vertrouwen, rechtvaardigheid en wederkerigheid. Als puntje bij paaltje komt, blijft de politie de politie, hoewel de burger (en ook het bedrijfsleven) soms zeer specifieke hulpbronnen heeft waar de politie haast niet omheen kan. De vraag is daarom of de private benutting, PPS en ander samenspel tussen opsporingsdiensten wel een zelfgekozen strategie van de politie is. De samenleving van nu vraagt zelf om de benutting van private bronnen en intensievere samenwerking met het bedrijfsleven. Vandaar dat we de boektitel naadloos vonden passen bij dit onderzoek.

Nader onderzoek kan daarbij zeker helpen. We zien dit onderzoek tevens als een aansporing voor gerichte theorievorming over de netwerkende *streetlevel bureaucrat* (als praktische professional). Het culturele element kwam in dit onderzoek immers zeker naar voren, maar in een volgend onderzoek kan nog explicieter worden nagegaan hoe de feitelijke beleids- en beslissingsruimte van rechercheurs (die deels overlappen met

de discretionaire ruimte) bepalend is voor het al dan niet benutten van private bedrijven bij het netwerkend opsporen. Voor nu is het belangrijk om bij de governance rekening te houden met die discretionaire ruimte en ervoor te waken dat de management en policy cops te ver op de troepen vooruitlopen. Het is van belang die mee te nemen en de werkvloer te overtuigen van de noodzaak om meer te doen met privaat. Onder meer door af en toe eens een concreet resultaat te laten zien van publiek-privaat samenspel in de opsporing. Dat overtuigen moet lukken, want er is ondanks koudwaterrees toch nog genoeg enthousiasme en leergierigheid bij zowel de politietop en het OM als het bedrijfsleven om samen op te trekken en het anders te doen.

In deze studie gebruikten we de term aanwending (of benutting, we gebruikten de term soms door elkaar als synoniemen) vooral als een neutraal concept. Volgens Scherpennisse (2019) is de woordkeuze echter cruciaal bij maatschappelijke veranderingen en hebben begrippen hoe dan ook lading en verwijzen ze naar specifieke denkwijzen en perspectieven. De term aanwending of benutting roept nog vooral beelden op van de recherche die als vorderende partij gebruikmaakt (of soms zelfs onder dwang misbruik maakt) van het bedrijfsleven. Zoals ook burgers kunnen worden ingezet om strafzaken van politie en justitie op te lossen. Daarmee blijven de verticale (sturings)verhoudingen in tact en is nog immer geen sprake van een op gelijkwaardigheid gerichte samenwerking en een beslechting van de grenzen tussen de private en de publieke opsporing. En dat terwijl volgens moderne gezichtspunten de opsporing van iedereen zou moeten zijn in plaats van het exclusieve domein van de politie (en andere bijzondere opsporingsdiensten) (Meerts e.a., 2022). Burgers (dus ook bedrijfsleven) kunnen een veel grotere en soms meer eigenstandige rol spelen in de opsporing dan nu het geval is. Ons standpunt daarin is echter dat wij weliswaar geloven in meer een beter samenspel, maar dat we opsporing in eerste aanleg blijven zien als een publiek goed dat (ook wegens de uitgangspunten van rechtvaardigheid, mensenrechten en legitimiteit) duidelijke waarborgen verdient. We volgen daarmee de lijn van het WRR-rapport over de politiefunctie. Anders bestaat altijd het risico op private opsporing vanuit deelbelangen en eigenrichting. Met de opsporing mag niet lichtvaardig worden omgegaan.

7.3 Richtingen en uitgangspunten

De laatste onderzoeksvraag is in tegenstelling tot de andere vragen nadrukkelijk gericht op aanbevelingen (prescriptief). Precies daarom bewaarden we die tot na de beschouwing waarin we de uitkomsten van dit onderzoek eerst in breder perspectief plaatsten. Zowel de onderzoeksuitkomsten als de beschouwing zijn een opstap naar uitgangspunten en voorwaarden voor het samenspel van politie en bedrijfsleven in de opsporing. De laatste vraag luidt:

Wat zijn de voorwaarden waaronder deze benutting verder kan worden vormgegeven? Meer specifiek: wat kan de Nationale Politie leren van zowel de 'eigen' casussen als de casussen van de Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie?

