

Living apart together?

Publiek-private relaties in de bestrijding van interne
financieel-economische criminaliteit

C.A. Meerts, W. Huisman, E.R. Kleemans m.m.v. M. van Straten



Living apart together?

Living apart together?

Publiek-private relaties in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit

Dr. C.A. Meerts
Prof. dr. mr. W. Huisman
Prof. dr. E.R. Kleemans
m.m.v. M. van Straten, MSc



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

Sdu Klantenservice
Postbus 20025
2500 EA Den Haag
tel.: (070) 378 98 80
website: www.sdu.nl

Omslagontwerp: Imago Mediabuilders, Amersfoort
Afbeelding omslag: Shutterstock
ISBN: 9789012408431
NUR: 600

© 2022 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Vrije Universiteit, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO, Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

1	Introductie, theoretisch kader en methodologie / 9
1.1	Introductie / 9
1.1.1	Doelstelling / 11
1.1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen / 12
1.1.3	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie / 13
1.2	Theoretisch kader / 14
1.3	Een beschrijving van financieel-economisch onderzoek in Nederland / 19
1.3.1	Financieel-economisch onderzoek binnen de strafrechtelijke keten / 19
1.3.2	Particulier onderzoek in Nederland / 24
1.4	Methoden / 32
1.4.1	Interviews en respondenten / 32
1.4.2	Dossieranalyse / 34
1.4.3	Analyse / 36
1.4.4	Methodologische overwegingen / 36
1.5	Leeswijzer / 38
2	De weg richting het strafrecht / 41
2.1	Introductie / 41
2.2	Redenen om geen aangifte te doen / 42
2.2.1	Commerciële overwegingen / 42
2.2.2	Praktische overwegingen / 46
2.2.3	Normatieve overwegingen / 47
2.2.4	Een gebrek aan vertrouwen in het strafrecht / 48
2.3	Redenen om aangifte te doen / 52
2.3.1	Aangifte als beleid / 52
2.3.2	Strategische en pragmatische overwegingen / 53
2.3.3	Normatieve overwegingen / 58
2.4	Moment van aangifte / 61
2.5	Interne versus externe financieel-economische criminaliteit en de beslissing tot aangifte / 63
2.6	Publiek en privaat – percepties en mate van inzicht / 65
2.6.1	Particuliere onderzoekers over de politie / 65
2.6.2	Strafrechtelijke actoren over particulier onderzoek / 67
2.7	Afsluiting / 71

3	Publiek-private contacten: van ad hoc tot gestructureerd / 73
3.1	Introductie / 73
3.2	Redenen voor publiek-privaat contact en samenwerking: een kwestie van toegevoegde waarde / 74
3.3	Na de aangifte: beslissingen om wel of niet een strafrechtelijk onderzoek te starten / 77
3.3.1	De aard van de gedraging / 77
3.3.2	De organisatie van het strafrechtelijk systeem / 82
3.3.3	De aangever / 85
3.4	Ad-hoccontacten: van informatieoverdracht tot incidentele samenwerking / 87
3.4.1	De mate van samenwerking binnen incidentele operationele publiek-private contacten / 87
3.4.2	De basis van ad-hoccontact / 94
3.5	Formele structuren en incidentele operationele samenwerking / 96
3.5.1	Formele structuren en convenanten / 97
3.5.2	De pilots voor particuliere onderzoeksbureaus / 101
3.5.3	De Frontoffices Fraude Financieel / 104
3.5.4	Proeftuin Verzekeringsfraude / 113
3.6	Afsluiting / 122
4	Publiek-private contacten: informatie-uitwisseling en het gebruik van particulier onderzoek in het strafrecht / 125
4.1	Introductie / 125
4.2	Informatie-uitwisseling / 127
4.2.1	Type informatie / 128
4.2.2	Mogelijkheden en onmogelijkheden van informatiedeling / 135
4.3	Het gebruik van particulier onderzoek in strafrechtelijke proces / 150
4.3.1	De waarde van particuliere informatie binnen een opsporingsonderzoek / 152
4.3.2	De wijze van gebruik van particuliere informatie / 156
4.4	Afsluiting / 165
5	Belemmerende en bevorderende factoren voor samenwerking / 167
5.1	Introductie / 167
5.2	Belemmerende factoren voor samenwerking / 167
5.2.1	Beheersbaarheid van samenwerking / 168
5.2.2	Een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip / 169
5.2.3	De organisatie van de strafrechtelijke keten / 176
5.2.4	De organisatie van de particuliere onderzoekssector / 181
5.2.5	Bestaande contacten en netwerken / 186
5.2.6	Wet- en regelgeving als (gepercipieerde) belemmering / 188
5.2.7	Resumerend / 191

5.3	Factoren die samenwerking bevorderen / 191
5.3.1	Wederzijdse belangen, een gedeeld doel en focus / 192
5.3.2	Het belang van het netwerk en vertrouwen / 194
5.3.3	Het belang van het individu / 196
5.3.4	Het belang van goede communicatie en verwachtingsmanagement / 198
5.3.5	Resumerend / 201
5.4	Afsluiting / 201

6 Empirische reflectie op samenwerking / 203

6.1	Introductie / 203
6.2	Suggesties ter verbetering van samenwerking / 203
6.2.1	De inrichting van de politieorganisatie / 204
6.2.2	De wijze van gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen het strafrecht / 207
6.2.3	Het 'uitproberen van dingen' / 210
6.3	De zin en onzin van samenwerking volgens respondenten / 212
6.4	Een empirische reflectie op publiek-private verhoudingen / 215
6.5	Afsluiting / 219

7 Conclusie en discussie / 221

7.1	Conclusie / 221
7.1.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen / 222
7.1.2	Beantwoording van de probleemstelling / 229
7.2	Discussie / 232
7.2.1	Methodologische reflectie / 232
7.2.2	Inhoudelijke reflectie / 234

Literatuurlijst / 241

Overige bronnen / 250
Wet- en regelgeving / 250
Kamerstukken / 251
Jurisprudentie / 252

Bijlage I Overzicht respondenten / 253

Bijlage II Topiclijsten interviews / 255

Topic lijst politie/OM (1) / 255
Topic lijst particuliere opsporing (2) / 257

**Bijlage III Overzicht ten aanzien van gebruik particuliere informatie zaken
dossierstudie / 259**

Bijlage IV Aandachtspuntenlijst dossiers / 261

Bijlage V Leescommissie / 263

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap / 265

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap / 267

1 **Introductie, theoretisch kader en methodologie**

1.1 **Introductie**

‘Notaris van kantoor landsadvocaat verduisterde 10 miljoen euro’ luidt de kop van een artikel op NOS.nl (nos.nl, 5 maart 2021). Gedurende een periode van tien jaar zou de bestuursvoorzitter, samen met een aantal andere verdachten, grootschalig interne fraude hebben gepleegd bij landsadvocaat Pels Rijcken (Pheijffer & Princen, 2021). Het gaat hier slechts om een voorbeeld uit een lange reeks zaken met betrekking tot interne financieel-economische criminaliteit, waar men bijvoorbeeld ook de Klimop-fraude en de vermeende fraude binnen de vastgoedtak van Schiphol onder kan scharen.