Uit onze contacten met het politieveld en andere opsporingsdiensten blijkt dat zij met te hanteren uitgangspunten in deze fase misschien nog beter geholpen zijn dan met panklare aanbevelingen. Ook omdat die laatste, gezien vanuit tijdigheid, soms een beperkte houdbaarheidsdatum hebben. Wat vandaag werkt en succes oplevert, kan morgen alweer overbodig en verouderd zijn. Bovendien is elke casus uniek, binnen een specifieke context en speelveld – wat aansluit bij een gedachte die een hoofdofficier van justitie ventileerde in een interview over de moeilijkheid om een algemene werkwijze voor te stellen voor alle (deel)terreinen waarbij kan worden samengewerkt met het bedrijfsleven.

De voorwaarden en uitgangspunten die wij in het verlengde van onze conclusies aanraden bij het verder vormgeven van private benutting zijn:

- i) *Gebiedsgerichte opsporing*: maak als recherchechef gebruik van de principes van gebiedsgerichte opsporing (Bervoets e.a., 2021) door in te zetten op het onderhouden van duurzame werkrelaties met de private partijen. Leer hen en hun behoeften goed kennen. Inzetten op duurzame verbinding wordt gecombineerd met het principe van zowel interne als externe ontschotting. Betrek binnen de politie waar mogelijk andere partijen dan de recherche en kijk welke externe private partijen kunnen bijdragen aan de opsporing. Met name de Koninklijke Marechaussee heeft inmiddels erg nuttige ervaring opgedaan met de 'wijkopper' (een opperwachtmeester die als gebiedsagent fungeert) als tussenschakel tussen de recherche en het bedrijfsleven. Leer van deze ervaringen.
- ii) *Ook (juist!) lokaal aan de slag*: kijk wat je als districtsrecherche of basisteamrecherche (gefaciliteerd door het sectorhoofd als 'blauwe baas') ook lokaal kan met publiek private samenwerking en private benutting in de opsporing. Nu zijn de ervaringen vaak nog (te) veel op landelijk niveau. Denk aan de lokale casuïstiek die wij optekenden voor dit onderzoek. Die kan inspireren bij het opzetten van mooie lokale vormen van private benutting.
- iii) *Lichtheid/lenigheid*: pas ook bij een DRR of de LR op voor formalisme en te zwaar aanzetten van de gezamenlijke initiatieven met het bedrijfsleven, en zet in op praktisch en niet te groot en meeslepend. Anders komt de samenwerking maar moeilijk op gang en raken inhoudelijke doelen buiten beeld. Wat daarbij kan helpen is een zogeheten actieplan: een infographic met daarop het gedeelde doel (gezamenlijk te bereiken effect) en de wegen (actielijnen) daarnaartoe. Dit om uiteindelijk helder voor ogen te hebben en te houden wat je wil met private benutting (en PPS) en hoe je daar komt.
- iv) *Breed kijken en effectdenken*: zet als OM en Politie niet slechts in op klassieke opsporing via het strafrecht, maar kijk wat het samenspel met de bedrijven nog meer kan bijdragen aan het samen moeilijker maken van misdaad (opwerpen barrières). Leg de nadruk op het gezamenlijk interveniëren gericht op een gedeeld maatschappelijk effect. En zie dat bedrijven soms andere interventiemogelijkheden hebben

- (bijvoorbeeld via het privaatrecht). Precies rondom dit element kan nadrukkelijk ook worden geleerd van de ervaring die de Arbeidsinspectie heeft opgedaan met privaat-publieke samenwerking in zowel opsporing als toezicht.
- v) *Je kunt meer bieden dan je denkt*: je kunt als recherche meer bieden dan je denkt; bijvoorbeeld een private versie van een bestuurlijke rapportage c.q. advies. Dus een private rapportage. Zodat (privaatrechtelijke) maatregelen kunnen worden genomen om de bedrijfsveiligheid te verbeteren.
 - vi) *Zet die economische bril af*: dit onderzoek geeft aanleiding om een economische benadering in politiebeleid die leunt op ‘win-win’ en op ruilen van hulpbronnen als veel te beperkt te zien. Ook zonder de volgens sommigen nastrevenswaardige gelijkheid (horizontale verhoudingen) en wederkerigheid zijn bedrijven (of hun medewerkers) soms intrinsiek gemotiveerd om de politie te helpen zonder meteen de vraag te stellen ‘what’s in it for us?’ De status en rol van de politie worden dan voor lief genomen. Dus: het klinkt gek, maar stop met al te veel de nadruk te leggen op het verschil in perspectief van overheid en bedrijfsleven.