Deze gevallen van grootschalige interne financieel-economische criminaliteit hebben veel maatschappelijke onrust veroorzaakt. Financieel-economische criminaliteit kan worden gedefinieerd als ‘het misbruik van het financiële systeem voor oneigenlijke doelen. Voorbeelden zijn witwassen, corruptie, financiering van terrorisme, en/of schending van vertrouwen, zoals handel met voorwetenschap, verduistering, oplichting en valsheid in geschrifte’ (Wilms, Van der Veen, Kluft & Huisman, 2018: 40). Wij richten ons hierbinnen op zogenaamde horizontale financieel-economische criminaliteit, dat wil zeggen financieel-economische criminaliteit die wordt gepleegd tussen burgers onderling of burgers en (semi)private organisaties (Bloem, 2013). Onze focus is echter nog specifiek, aangezien we ons richten op *interne* financieel-economische criminaliteit binnen organisaties. De ‘interne’ component wil zeggen dat het gaat om financieel-economische criminaliteit gepleegd door medewerkers binnen een organisatie. Veelal is de organisatie zelf hier het slachtoffer of de benadeelde partij.

Bijzonder aan de hiervoor genoemde voorbeelden is dat de malversaties niet alleen strafrechtelijk zijn onderzocht. De betrokken organisaties hebben ook intern, particulier onderzoek laten verrichten. Particuliere onderzoekers zijn veelvuldig betrokken bij onderzoek naar financieel-economische criminaliteit door en binnen organisaties. Dit soort onderzoeken wordt veelal buiten het strafrechtelijk systeem om afgehandeld, via alternatieve oplossingen (bijvoorbeeld civielrechtelijk). De zichtbaarheid van (en het toezicht op) deze particuliere onderzoeken is dan ook beperkt. Op dit gebied staat ook de criminologische kennis nog in de kinderschoenen.

Financieel-economische criminaliteit kan een organisatie veel schade berokkenen en zelfs het voortbestaan op het spel zetten. Het heeft daarnaast een ontwrichtende werking op het economisch verkeer en tast het maatschappelijk vertrouwen in het econo-

misch systeem aan (Huisman, 2017). Omdat veel van deze criminaliteit door particuliere onderzoekers wordt onderzocht en afgehandeld, heeft men binnen de strafrechtelijke keten slechts in beperkte mate zicht op financieel-economische criminaliteit binnen organisaties. Het is daarom van belang om meer inzicht te krijgen in het werk dat op dit gebied wordt verricht door particuliere onderzoekers.

Fraude is meermalen aangeduid als speerpunt in het Nederlandse opsporing- en vervolgingsbeleid, wat ook tot uiting is gekomen in de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (in werking getreden in 2015). Vanwege een veelheid aan redenen, zoals een verlies van controle (zie ook paragraaf 2.2 van dit rapport), worden politie en justitie echter slechts in beperkte mate betrokken bij het onderzoek naar en de afhandeling van interne financieel-economische criminaliteit.

Politie en justitie zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de bereidheid van organisaties om aangifte te doen tegen (voormalige) medewerkers. Wanneer politie en justitie betrokken worden in dit soort zaken, ligt er in veel gevallen al een particulier onderzoeksrapport bij de aangever. Het werk dat is verricht door particuliere onderzoekers kan in positieve zin bijdragen aan het opsporingsonderzoek en de vervolging van de verdachte(n), aangezien het kan betekenen dat de politie minder opsporingshandelingen hoeft uit te voeren. De vraag is echter in hoeverre er binnen het strafrechtelijk systeem gebruik kan worden gemaakt van deze particulier aangeleverde informatie.

In het kader van onder andere berichten over capaciteitsproblemen en een tekort aan specifieke expertise op het gebied van complexe financieel-economische criminaliteit binnen politie en justitie is het dan ook interessant om de bijdrage te bekijken die particuliere onderzoekers kunnen leveren aan de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. Deze bijdrage kunnen we zoeken in samenwerkingsinitiatieven, maar ook in zelfstandig uitgevoerde particuliere onderzoeken en in gevallen waarin er zowel sprake is van een particulier onderzoek als een strafrechtelijk onderzoek.

Het is dus belangrijk te kijken naar de rol die particuliere onderzoekers (kunnen) spelen in een opsporingsonderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit en op welke wijze er wordt samengewerkt en informatie wordt gedeeld tussen deze private partijen en politie en justitie. Om dit goed te onderzoeken, besteden we ook aandacht aan de redenen die organisaties aandragen om bepaalde zaken buiten het strafrecht om af te handelen, dan wel juist het strafrechtelijk systeem te betrekken bij de afhandeling. Uiteraard is het hierbij ook van belang om in kaart te brengen waarom politie en justitie al dan niet overgaan tot het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek na een dergelijke aangifte. Ook nemen we nadrukkelijk mee op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van particulier gegenereerde informatie en wat de juridische kaders hiervoor zijn. Dit alles leidt ten slotte tot bepaalde factoren die samenwerking belemmeren, dan wel bevorderen.

In dit inleidende hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan de aanleiding van het onderzoek, de probleemstelling en onderzoeksvragen en de relevantie. In paragraaf 1.2 schetsen wij het theoretisch kader dat leidend is in dit onderzoek, waarbij wij een aantal begrippen introduceren die centraal staan in dit onderzoek en die enige toelichting vereisen. Het is, naast deze algemene theoretische kaders, echter ook noodzakelijk om een overzicht te creëren ten aanzien van onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit binnen de politie en de private sector. Wij bespreken dit in paragraaf 1.3. Paragraaf 1.4 zet de methodologische verantwoording voor dit onderzoek uiteen. Wij besluiten dit hoofdstuk, ten slotte, met een korte leeswijzer (paragraaf 1.5) die de lezer een handvat biedt voor de rest van dit rapport.

1.1.1 *Doelstelling*

Door de jaren heen is de aandacht voor private inmenging in de preventie en opsporing van criminaliteit gegroeid. Binnen het kader van Politie en Wetenschap is er reeds een mooie basis aanwezig wat betreft onderzoeken naar dit onderwerp. Voorbeelden hiervan zijn de publicatie van Hoogenboom en Muller (2003) over de rol van de private veiligheidssector als geheel binnen publiek-private samenwerkingsvormen¹, de publicatie van Van Wijk, Huisman, Feuth en Van de Bunt (2001) over de rol van forensische accountants als particuliere opspoorders en de publicatie van Rosenthal, Schaap, Van Riessen, Ponsaers en Verhage (2005) over particuliere onderzoekers in Nederland en België. De rol van private partijen bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit is momenteel wellicht groter dan die van de politie (PwC, 2021). Op het gebied van financieel-economische criminaliteit is de politie geen monopolist.² Kennis vanuit politie en justitie ten aanzien van particulier onderzoek is beperkt. Een versterking van de taakstelling van de politie op dit terrein is een al langer levende behoefte.³ De financiële schade is vaak aanzienlijk en financieel-economische criminaliteit heeft daarnaast een ontwrichtende werking op het economisch verkeer en tast het maatschappelijk vertrouwen in het economisch systeem aan. Hiermee kunnen we spreken van ondermijning.⁴ De kennis rondom de aanpak van dit type criminaliteit is zoals eerder vermeld echter beperkt, vooral ten aanzien van wat er in het private veld gebeurt. Gezien de grote betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij intern onderzoek naar financieel-economische criminaliteit is het van belang nadrukkelijk aandacht te besteden aan de rol van deze private partijen. Kort gezegd verstaan wij in deze

1 Ook in de publicatie van Terpstra en Kouwenhoven (2004) komt dit onderwerp terug.

2 Dit geldt ook binnen de publieke sector. Zo spelen bijvoorbeeld toezichthouders, bijzondere opsporingsdiensten (BODen) en de Financial Intelligence Unit (FIU) een belangrijke rol bij de bestrijding van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.

3 Zie bijvoorbeeld minister van Veiligheid en Justitie (2012a). 'Brief van de minister van Veiligheid en Justitie Bestrijding georganiseerde criminaliteit', *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, 68.

4 Over de term 'ondermijning' bestaat echter discussie binnen de criminologie, aangezien veel auteurs stellen dat de term zo breed is dat alle vormen van criminaliteit (en bepaald ander ongewenst gedrag) er onder kunnen vallen (zie o.a. Huisman & Kleemans, 2017). Om deze reden hebben we het in dit rapport over financieel-economische criminaliteit.

context onder ‘private partijen’ interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als POB’s), forensische accountants en onderzoekende advocaten(kantoren) (zie verder paragraaf 1.3.2). Het doel van het onderzoek is dan ook dit inzicht te verschaffen door zowel het particuliere onderzoeksveld zelf als de relaties met politie (en justitie) en de juridische context waarbinnen deze relaties vorm krijgen, tegen het licht te houden. Op deze manier kunnen factoren die samenwerking en informatie-uitwisseling bemoeilijken worden geïdentificeerd.

1.1.2 *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te bieden in de staat van samenwerking tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit, om uiteindelijk een beeld te kunnen schetsen van factoren die samenwerking bevorderen, dan wel in de weg staan. Hierbij richten we ons voornamelijk op operationele samenwerking en contacten, dat wil zeggen rondom een specifieke zaak. De vraagstelling die leidend is voor dit onderzoek luidt dan ook:

In hoeverre kan er worden gesproken van samenwerking tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties en wat is de juridische context waarin deze samenwerking plaatsvindt? Wat zijn de factoren die deze samenwerking bevorderen, dan wel belemmeren?

Ter beantwoording van bovenstaande vraagstelling hebben wij zes onderzoeksvragen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

1. *Wat is de aard van de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland en wat is de betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit?*
2. *Wat zijn redenen om*
 - a) *over te gaan tot aangifte naar aanleiding van een particulier onderzoek; en*
 - b) *al dan niet gevolg te geven aan aangiftes naar aanleiding van interne financieel-economische criminaliteit, gebaseerd op een particulier onderzoeksrapport?*
3. *Op welke manier zijn particuliere onderzoeksrapporten bruikbaar in de opsporing en vervolging van interne financieel-economische criminaliteit?*
4. *Wat zijn de juridische kaders voor publiek-private informatie-uitwisseling in het kader van een strafrechtelijk onderzoek?*
5. *In hoeverre wordt er informatie gedeeld tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie?*
6. *Welke factoren kunnen worden geïdentificeerd die samenwerking tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie bevorderen, dan wel belemmeren?*

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van het onderzoeksmateriaal dat wij in dit rapport bespreken. In de conclusie van het rapport zullen wij deze antwoorden presenteren, tezamen met een beantwoording van de probleemstelling. De empirische gegevens waarop de antwoorden op bovenstaande vragen gebaseerd zijn, zijn verzameld via gebruikmaking van dertig expertinterviews en zeven analyses van opsporingsonderzoeken waarbij ook een particulier onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 1.4 lichten we de dataverzameling uitgebreider toe.

1.1.3 *Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie*

Private partijen krijgen van de overheid steeds meer de verantwoordelijkheid toebedeeld om financieel-economische criminaliteit te bestrijden, vooral op het gebied van witwassen (zie bijvoorbeeld Van Wingerde & Hofman, 2022). Een logisch gevolg van deze ontwikkeling is dat private partijen een grotere rol hebben gekregen en dat de vraag naar publiek-private samenwerking ook groeit. De afgelopen jaren zijn er meerdere initiatieven geweest om contact en samenwerking tussen politie en justitie enerzijds en private partijen anderzijds te bevorderen. Enkele van deze samenwerkingsverbanden zijn succesvol gebleken. Een voorbeeld is de Electronic Crimes Taskforce (ECTF), waarbinnen banken nauw samenwerken met het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Deze succesvolle initiatieven tot samenwerking richten zich echter voornamelijk op bedreigingen die afkomstig zijn van buiten de betrokken organisatie (zoals skimming en hacking) en die voornamelijk anderen dan de betrokken organisatie benadelen (bijvoorbeeld klanten of het economische systeem). Er zijn minder voorbeelden te benoemen van initiatieven tot samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Een dergelijke situatie doet zich ook buiten Nederland voor. Bekende voorbeelden als de Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT) in het Verenigd Koninkrijk zijn samenwerkingsverbanden die zich richten op externe criminaliteit.⁵

Om een goed beeld te krijgen van de factoren die ertoe bijdragen dat samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit moeizaam verloopt, is het belangrijk om in kaart te brengen hoe publiek-private contacten in het kader van interne financieel-economische criminaliteit er uit zien. Het kan hierbij gaan om samenwerking, maar ook om meer kortstondig contact. Hierbij dient ook uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de bruikbaarheid van particuliere onderzoeken binnen het strafrechtelijk systeem.

De Strategische Onderzoeksagenda voor de politie 2019-2022 geeft aan dat de politie in het kader van de preventie van criminaliteit de afgelopen jaren intensiever is gaan samenwerken met partners (Politieacademie, 2019). Het voorgaande raakt daarmee

5 Hoewel de scope van het nieuwe National Economic Crime Centre (NECC) breder lijkt te zijn, lijkt de focus ook hier vooral te liggen op het tegengaan van externe dreigingen, zie <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/national-economic-crime-centre>. Overigens is overtreding van anti-witwasregulering een interessante extra categorie, omdat dat een delict op zich is geworden, waardoor dat wellicht niet meer volledig extern genoemd kan worden.

aan fundamentele vraagstukken voor de politieorganisatie: naast de effectiviteit van politieoptreden raakt dit onderzoek ook aan de identiteit van de organisatie en de rol van de politie ten opzichte van haar private partners. Hierbij wordt meegenomen dat samenwerking ook te ver kan gaan, waardoor de integriteit van zowel de politie als particuliere onderzoekers op het spel komt te staan. Het onderzoek kan verder bijdragen aan de discussie over in hoeverre het gebruik van particuliere onderzoeksresultaten, indien bruikbaar, wenselijk is binnen de strafrechtsketen. Hierbij kan men denken aan de verschillende belangen die worden gediend door verschillende partijen en aan het commerciële karakter van de particuliere recherche. Ook het gevaar dat illegaal verkregen bewijs wordt ‘witgewassen’ door gebruik binnen het strafproces verdient in dit kader aandacht.

Ondanks de relevantie van dergelijk onderzoek voor zowel de samenleving als de (politie)praktijk, is er relatief weinig empirisch onderzoek beschikbaar dat zich specifiek richt op publiek-private contacten op het gebied van financieel-economische criminaliteit en interne financieel-economische criminaliteit in het bijzonder (Staats, Meerts, Kleemans & Huisman, 2021). Hiermee is een belangrijk gat in onze (empirische) kennis geïdentificeerd. Met het huidige onderzoek komen wij tegemoet aan deze lacune in wetenschappelijke kennis, door een uitgebreid empirisch antwoord te verschaffen op de onderzoeksvragen. Hiermee beogen wij zowel wetenschappelijk inzicht als praktische handvatten te bieden voor samenwerking.