7.4 Aan de slag

De landelijke initiatieven en werkgroepen die nu al bezig zijn met publiek-private samenwerking (in de opsporing) kunnen dit onderzoek gebruiken als gespreksstof en als empirische basis voor hun verdere programmering. Daarbij is het wel belangrijk om de operatie (ook en juist op het niveau van districts- en basisteamrecherche) mee te nemen en aan de slag te gaan met lokale proeftuinen, de lessen daaruit goed te documenteren en de recherchechefs ook een echt handelingskader te bieden. Wat kan en mag ik als recherche in samenspel met private bedrijven? Het is zeer van belang om de ‘street-cops’ en uitvoerende rechercheurs met bijvoorbeeld masterclasses, trainingen op basis van concrete voorbeelden met tastbare resultaten bewust te maken van de mogelijkheden, en ook van de risico’s van publiek-private samenwerking en daarbinnen benutting van bedrijven in de opsporing.

Bronnen

R. Agranoff (1990). Managing Federalism Through Metropolitan Human Services Intergovernmental Bodies, *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 20,1, pp 1–22, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037847>

H. Aldrich & D. Whetten (1981). Organization-sets, action-sets, and networks: Making the most of simplicity. *Handbook of organizational design*, 1, 385–408.

Algemene Rekenkamer (2022). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

D. Barnes & B. Roche (1997). Relational frame theory and the experimental analysis of human sexuality. *Applied and Preventive Psychology*, 6, 117–135.

J. Benson (1978). The interorganizational network as a political economy. In L Karpik (Ed.), *Organization and environment* (pp. 69–102). Londen: Sage.

E. Bervoets, J. Broekhuizen, K. van den Akker, J. Landsman (2021). *Weten, doen en leren: een proeftuinonderzoek naar gebiedsgerichte opsporing*. Politiekunde 113. Den Haag: Politie en Wetenschap.

E. Bervoets, G. Fortuin, K. Kaal, M. van de Ven & M. Corsel (2021). *Doorbraak gezocht: een onderzoek naar kwetsbaarheden voor crimineel misbruik en (publiek-private) maatregelen in het beroepsgoederenvervoer over de weg*. Rotterdam: Van de Ven.

E. Bervoets, J. Takke, en L. Hak (2022). *Niet meer, maar anders. Blauw bij gebiedsgerichte opsporing*. Nieuwegein: Nationale Politie.

E. Bervoets, & S. Eijgenraam (2018). 'Defensiehulp in het licht van een pluraliserende politiefunctie', *JV* 2018–3, p. 9–23.

E. Bervoets. & M. Bruinsma (2017). *Horen, zien en zwijgen: opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap*. Politiewetenschap nr. 97, Apeldoorn: Politie en Wetenschap/Den Haag: Sdu 2017.

F.W. Bleichrodt (2010). *Over burgers en opsporing: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, met de leeropdracht straf- en strafprocesrecht*, op donderdag 2 september 2010. Deventer: Kluwer.

K. Bos, Lisa Ansems, M-J Schifffers, Senna Kerssies, Joep Lindeman, C. Bovens, L. Manshanden, F. Peters van Neijenhof, L. Verhoeven (2021). *Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen*, Den Haag: WODC.

H. Boutellier (2002). *De veiligheidsutopie : hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Boom Juridische Uitgevers.

H. Boutellier (2012). Netwerken zijn de moderne zuilen. *Blik op Blauw*, 4.

S. Brinkhoff (2020). Strafvorderlijke kaders voor burgeropsporing: Wezenlijke handvatten voor politie, OM en strafrechter om op een zuivere manier om te gaan met informatie van opsporende burgers in strafzaken. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2020(2-3), 99-108.

J. Broekhuizen, R. van Steden & H. Boutellier (2010). 'Versnipperde regie: de positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-33.

J. Broekhuizen, R. van Steden & H. Boutellier (2010). Versnipperde regie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-34.

T. Burns & H. Flam (1987). *The shaping of social organization: Social rule system theory with applications*. Sage Publications.

J. Carter (2008). The Structure and Function of Public-Private Partnerships for Homeland Security. *Homeland Security Review*, 2008(2), 235-251.

R. Cropanzo & M. Mitchell (2005). Social Exchange Theory: An Interdisciplinary Review. *Journal of Management*, 31(6), 874-900. <https://doi.org/10.1177/0149206305279602>

A. Crawford & M. Cunningham (2015). Working in Partnership: The challenges of working across organisational boundaries, cultures and practices. *Police Leadership - Rising to the Top*, 2015, 71-94.