1.2 Theoretisch kader

In het onderhavige onderzoek staan publiek-private relaties centraal. Een specifieke verschijningsvorm hiervan is publiek-private samenwerking (PPS). Dit is waar men in het dagelijks spraakgebruik veelal op doelt als het gaat over ‘samenwerking’. PPS kan in het kort worden gedefinieerd als een samenwerking tussen publieke en private actoren met een langdurig karakter, waarbij actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarbij risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2003: 137). Dit betekent dat er sprake dient te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid en een verregaande vorm van samenwerking.

In de praktijk blijkt die verregaande vorm van samenwerking echter een grote uitdaging.⁶ Veel voorbeelden van PPS zijn daarom minder ambitieus en deze vallen strikt genomen niet onder bovenstaande definitie. PPS neemt in het veiligheidsdomein veelal de vorm aan van een netwerk-PPS, waarbij ‘publieke en [private] partijen op een min of meer gelijkwaardige manier samenwerken, besluitvorming idealiter gezamenlijk plaatsvindt en de eindverantwoordelijkheid bij zowel de publieke als private partners is belegd’ (Van Steden & Meijer, 2018: 36). In veel gevallen is echter ook de netwerk-vorm van PPS te ambitieus, bijvoorbeeld omdat de private partij vooral ondersteunend is aan

6 Dit geldt niet alleen binnen het veiligheidsdomein, PPS is in het algemeen moeilijk te realiseren (zie Klein & Teisman, 2003).

de publieke partij en er dus geen sprake is van min of meer gelijkwaardige relaties (zie bijvoorbeeld Staats, Meerts, Huisman & Kleemans, 2021). Zoals we ook in dit rapport beschrijven is een ‘samenwerking’ in veel gevallen minder verregaand en bestendig en daarnaast hoeft er geen sprake te zijn van *samenwerking*. Zoals we in hoofdstuk 3 zullen bespreken, kan er ook goed publiek-privaat contact ontstaan zonder dat de partijen echt samen naar een bepaald (langetermijn)doel toewerken. Om deze reden wordt er in dit rapport gesproken over ‘publiek-private relaties (of contacten)’. Deze term omvat alle (meer en minder verregaande) verschijningsvormen van publiek-privaat contact op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Hier en daar zullen wij de term samenwerking gebruiken, waar deze wel van toepassing is.

Publiek-private relaties worden vaak bekeken vanuit het gezichtspunt van pluralisering van het veiligheidsveld en de politiefunctie. De impliciete aanname is hierbij dat de politiefunctie eens een monopolie van de overheid was, maar dat inmiddels een veelheid aan actoren de verantwoordelijkheid voor veiligheid deelt. Voor een belangrijk deel zijn dit commerciële actoren, die veiligheid verkopen (Shearing & Stenning, 1983).⁷ In dit kader verdient een aantal begrippen nadere aandacht. Het gaat dan met name om ‘responsabilisering’, ‘privatisering’ en ‘nodale veiligheid’.

Waar privatisering gaat over het afstoten, dan wel overdragen, van overheidstaken richting private actoren, wil responsabilisering zeggen dat private actoren medeverantwoordelijk worden gemaakt voor een bepaald probleem (Garland, 2001). Op deze wijze worden private actoren betrokken bij veiligheid, zonder dat de overheid de regie volledig verliest. Overheidsbeleid blijft hier namelijk leidend. Responsabilisering is hiermee breder dan privatisering. In het kader van responsabilisering en privatisering wordt vaak verwezen naar de zogenaamde junior partnertheorie, die kort gezegd stelt dat private veiligheidsactoren (ondergeschikte) partners zijn van de politie, die zich richten op preventieve taken (zie voor meer informatie bijvoorbeeld het inmiddels klassieke werk van Kakalik & Wildhorn, 1971). Op deze wijze zou private veiligheid worden ingezet om de belangen van de overheid te dienen (Shearing, 1992).

Nodale veiligheid, ten slotte, verwijst naar een situatie waarin het aanbod van veiligheidsdiensten versnipperd is geraakt tussen een veelheid aan publieke en private actoren. Dit wordt ook wel ‘multilateralisering’ genoemd, waarbij veiligheid wordt aangeboden via complexe netwerken die kunnen bestaan uit publieke of private actoren, of een mix van beiden (Shearing & Stenning, 1981). Nodale *security governance* leunt op horizontale relaties, waarbij alle partijen min of meer gelijkwaardig zijn (Shearing, 1992). Vanuit dit gezichtspunt wordt geen prioriteit gegeven aan het strafrechtelijk systeem: de overheid is ‘*a node among many*’ (Boutellier & Van Steden, 2011).⁸ Dit gaat in

7 De oorzaken die zouden hebben geleid tot de ontwikkeling en groei van commerciële veiligheid zijn een onderwerp van discussie. Het voert te ver dit op deze plaats te bespreken. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij graag naar Meerts (2019b).

8 Er is inmiddels een langlopende discussie gaande over dit onderwerp. Loader en Walker (o.a. 2006) hebben bijvoorbeeld een alternatief raamwerk ontwikkeld, het zogenaamde *anchored pluralism*. Hierbij wordt, kort gezegd, binnen de bestaande netwerken prioriteit gegeven aan strafrechtelijke actoren.

tegen de ideeën van de junior partnertheorie, zoals hiervoor besproken, waarbij strafrechtelijke actoren de leiding hebben over de samenwerking en private actoren ondergeschikt zijn. Vanuit het oogpunt van nodale *governance* van veiligheid worden de verschillen tussen ‘publiek’ en ‘privaat’ steeds minder duidelijk en treedt een vervaging tussen beide op. De dichotomie tussen publiek en privaat is, met andere woorden, niet langer aanwezig (Dupont, 2004).

Bovenstaande korte uiteenzetting van literatuur die zich richt op de verhouding tussen publiek en privaat op het gebied van veiligheid in brede zin, laat een beeld zien van twee (deels tegengestelde) situaties: aan de ene kant een zich terugtrekkende overheid, die wel nog steeds de leiding in handen heeft (responsabilisering, met gebruikmaking van junior partners); en aan de andere kant een complex veld van publiek-private netwerken, waarbij de overheid een van de vele spelers is, maar niet per se de dominante kracht (multilateralisering en nodale veiligheid).

Zoals echter in de komende hoofdstukken van het onderhavige rapport zal blijken, sluiten beide zienswijzen niet naadloos aan bij de relaties tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties (Meerts, 2019b). Ondanks de voorbeelden van samenwerking die wij hebben gevonden, is het moeilijk te beargumenteren dat het hier zou gaan om een vervaging tussen publiek en privaat. Zoals zal worden besproken blijft in veel gevallen het onderzoek naar en de afhandeling van financieel-economische criminaliteit binnen de private sector (zie ook Hoogenboom, 2016).⁹ Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat in op de redenen hiervoor, maar in algemene zin kunnen we stellen dat het gaat om commerciële, praktische en normatieve overwegingen en een gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem (Meerts, 2019a).

Onderliggend aan bovengenoemde overwegingen is een drietal omstandigheden, die de scheiding tussen publiek en privaat onderstrepen. Ten eerste is er niet altijd sprake van ‘functionele overlap’ tussen publiek en privaat. Hiermee bedoelen wij dat, waar strafrechtelijke actoren zoals de politie zich exclusief richten op gedrag dat strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht of bijzondere wetgeving, private onderzoekers zich breder oriënteren op gedrag dat als schadelijk wordt beschouwd door hun opdrachtgevers. Het kan hierbij gaan om misdrijven, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval (Meerts, 2019b). Het argument dat publiek en privaat ‘in dezelfde vijver vissen’ en elkaar beconcurreren, lijkt dan ook niet (volledig) op te gaan.

Ten tweede volgen, in het verlengde van het bovenstaande, publieke en private actoren een andere rationale. De commerciële context waarbinnen particuliere onderzoekers functioneren leunt op het civiele recht. Dat brengt met zich mee dat veel gevallen van criminaliteit via dat civiele recht worden afgehandeld (bijvoorbeeld via het arbeidsrecht). De nadruk ligt hier op een efficiënte oplossing, niet op het straffen van de per-

9 Zoals wij zullen zien, betekent dit niet dat er een complete scheiding tussen publiek en privaat bestaat: waar bijvoorbeeld sprake is van een aangifte is er betrokkenheid van zowel publieke als private partijen en hier verschuift de dynamiek: op het moment dat politie en justitie betrokken zijn bij een specifieke zaak krijgen zij prioriteit over private partijen (zie ook Meerts, 2019a).

soon in kwestie (Meerts, 2019b). De verschillende *framing* van hetzelfde gedrag is hierbij veelzeggend: een ongewenste gedraging kan worden gedefinieerd als een delict, een onrechtmatige daad of wanprestatie. Eenzelfde onderscheid is te onderkennen in de gebruikte terminologie binnen de strafrechtelijke opsporing en particulier onderzoek: degene tegen wie een verdenking bestaat is binnen een particulier onderzoek geen verdachte, maar een betrokkene. In dezelfde lijn wordt de betrokkene niet verhoord, maar geïnterviewd. De gebruikte terminologie heeft op deze wijze niet alleen impact op de weg die wordt bewandeld, maar ook op de mate van rechtsbescherming die de onderzochte persoon geniet (Meerts, 2019a). Interessant genoeg is het gebruiken van dezelfde terminologie ook geen garantie dat men het over hetzelfde heeft. We kunnen hier een analogie trekken met wat Amicelle (2011) beschrijft in het kader van *risk based* regelgeving met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering: omdat publiek en privaat niet dezelfde logica volgen, wordt een gedeeld begrip zoals ‘fraude’ op een andere wijze ingevuld (zie ook Meerts, 2019a).

Ten derde bestaat er een verschil in gediende belangen. Het strafrechtelijk systeem is in principe gericht op het algemeen belang (Loader & White, 2017). Criminaliteit wordt daarbij gedefinieerd als een conflict tussen de staat en de verdachte, waarbij de organisatie waarbinnen het gedrag heeft plaatsgevonden minder relevant is. De specifieke belangen van die organisatie staan juist wel centraal binnen particulier onderzoek. Dit neigt naar het zogenaamde ‘*private government model*’, besproken door Crawford (2006: 466), waarbij de overheid buiten wordt gehouden en alleen wordt betrokken op het moment dat zij daartoe een uitnodiging krijgt door de private actoren. Naar dit laatste wordt ook wel verwezen met de term ‘politieparticipatie’, wat verwijst naar de situatie waarin de politie ‘deelneemt aan opsporingsactiviteiten die geïnitieerd zijn door burgers en waarin burgers de leiding nemen’ (De Vries, Wemmers, Duijf & Kalen, 2020: 65).

In dit kader wordt ook wel gesproken van ‘*private justice*’ (Henry, 1983).¹⁰ Het bestaan van systemen van *private justice* heeft consequenties voor een democratische rechtsstaat zoals wij die in Nederland kennen (zie ook Meerts, 2022). Het feit dat veel buiten (het zicht van) het strafrecht gebeurt betekent allereerst dat er een groot *dark figure* bestaat als het gaat om interne financieel-economische criminaliteit. Ten tweede, en dit is een belangrijker punt, heeft het gevolgen voor de personen en organisaties die betrokken zijn bij een particulier onderzoek. Zo bestaat het risico op klassenjustitie, waarbij de organisaties die het zich kunnen veroorloven particuliere expertise inhuren, terwijl andere afhankelijk blijven van politie en justitie. Dit heeft ook consequenties voor de personen die aangemerkt worden als betrokkene. Sommigen van hen zullen uiteindelijk verdachte worden, anderen niet. Aan de ene kant is een particulier onderzoek, hoewel impactvol, minder ingrijpend dan een strafrechtelijk onderzoek. Aan de andere kant geniet een verdachte in een strafrechtelijk onderzoek meer rechtsbescher-

10 In bredere zin sluit dit aan bij de situatie waarin private partijen het voortouw nemen en leidend zijn, bijvoorbeeld op het terrein van cybersecurity en innovatie meer in het algemeen, inclusief financieel-economische criminaliteit (Williams, 2005; Börzel & Risse, 2010; Meerts, 2016).

ming dan een betrokkene. Hierdoor ontstaat er een verschil in rechtsbescherming. Daarnaast is de kans groot dat er rechtsongelijkheid ontstaat vanwege de grote verscheidenheid aan private actoren, belangen en beslissingen.

Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat er een heel scherp onderscheid bestaat tussen publiek en privaat op het punt van gediende belangen. Zoals we ook in het onderhavige onderzoek zullen zien, worden publieke (algemene) belangen ook meegenomen in particuliere onderzoeken, en kunnen de private belangen van organisaties ook worden meegenomen in een strafrechtelijk onderzoek (zie ook White & Gill, 2013 en Loader & White, 2017). Vanwege de weerbarstige praktijk van publiek-private relaties binnen het onderzoeksveld is het noodzakelijk om verder te kijken dan bovenstaande klassieke ideeën over publiek-private samenwerking. In veel gevallen zal er namelijk geen sprake zijn van samenwerking, maar eerder van een co-existentie van publiek en privaat binnen het domein van (intern) onderzoek (Meerts, 2019a).

In dit kader kunnen wij gebruikmaken van de indeling van Meerts (2019a), die spreekt van een continuüm dat loopt van eenzijdige overdracht van informatie via een aangifte en (enige) wederzijdse informatie-uitwisseling, tot daadwerkelijke samenwerking rondom een specifieke zaak (zie ook hoofdstuk 3). Dergelijke ad-hoccontacten, die ontstaan rondom een specifieke, vaak relatief kortdurende en afgebakende aanleiding, komen in de praktijk veel voor. Dit wil echter niet zeggen dat meer structurele vormen van samenwerking, zoals de hiervoor gedefinieerde PPS, volledig afwezig zijn rondom financieel-economische criminaliteit. Opvallend genoeg gaat het hier echter relatief vaak om samenwerking op het gebied van *externe* financieel-economische criminaliteit, waarbij het delict wordt gepleegd van buiten de organisatie en de slachtoffers vaak ook extern aan de organisatie zijn (Staats, Meerts, Huisman & Kleemans, 2021). Voorbeelden van structurele, langdurige samenwerking op het gebied van externe financieel-economische criminaliteit zijn de eerder genoemde Electronic Crimes Task Force (ECTF) en de Proeftuin Verzekeringsfraude (zoals besproken in paragraaf 3.5.4 van dit rapport). In ons onderzoek richten we ons voornamelijk op operationele samenwerking en contacten, dat wil zeggen rondom een specifieke zaak. Hoewel dit in veel gevallen zal gaan om ad hoc (incidenteel) contact, kan een dergelijk publiek-privaat contact ook ontstaan binnen meer bestendige en langdurige (structurele) samenwerkingen. De meeste van dit soort structurele samenwerkingen zijn echter vooral gericht op samenwerking in ruime zin, waardoor zij niet in eerste instantie gericht zijn op operationele samenwerking. Waar relevant bespreken we structurele vormen van samenwerking en publiek-privaat contact, maar de nadruk van dit onderzoek ligt op operationele incidentele contacten en samenwerking.