H. de Bruijn & E. ten Heuvelhof (2018). *Management in networks*. Routledge.

D. Dery (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*, Kansas: University Press of Kansas.

K. Emerson, T. Nabatchi & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

B. Engberts & F. Copini (2016). Sensing door de politie en publiek-private samenwerking: operationele noodzaak. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 18-22.

ECTF (2011). Samenwerking en Informatie-uitwisseling Electronic Crimes Task Force (ECTF). Geraadpleegd op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archiefa22e3b26-7493-47df-9eb5-37effdc9ea2/pdf>

ECTF (2022). Samenwerking en Informatie-uitwisseling Electronic Crimes Task Force (ECTF) 2022. Geraadpleegd op: <https://www.nvb.nl/media/5453/convenant-ectf-2022-nvb.pdf>

W. Eggers & S. Goldsmith (2004). Government by network: The new public management imperative. Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, USA.

K. Emerson, T. Nabatchi & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Europol (2009). Cargo Theft Report. Applying the Brakes to Road Cargo Crime in Europe.

M. Eysink Smeets, K. Schram, A. Elzinga & J. Zoutendijk (2019). Alerte burgers, meer veiligheid? De werking van digitale buurtpreventie in Rotterdam.

J. Friend, J.M. Power & C.J.L. Yewlett (1974). *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*, Londen: Tavistock.

P. Glasbergen (ed.) (1995). *Managing Environmental Disputes, Network Management as an Alternative*, Dordrecht: Kluwer.

I. Gorissen (2015). Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast, Reeks Politiekunde nr. 74, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2015.

A. Gouldner (1960). The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement. *American Sociological Review*, 25(2), 161-178. <https://doi.org/10.2307/2092623>

M. van Hall (2021). Bereidheid om samen te werken met actoren in de strafrechtketen: de invloed van procedurele rechtvaardigheid in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 63(1), 3-29.

- K. Hanf & F.W. Scharpf (1978). *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*. Sage Publications.
- I. Helsloot en J. Groenendaal (2014). *Naar meer inzicht in de politieke netwerkpraktijk in de casus cybercrime, zeehavens en veiligheidshuizen*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- M. Hes, M. Soeters & G. Verhoeks (2017). *Evaluatie opsporingsfunctie in de zorg*. Amsterdam: ZorgmarktAdvies & KokxDeVoogd.
- B. Hoogenboom (1994). *Het politiecomplex: over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Gouda Quint.
- B. Hoogenboom (2010). *Politie in de netwerksamenleving: de havens in Rotterdam*. Stichting SMVP Producties.
- B. Hoogenboom (2021). *Samen: Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*. Universiteit Nyenrode.
- M. Hueskes, J. Koppejan & S. Verweij (2016), 'Publiek-Private Samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een Review van Veertien Proefschriften', *Bestuurskunde*, 25, pp. 90–104.
- D. Kettl (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Jhu Press.
- W. Kickert (1997). Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public administration*, 75(4), 731–752.
- P. Klerks, C. van Meurs & M. Scholtes (2001). *Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen*. ES&E.
- E. Klijn (2001). Rules as institutional context for decision making in networks; the approach to post-war housing districts in two cities, *Administration and Society*, vol. 33, no 3 (may), pp. 133–164.
- E. Klijn (2022). Democratische legitimiteit in de netwerk samenleving. In J. G. e.a. (Ed.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving: Bundel n.a.v. Staatsrechtconferentie 2022*. Tilburg University, pp. 201–232.
- E. Klijn, B. Steijn & J. Edelenbos (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, 88(4), 1063–1082.