1.3 Een beschrijving van financieel-economisch onderzoek in Nederland¹¹

In deze paragraaf geven wij een overzicht van de inrichting van onderzoek naar en afhandeling van interne financieel-economische criminaliteit binnen organisaties. Het doel van deze paragraaf is te beschrijven wat publiek en privaat onafhankelijk van elkaar doen op het gebied van financieel-economische criminaliteit, alvorens in de volgende hoofdstukken nader in te gaan op de onderlinge contacten en belemmerende en bevorderende factoren voor samenwerking. We starten hierna in paragraaf 1.3.1 met een bespreking van de inrichting van het strafrechtelijke onderzoek naar financieel-economische criminaliteit binnen (met name) de politieorganisatie. We bespreken op welke wijze financieel-economische criminaliteit is ingebed in de organisatie, waarbij wij in het bijzonder ingaan op de rol van de Frontoffices Fraude Financieel en NXT Financieel Opsporen (voorheen het Knooppunt FINEC). Een empirische reflectie op deze inrichting door respondenten uit de particuliere onderzoekssector volgt in hoofdstuk 6. In paragraaf 1.3.2 beschrijven we de wijze waarop de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland is ingericht en hoe deze bijdraagt aan de opsporing en afhandeling van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties. Het bestaan van een particuliere onderzoeksmarkt is relatief onbekend. Om deze reden staan wij uitgebreider stil bij de vraag wat deze particuliere onderzoekers doen op het gebied van onderzoek naar en afdoening van interne financieel-economische criminaliteit.

1.3.1 *Financieel-economisch onderzoek binnen de strafrechtelijke keten*

De politie en het Openbaar Ministerie zijn de organisaties die in eerste instantie zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 141 Wetboek van Strafvordering). Dit is niet anders op het gebied van financieel-economische criminaliteit, hoewel er ook andere actoren betrokken zijn bij de opsporing, zoals de FIOD en andere bijzondere opsporingsdiensten (zie o.a. Muller, 2016). De bijzondere opsporingsdiensten worden vanwege de doeleinden van dit onderzoek hier echter grotendeels buiten beschouwing gelaten.

De Nationale Politie bestaat uit tien regionale eenheden en een Landelijke Eenheid.¹² De regionale eenheden zijn verder opgedeeld in districten, die weer zijn opgedeeld in basisteams. Daarnaast bestaat een regionale eenheid uit een aantal andere onderdelen, waaronder een Dienst Regionale Recherche (Politie, z.j.a). Binnen de Landelijke Eenheid en regionale eenheden bestaan er specialistische teams die zich richten op financieel-economische criminaliteit ('FinEc' teams) (*Kamerstukken II* 2012/13, 29628,

11 Gedurende de looptijd van dit onderzoek is het een en ander veranderd binnen de organisatie van de politie. Wij hebben na afloop van de dataverzameling daarom nogmaals persoonlijk contact gehad met een van onze respondenten (respondent 21) om te controleren of onze beschrijving van de organisatie rondom financieel-economische criminaliteit binnen de politieorganisatie accuraat is. Waar nodig hebben wij op basis hiervan van bovenstaande beschrijving aangepast.

12 Onderstaande beschrijving van de Nationale Politie is een versimpeling. Voor meer informatie verwijzen wij de lezer naar het Inrichtingsplan Nationale Politie (*Kamerstukken II* 2011/12, 29911, 68) en de uitgave 'Het turbulente politiebestedel' van Schaap & Terpstra (2018).

346). Daarnaast kan financieel-economische criminaliteit worden onderzocht via de reguliere researchcapaciteit van de districten. Naast deze operationele onderdelen van de politieorganisatie, die zich bezighouden met het uitvoeren van opsporingsonderzoeken, kent de politie ook een aantal onderdelen die zich meer bezighouden met opsporing in ruime zin, zoals het verzamelen en delen van kennis en expertise. Zo kent de politie op landelijk niveau een centraal punt voor expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit, NXT Financieel Opsporen geheten (voorheen het Knooppunt FINEC, zie De Bie, Vynckier & Van der Veer, 2014). Per regionale eenheid is ten slotte vanaf juni 2017 een regionaal expertisepunt geopend, de zogenaamde 'Frontoffices Fraude Financieel'. De Frontoffices Fraude Financieel dienen volgens de Jaarverantwoording van de politie van 2017 als een informatiepunt voor zowel professionals binnen als buiten de politieorganisatie (Politie, 2018). Hiernaast kent de politie specifieke meldpunten (bijvoorbeeld het Landelijk Meldpunt Internet Opleiding) en samenwerkingsverbanden ten aanzien van specifieke delicten (bijvoorbeeld faillissementsfraude). Deze worden hier niet besproken, maar waar relevant worden ze in volgende hoofdstukken behandeld.

Wat betreft de organisatie van het Openbaar Ministerie rondom financieel-economische criminaliteit kan worden gesteld dat veel afdoening en vervolging plaatsvinden binnen de tien regionale Arrondissementsparketten, al dan niet door speciale fraude-officieren (en parketsecretarissen). Op landelijk niveau houdt ook het Landelijk Parket zich bezig met (complexe) financieel-economische criminaliteit met een ondermijnd effect. Daarnaast kent Nederland sinds 2003 een Functioneel Parket dat zich specifiek richt op complexe fraude en milieucriminaliteit en op het afwikkelen van complexe ontnemingszaken (OM, z.j.).¹³ Het Openbaar Ministerie geeft leiding aan het strafrechtelijk onderzoek en heeft op deze wijze invloed op het verloop van een onderzoek en op de prioriteiten die worden gesteld.

De organisatie van de gehele strafrechtelijke keten heeft impact op hoe er wordt omgegaan met financieel-economische criminaliteit. Gezien het doel van dit onderzoek richten wij ons hieronder specifiek op de rol van de Frontoffices Fraude Financieel en het (kort) op NXT Financieel Opsporen.

Onderzoek naar financieel-economische criminaliteit wordt binnen de politieorganisatie uitgevoerd door rechercheurs die gespecialiseerd zijn in financieel-economische criminaliteit, maar ook door rechercheurs zonder deze specifieke expertise. Zoals hiervoor uiteengezet, kan dit plaatsvinden op een lager (binnen basisteams of op districtsniveau) of hoger organisatieniveau (eenheidsniveau). De eenvoudigere zaken worden hierbij eerder opgepakt door basisteams en op districtsniveau, terwijl de meer complexe zaken eerder worden opgepakt door speciale (FINEC/FINO)¹⁴ afdelingen op

13 Het OM heeft in 2008 via een versterkingsprogramma FinEc OM geïnvesteerd in de professionaliteit van de organisatie op het gebied van financieel-economische criminaliteit (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012).