-
- A. Komter (2005). *Social solidarity and the gift*. Cambridge University Press.
- N. Kop (2017). Leren van publiek-private samenwerking in een afpersingszaak. *Tijdschrift voor de Politie*, 17(7), 27-30.
- N. Kop, S. Brinkhoff & R.C. van Halderen (red.) (2020). Burgeropsporing: kansen en uitdagingen in een snel ontwikkelende praktijk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 3-7.
- N. Kop & J. Lam (2021). Burgeropsporing: Waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!? In: G. Meershoek e.a. (eds) *In naam der wet: reflecties op politie en politiewerk*.
- J. Koppenjan (2012). *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*.
- J. Koppejan (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB).
- J. Koppenjan, C. Termeer & P. Karre (2019). *Slimme sturing*. Bestuurskunde, 27(2), 1-56.
- M. Kuin & P. J. M. Wilms (2015). *Publiek-private opsporing: vele handen maken licht werk?*
- J. Kuppens, E. de Vries Robbé, I. van Leiden & H. Ferwerda (2006). *Zware jongens op de weg. Een onderzoek naar georganiseerde diefstal in de wegtransportsector*. Arnhem: Bureau Beke.
- Landelijke Informatie- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit (2023). Statistiek Voertuigdiefstal. Januari-december 2022. LIV.
- E. Laumann & D. Knoke (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. University of Wisconsin Press, Madison.
- S. Levine & P.E. White (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative science quarterly*, 583-601.
- M. Lochs (2022). Uitlokking door burgers en de (on)bruikbaarheid van het daardoor verkregen bewijsmateriaal. *Ars Aequi*, 71(3), 177-184.
- V. Lub & T. de Leeuw (2019). *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond?: een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*. Politie & Wetenschap.

E. Mac Gillavry (2000). *Meewerken aan strafvordering door banken en Internet Service Providers*. Gouda Quint.

M. Mandell (1990). Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector, in: R.W. Gage en M.P. Mandell (eds.): 20-53.

M. Mandell (ed.) (2001). *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport: Quorum Books.

S. Mehlbaum, & R. van Steden (2018). *Doe-het-zelf surveillance: Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen*. Politie en Wetenschap.

C.A. Meerts, W. Huisman & E.R. Kleemans (2022). *Publiek-private relaties in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit*. Politiewetenschap 127.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021). *Op zoek naar de heilige graal. Een onderzoek naar de aard en omvang van fraude met zorggelden*. Den Haag: ministerie van SZW.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (2022). *Derde Voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg 2018-2021. Aanpak van fouten en fraude*. Den Haag: ministerie van VWS.

E. Moerman (2019). *Burgers in het digitale opsporingstijdperk*. Geraadpleegd op: <https://www.navigators.nl/document/idf959ad1f14744fc7874dc1367514ff02/nederlands-juristenblad-burgers-in-het-digitale-opsporingstijdperk>

C. van Montfort, G. van den Brink, M. Schulz & N. Maalsté (2012). *Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid*. Universiteit van Tilburg.

E. Ostrom (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Pilot Serious Crime Taskforce (2021). *Evaluatie*. Geraadpleegd op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e2cb8d50-914c-4dab-a78d-b7f05d61cea6/pdf>

A.A. van Pel, J.C. Wever & L. Smit (2002). *De 10 Stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)*.

D. Pessers (1999). *Liefde, solidariteit en recht: een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel*. Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Routledge.

Politie (maart 2023). Serious Crime Taskforce leidt tot structurele samenwerking. Geradpleegd op: <https://www.politie.nl/nieuws/2021/oktober/25/pilot-serious-crime-taskforce-succesvol-structurele-samenwerking.html>

C. de Poot, E. Lievens, W. Stol & L. de Kimpe (2020). *Police and Cybercrime*. Gompel & Svacina.

T. Prenzler & R. Sarre (2012). Public-private crime prevention partnerships. In *Policing and security in practice* (pp. 149-167). Palgrave Macmillan.

I. Pröpper (1996). Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, 10, 1996, pp. 245-365.

Rijksoverheid.nl (maart 2023). *Wat betekent de Wwft voor bedrijven en klanten?* Geradpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-sector/aanpak-witwassen-en-financiering-terrorisme/veelgestelde-vragen-wwft>

P. Schaeffer & S. Loveridge (2002). Towards an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance and Management Review*, 26, 169-189.

J. Scherpenisse (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid* (Doctoral dissertation, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur).

W. Schreurs (2020). Waarom melden burgers? Individuele, sociale en institutionele drijfveren voor meldgedrag in het verleden en toekomstige meldingsbereidheid, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19, 2-3, 8-28.

C.D. Shearing & P.C. Stenning (1983). Private security: implications for social control. *Social problems*, 30(5), 493-506.

H. Sollie & N. Kop (2013). Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne. Ervaringen van politie eenheid Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers.

R. van Steden (2009). Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken. *Justitiële verkenningen*, 35(1), 29.

R. van Steden (red.) (2011). *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie Reflecties*. Amsterdam University Press.

R. van Steden, B. van Caem & H. Boutellier (2011). The 'hidden strength' of active citizenship: The involvement of local residents in public safety projects. *Criminology & Criminal Justice*, 11(5), 433-450.