14 FINEC staat voor financieel-economische criminaliteit, FINO voor financiële ondersteuning. Bij sommige eenheden zijn beide samengevoegd in een afdeling, bij andere zijn ze gescheiden.

eenheidsniveau. Uit ons onderzoek komen geen formele criteria naar voren op basis waarvan het onderscheid tussen ‘complex’ en ‘eenvoudig’ wordt gemaakt. Naast deze verdeling over de verschillende niveaus binnen de eenheden heeft de Dienst Landelijke Recherche van de Landelijke Eenheid een Thematisch team FINEC/fraude.

Speciale afdelingen worden vaak bemand door financieel specialisten. Deze financieel specialisten kunnen hetzij politiemensen zijn die binnen de organisatie zijn doorgegroeid, hetzij zogenaamde zij-instromers. Financieel rechercheren is een ‘vak apart’ dat bepaalde kennis en expertise vraagt die in mindere mate aanwezig is binnen de algemene opsporing en wellicht meer gemeen heeft met de expertise die gebruikelijk is in de particuliere opsporing, die wij in paragraaf 1.3.2 hierna bespreken. Financiële opsporing binnen het strafrechtelijk systeem is vrij laat ontstaan (Schaap, 2008). Vanwege een gebrek aan expertise op dit terrein zijn er begin jaren negentig van de twintigste eeuw financieel deskundigen aangenomen (Van Wijk, Huisman, Feuth & Van de Bunt, 2002). Financiële recherche is een onderwerp dat over de jaren heen op verschillende plekken binnen de politieorganisatie is geplaatst (zie ook Faber & Van der Lugt, 1999; Faber & Van Nunen, 2002). Zo is in 2008 het programma Financieel Economisch Opsporen Politie (‘FinEc’) gestart, met als doel ‘inbedding van de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk’ (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012: 19). Met dit programma diende de deskundigheid en expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit in de politieorganisatie te worden vergroot binnen alle lagen van de organisatie (met uitzondering van de basisteams), onder andere door het creëren van FinEc-organisaties (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012). Ook met de reorganisatie van de politie in 2013 naar een Nationale Politie,¹⁵ is er op het gebied van de opsporing van financieel-economische criminaliteit veel veranderd. Met de reorganisatie van de politie verdwenen de bovenregionale researcheteams, die onder andere belast waren met complexere fraudes, en ook de Fraudemeldpunten werden opgeheven (Verbond van Verzekeraars, 2020). Hoewel de oude Fraudemeldpunten nuttig werden geacht, werd de invulling hiervan als onoverzichtelijk ervaren. Sommige Fraudemeldpunten waren namelijk bij het Openbaar Ministerie geplaatst, andere bij de politie.¹⁶

Het punt dat veel fraudezaken ‘blijven liggen’ vanwege capaciteits- en andere problemen is geen nieuw fenomeen. Met de reorganisatie en de afschaffing van de Fraudemeldpunten die voorafgaand aan de reorganisatie bestonden (zie Faber & Van der Lugt, 1999; Faber & Van Nunen, 2002), dreigde er naast dit meer operationele probleem (wie pakt de zaken op), ook een aantal andere problemen te ontstaan. Het gaat

15 Voor de reorganisatie bestond de politie uit 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (Algemene Rekenkamer, 2020).

16 Deze feitelijke informatie is bij gebrek aan publiek toegankelijke geschreven bronnen afkomstig uit de interviews die wij hebben uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. De fraudemeldpunten zijn rond 1998 opgericht onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (zie Bloem & Harteveld, 2012), maar respondenten geven aan dat in de loop der jaren verschuivingen hebben plaatsgevonden met de reorganisatie van het Openbaar Ministerie.

daarbij met name om een gebrek aan coördinatie en het verloren gaan van regionaal opgebouwde kennis en ervaring.¹⁷

Als reactie op bovenstaande problemen zijn op het niveau van eenheden de Frontoffices Fraude Financieel ontwikkeld. Dat betekent enerzijds dat er voor bedrijven een 'aangifteloket' is voor de aangifte van financieel-economische criminaliteit en anderzijds dat er voor de fraudeofficiëren een samenwerkingspartner is op het niveau van de eenheden. De Frontoffices Fraude Financieel (hierna: Frontoffices) verdienen onze bijzondere aandacht. We zullen zien dat de invulling van taken en van de organisatie van de Frontoffices per eenheid verschilt. De Frontoffices hebben de potentie om tegemoet te komen aan de wensen van professionals binnen zowel het strafrechtelijk systeem als de private sector (zie volgende hoofdstukken). Om deze reden bespreken we hierna de toegevoegde waarde van de Frontoffices meer in detail.

Het geïdentificeerde vacuüm op het gebied van de opsporing van financieel-economische criminaliteit speelt ook een rol bij de vraag hoe een financieel-economische zaak bij een opsporingsteam terechtkomt. Zoals wij zullen zien, wordt dit onderwerp als een van de grote knelpunten in publiek-privaat contact ervaren (zie onder andere hoofdstuk 5). Het is de bedoeling dat de Frontoffices vooral een taak hebben bij de meer complexe vormen van fraude. Idealiter wordt dit type zaken zowel door externen (zoals particuliere onderzoekers) als internen (binnen de politie) aan de Frontoffices doorgegeven (via een aangifte of melding) (Politie, 2018). Hierdoor kan de Frontoffice een overzicht vormen van de complexe zaken en adviseren ten aanzien van het verdere verloop van het opsporingsonderzoek (voor meer over de rol van de Frontoffices binnen publiek-private relaties, zie paragraaf 3.5.3).

De Frontoffices worden niet genoemd in het inrichtingsplan van de Nationale Politie, waardoor er voor elke eenheid ruimte is ontstaan om de Frontoffice zelf in te richten. De verschillende Frontoffices leggen verschillende accenten bij en geven verschillende invullingen aan de functies. Zo heeft de Frontoffice in een aantal eenheden de functie van een brievenbus en is deze in andere eenheden betrokken bij het coördineren, wegen en voorbereiden van financieel-economische opsporingsonderzoeken.¹⁸

Hoe actief een Frontoffice is, kan mede afhankelijk zijn van de eenheid waarbinnen deze geplaatst is. Doordat een centrale regeling ontbreekt, kan de personele capaciteit verschillen en kunnen de Frontoffices binnen de eenheden op verschillende wijzen binnen de organisatie zijn geplaatst. Frontoffices zijn soms ondergebracht bij de DRIO (Dienst Regionale Informatie Organisatie – een dienst gericht op intelligence), soms

17 Dit is een uitspraak die is gebaseerd op wat respondenten ons binnen dit onderzoek hebben verteld over de totstandkoming van de Frontoffices Fraude Financieel.