- A. Smaling (2019). Hermeneutiek en kwalitatief onderzoek: historische wortels en eigentijdse relevantie, *Kwalon*, 24, 1, 25-31.
- W. Staats, C. Meerts, E.R. Kleemans & W. Huisman (2021). Nieuwe manieren van samenwerken: Een systematische literatuurreview naar de (effectiviteit van) publiek-private samenwerking op het gebied van financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Vrije Universiteit.
- W. Stol (1996). Politieoptreden en informatietechnologie. Vermande.
- J. Terpstra (2002). *Sturing van politie en politiewerk: Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Kerckebosch.
- J. Terpstra (2008). Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police practice and research: an international journal*, 9(3), 213-225.
- J. Terpstra (2010). De maatschappelijke opdracht van de politie; over identiteit en kernelementen van politiewerk (oratie Nijmegen), Den Haag: Boom 2010.
- J. Terpstra & R.M. Kouwenhoven (2004). Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg. Kerckebosch.
- L.J. O'Toole (1988). Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks, in: *Journal of Public Administration*, 11 (4): 417-441.
- B.C.J. van Velthoven (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure; procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 172(1), 7-16.
- A. de Vries, S. Wemmers, S. Duijf & V. Kallen (2020). Naar een afwegingsmodel voor de politie in de omgang met burgers die zelfstandig onderzoek doen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 61-77.
- M. de Weger & G. van der Windt (2022). Sturing door de Staat: over de relatie van de Koninklijke Marechaussee met haar gezagsdragers. In: M, den Boer e.a. *Handboek Marechaussee*, pp. 51-74.
- R.K. Yin (2008). *Case study research: design and methods* (4th ed.). Londen: Sag.
- J. Zoutendijk, K. Schram & M. Eysink Smeets (2022). De werkzaamheid van WhatsApp-buurtpreventie verbeteren: verslag van een experiment.

Bijlage 1 **De totale lijst van geïnterviewden per casus**

Banken

1. FIU: Deelnemer SCTF
2. BANK 1
3. BANK 1 lid van SCTF
4. DNB
5. Knab: SCTF
6. Openbaar Ministerie
7. Politie: ECTF
8. Politie: Financieel rechercheur
9. Politie: Financieel rechercheur
10. Politie: Landelijke overval coördinator
11. Politie: oprichter SCTF
12. Politie: SCTF
13. SCTF lid van SCTF

Arbeidsinspectie

1. Informatie Knooppunt Zorgfraude
2. Nederlandse Arbeidsinspectie
3. Nederlandse Zorgautoriteit
4. Openbaar Ministerie
5. Vereniging van Nederlandse Gemeenten
6. Zorgverzekeraars Nederland

Koninklijke Marechaussee

1. Luchtvaartmaatschappij
2. Rechercheur INCI Brigade Politie en Beveiliging
3. Rechercheur INCI Brigade Politie en Beveiliging
4. Brigade Recherche
5. Chef INCI, Brigade Politie en Beveiliging
6. Schiphol
7. Wijkopper Koninklijke Marechaussee Brigade Politie en Beveiliging

Lading- en voertuigdiefstal

1. Politie: Intelligence ladingdiefstal
2. Politie: Projectleider mobiel banditisme
3. Politie: Transport Facilitated Organized Crime
4. Politie: Senior GGP Eenheid Amsterdam DROS
5. RIEC: Transport Facilitated Organized Crime
6. Transport en logistiek Nederland
7. Transport en logistiek Nederland
8. Transported Asset Protection Association
9. TVM Verzekering voor transport en logistiek
10. Verbond van Verzekeraars

Ondermijning

1. DR Noord Nederland
2. DRR Noord Nederland
3. Openbaar Ministerie Parket Utrecht
4. Openbaar Ministerie Parket Utrecht
5. Woningbouwvereniging Utrecht
6. Teamchef Ondermijning Utrecht
7. Landelijke elektronicazaak

Bijlage 2 **De totale lijst van de deelnemers aan de reflectiesessie**

1. BANK 1
2. Teamleider KMar
3. Particulier onderzoeksbureau
4. Head of security landelijke elektronicazaak
5. TAPA
6. DRR Coldcase team
7. Recherchekundige in opleiding
8. DRR Probleemgericht opsporen
9. Strategisch adviseur en implementatiemanager politie
10. BANK 1
11. Verzekeringen van Voertuigcriminaliteit
12. Verbond van Verzekeraars Voertuigcriminaliteit
13. Openbaar Ministerie Functioneel Parket
14. Nederlandse Arbeidsinspectie

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. ir. J.B. Terpstra Radboud Universiteit Nijmegen
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland
	mw. mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid
	dr. P.P.H.M. Klerks Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
	mr. drs. C. Loef Adviseur Gemeente Amsterdam
	mw. J. Overeem Politie, Eenheid Midden-Nederland
	prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. ***Criminaliteit in de virtuele ruimte***
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. ***Cameratoezicht. Goed bekeken?***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. ***De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)***
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. ***De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding***
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. ***Cameratoezicht. De menselijke factor***
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. ***Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethode***
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politie-regio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. ***Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak***
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/ Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. ***Richtlijnen auditieve confrontatie***
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsvoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. ***Niet verschenen***
10. ***De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg***
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. ***Inzoomen en uitzoomen op Zaandam***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006

12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Jansen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römkens & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/ COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009

-
- 26a. *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren*
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. *Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. *De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer*
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogaarde & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. *Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief*
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet*
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. *Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen*
H. Solle, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. *Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?*
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. *Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend*
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)*
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomen, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. *Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitie-zorg*
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011

38. ***Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren***
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. ***Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole***
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. ***Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering***
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. ***Daders over cameratoezicht***
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regio-plan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. ***Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen***
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. ***De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie***
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. ***Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg***
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. ***Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek***
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012
46. ***Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten***
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. ***M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing***
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. ***Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen***
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. ***Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus***
H. Ferwerda, T. van Ham & B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. ***Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen***
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013

-
51. ***De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting***
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
 - 51a. ***De operationele politiebriefting onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefting te komen***
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
 52. ***Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?***
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDM-MP, Houten, 2013
 53. ***De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk***
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
 54. ***Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance***
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
 55. ***Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden***
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSPgroep, Amsterdam, 2013
 56. ***Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers***
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
 57. ***Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
 58. ***De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk***
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
 59. ***Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw***
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
 60. ***Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
 61. ***Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld***
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
 62. ***Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'***
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013

63. ***Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers***
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivaction, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. ***Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk***
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. ***Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers***
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
66. ***Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken***
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. ***Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. ***Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers***
J. Snippe, M. Sijstra, R. Mennes & B. Bieleman, Intraval, Groningen/ Rotterdam, 2014
69. ***Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten***
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. ***Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld***
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. ***Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam***
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. ***Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. ***Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad***
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. ***De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast***
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. ***De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie***
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016

-
76. ***Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit***
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
77. ***Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie***
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/ Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. ***Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord***
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. ***Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing***
A. van Wijk & L. Scholten, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. ***Verbale leugendetectie-wizards***
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, Maastricht, 2016
81. ***Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken***
M. Goderie, m.m.v. R. Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. ***De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland***
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. ***Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016
- 83A. ***De Intelligence Paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2019
84. ***Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht***
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016
85. ***Vermisten op het spoor. Rechercheren naar langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
86. ***De aard van het beestje. Kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars***
A. van Wijk & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
87. ***Modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachtingszaken***
A. van Wijk, I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017

88. ***Over grenzen in de sport. De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners***
A. van Wijk, M. Hardeman, L. Scholten & M. Olfers, Vrije Universiteit Amsterdam, Bureau Beke, Arnhem, 2017
89. ***Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde***
E. Bervoets, m.m.v. S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
90. ***Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland***
J. Snippe, R. Mennes, M. Sijstra & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2017
91. ***Vechten op afspraak. Inzicht in het fenomeen en input voor de ontwikkeling van een politiestrategie***
T. van Ham, L. Scholten, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
92. ***Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
- 92A. ***De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2019
93. ***Ondermijning door criminele 'weldoeners'***
M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, m.m.v. C. Deij, Tilburg University, Tilburg/Bureau Bruinsma, Tilburg, 2018
94. ***Kiezen voor politie. Een onderzoek onder mbo-studenten met een migratie – achtergrond in het veiligheidsdomein***
S. de Winter-Koçak, E. Klooster & M. Day, m.m.v. S. Mehlbaum, M. van Vugt & K. Leschonski, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2018
95. ***Doe-het-zelf-surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen***
S. Mehlbaum & R. van Steden, m.m.v. M. van Dijk, Vrije Universiteit Amsterdam, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
96. ***Een klacht is een gratis advies***
G. Jacobs, T. Hak, G. Vanderveen, M. Flory, T. Thuis, S. Valkeman & M. Franken, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2018
97. ***Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt***
A. Verwest, W. Buysse, P. van Egmond, D. Hofstra, DSP-groep, Amsterdam, 2019
98. ***Zorg voor kinderen bij aanhouding van ouders; Best practices uit binnen- en buitenland***
J. Reef, N. Ormskerk, Universiteit Leiden, 2019
99. ***Aankoopfraude uit het buitenland***
J. Jansen, S. Westers, S. Twickler, W. Stol, NHL Stenden Hogeschool / Politieacademie

-
100. ***Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie***
R. Chr. van Halderen (diss. Avans Hogeschool), 2019
 101. ***Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening***
A. van Wijk, S. Dickie, J. van Esseveldt, Bureau Beke, Arnhem, 2019
 102. ***De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2020
 103. ***In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld. Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland.***
J. Kuppens, Bureau Beke, Arnhem 2020
 104. ***De lading van vuurwapens. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland.***
H. Ferwerda, J. Wolsink en I. van Leiden, Bureau Beke, Arnhem 2020
 105. ***Q-teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?***
P. van Egmond, A. Swami-Persaud, A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam 2020
 106. ***Onderwereld boven water? Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens***
N. Struiksmā, C. Boxum, S.J. Hollenberg, N.O.M. Woestenburg, Pro Facto, Groningen 2020
 107. ***Benutten van digitale sporen***
R. Zuurveen, W. Ph. Stol, Onderzoeksgroep Cybersafety. NHL Stenden en CyberScienceCenter 2020
 108. ***Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing***
L.N. de Swart, G.P.J.M op 't Hoog, B.M.J Slot, A. Winkel. Ecorys 2021
 109. ***Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk***
W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke. NHL Stenden Hogeschool / Rijksuniversiteit Groningen, 2021
 110. ***Ondermijning langs zijpaden. Een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland.***
S. van Nimwegen, T. Spapens, R. Ceulen, Tilburg University/Nationale Politie, 2021
 111. ***Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld.***
K.D. Lünemann, S. ter Woerds, Verwey-Jonker Instituut 2021
 112. ***Van verhalen naar verballen. Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam***
Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam/Verwey-Jonker Instituut 2021
 113. ***Weten, doen en leren. Een proeftuinonderzoek naar gebiedsgerichte opsporing***
E. Bervoets, J. Broekhuizen, K. van den Akker, J. Landsman, Bureau Bervoets, Amersfoort 2021

- 114. *Zuiver op de graat? Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugs-smokkel***
S. Mehlbaum, K. van den Akker, A. Verweij, A. Wester m.m.v. R. van der Borden en M. Dekker, Mehlbaum Onderzoek, Halfweg 2021
- 115. *Kinderen als slachtoffer, getuige of dader van huiselijk geweld. Aard en afhandeling van door de politie bij ZSM aangebrachte zaken van huiselijk geweld waarbij minderjarigen zijn betrokken.***
V. van Koppen, M. Bruggeman, R. Houston, J. Harte, VU Amsterdam 2022
- 116. *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter.***
K. van Wingerde, C. Hofman, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus school of law, 2022.
- 117. *Ooggetuigenidentificaties: het verband tussen subjectieve zekerheid en accuraatheid. Een experimentele studie en her-analyse van bestaand onderzoek volgens Nederlandse confrontatieprotocollen***
M. Sauerland, N. Tupper, A.G. van Amelsvoort, Maastricht University 2022
- 118. *Het fenomeen vechtafspraken: vier jaar later. Onderzoek naar de profielen van de deelnemers, kenmerken van de vechtgroepen en – nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van – het fenomeen vechtafspraken***
J. Wolsink, H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem 2022
- 119. *Strip- en omkatfabrieken. Een fenomeenstudie als basis voor inzicht, awareness en aanpak***
H. Ferwerda, J. Wolsink, Bureau Beke, Arnhem 2022
- 120. *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden. Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken***
L.M. Bruijn, R. Mennes, J.A. de Muijnck, M. Vols voor Breuer&Intraval en Rijks-universiteit Groningen 2022
- 121. *Mismatch. Een verkennend fenomeenonderzoek naar het plegen van zedende-licten na contact via een datingsite of datingapp***
J. Wolsink, J. Kuppens, N. Brouwer, H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem 2023
- 122. *Over een andere boeg. Lessen en uitdagingen in de integrale samenwerking tegen maritieme smokkel***
M. Boelens, D. de Rijk, Y. Eski, Boelens Onderzoek & Advies/Vrije Universiteit Amsterdam, 2023