18 Verschillen in werkwijzen bleken ook bij de dataverzameling voor dit onderzoek. Vijf van de tien Frontoffices hebben gereageerd op een verzoek tot medewerking, de overige vijf hebben geen reactie gegeven. Een van de Frontoffices die heeft gereageerd, gaf bovendien aan geen samenwerking te hebben met particuliere onderzoekers (het onderwerp van ons onderzoek), terwijl de respondenten van de overige vier Frontoffices (die wel hebben meegewerkt aan het onderzoek) juist benadrukken dat dit een van hun kernbezigheden is. Overigens gaf deze Frontoffice ook aan vanwege een ernstig personeelsgebrek geen medewerking te kunnen verlenen aan het onderzoek.

exclusief bij FINEC (team financieel-economische criminaliteit) en soms bij een afdeling waar FINEC en FINO (afdeling Financiële Ondersteuning) gecombineerd zijn. Het is afhankelijk van hoe de betreffende eenheid financieel-economische opsporing heeft geregeld waar de Frontoffice uiteindelijk is geplaatst. Deze plaatsing heeft ook weer zijn weerslag op de capaciteit en operationele kennis, expertise en 'slagkracht' van de Frontoffice. In de praktijk blijken de taken en functies van de Frontoffices Fraude Financieel dus per eenheid uiteen te lopen.¹⁹ Het gevolg hiervan kan zijn dat de Frontoffices verschillend functioneren. Ook hun bekendheid binnen de eenheid kan verschillen. Op deze twee onderwerpen komen wij terug in hoofdstuk 3.

De voorloper van NXT Financieel Opsporen, het Knooppunt FINEC, is betrokken geweest bij de oprichting van de Frontoffices.²⁰ NXT Financieel Opsporen heeft, net zoals het eerdere Knooppunt FINEC, op landelijk niveau een coördinerende functie ten opzichte van financieel-economische criminaliteit en ten opzichte van de verschillende Frontoffices (Bloem & Harteveld, 2012). Onderdeel hiervan is ook het onderhouden van externe contacten met bijvoorbeeld het bedrijfsleven.²¹ NXT Financieel Opsporen is onderdeel van NXT, wat staat voor Netwerk van Expertise Teams. NXT valt onder de Dienst Specialistische Operaties van de Landelijke Eenheid. Binnen NXT bestaan er diverse expertise 'knooppunten' op landelijk niveau, waaronder dus NXT Financieel Opsporen, een kennis- en expertisecentrum op het gebied van financieel-economische criminaliteit op landelijk niveau. In dit kader worden er ook overleggen georganiseerd met de Frontoffices.²²

Via voorgaande beschrijving hebben wij een beeld gekregen van hoe (met name) de opsporing van financieel-economische criminaliteit binnen het strafrechtelijk systeem is vormgegeven. Aangezien ons onderzoek gericht is op publiek-private contacten op het gebied van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, is het echter belangrijk om ook in kaart te brengen wat er op dit gebied binnen de private sector gebeurt. We verleggen in de volgende paragraaf dan ook onze focus naar de Nederlandse particuliere onderzoekssector.

19 Het is goed om te benoemen dat de Frontoffices nog relatief kort bestonden ten tijde van de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek. Mogelijk is de situatie inmiddels veranderd.

20 Wij spreken vanwege de overzichtelijkheid in het vervolg over NXT Financieel Opsporen en niet over het Knooppunt FINEC. Het Knooppunt FINEC was onderdeel van het kennis- en leercentrum van de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking. Bij gebrek aan publiek toegankelijke geschreven bronnen is bovenstaande beschrijving gebaseerd op een gesprek over nieuwe ontwikkelingen met respondent 21. Dit gesprek heeft na de dataverzameling plaatsgevonden, ter controle van de beschrijving van de opsporing van financieel-economische criminaliteit binnen de politie.

21 Daarnaast zijn er meerdere portefeuillehouders binnen de politie die zich bezighouden met contacten met private partijen, bijvoorbeeld de Portefeuillehouder Publiek-Private Samenwerking en Portefeuillehouder FINEC.

22 De eenheden zijn daarnaast op het gebied van financieel-economische criminaliteit verenigd in de Tafel van 11 Financieel Rechercheren, een overlegorgaan waar de elf eenheden bij zijn aangesloten. Deze feitelijke informatie is bij gebrek aan publiek toegankelijke geschreven bronnen afkomstig uit de interviews die wij hebben uitgevoerd in het kader van dit onderzoek.

1.3.2 *Particulier onderzoek in Nederland*

De voorgaande paragraaf ging in op de vraag hoe de aanpak van financieel-economische criminaliteit is geregeld binnen de strafrechtelijke keten. In paragraaf 1.2 hebben we echter gezien dat reageren op criminaliteitsproblemen geen exclusieve overheids-taak (meer) is. Zowel op preventief als reactief gebied speelt de private sector een belangrijke rol in de bevordering van veiligheid in zijn algemeenheid (Van Lakerveld, De Zoete, Matthys & Akerboom, 2019). Specifiek op het gebied van financieel-economische criminaliteit is er een grote markt ontstaan die zich aan de ene kant richt op compliance- en andere preventieve taken, en aan de andere kant op onderzoek naar criminaliteit en, meer algemeen, onwenselijk gedrag. Beide onderdelen van de financieel-economische veiligheidsmarkt richten zich voornamelijk op bedrijven en (semi)publieke organisaties, hoewel ook diensten aan particulieren worden aangeboden (Meerts, 2019a). Aangezien het onderhavige onderzoek zich richt op onderzoek naar financieel-economische criminaliteit binnen organisaties, ligt onze focus op reactieve activiteiten van particuliere onderzoekers, waarbij wij bovendien de werkzaamheden ten behoeve van particulieren buiten beschouwing laten. Hierna geven we eerst een beschrijving van de Nederlandse particuliere onderzoeksmarkt, waarna wij ingaan op de activiteiten van particuliere onderzoekers. Hierbij bespreken we zowel onderzoeksactiviteiten als de uiteindelijke afhandeling van interne financieel-economische criminaliteit.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de Nederlandse particuliere onderzoeksmarkt grofweg op te delen is in vier groepen (zie o.a. Meerts, 2019a). Particulier onderzoek wordt uitgevoerd door interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als POB's), forensische accountants en advocatenkantoren.²³ Binnen deze groepen bestaan er verschillen op het gebied van grootte van de organisatie of het organisatieonderdeel waarvan de onderzoekers deel uit maken (variërend van zzp'ers tot mkb en multinationals), het type opdrachtgever waar men zich op richt (variërend van mkb tot multinationals en overheid) en het type onderzoek dat men verricht (variërend van een eenvoudige diefstal tot complexe megafraudes).

Vanwege de redelijk organische ontwikkeling van de particuliere onderzoeksmarkt is de regelgeving waaraan particuliere onderzoekers zich hebben te houden niet eenduidig: voor de vier hiervoor benoemde groepen onderzoekers gelden uiteenlopende regels (Meerts, 2019a). Zo dienen particuliere onderzoeksbureaus in het bezit te zijn van een vergunning onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) en dienen zij zich te houden aan de Privacygedragscode sector particu-

23 In onze dossieranalyse was er sprake van alle typen onderzoekers: in zes van de zeven zaken was een interne onderzoeksafdeling betrokken, in twee van de zeven zaken was daarnaast een particulier onderzoeksbureau betrokken en in nog eens twee zaken een forensisch accountant. In een zaak was daarnaast een advocatenkantoor betrokken, maar deze lijkt zich te hebben beperkt tot de juridische zaken en geen eigen onderzoek te hebben uitgevoerd.

liere onderzoeksbureaus (hierna: Privacygedragscode), maar zijn de andere type onderzoekers van deze verplichting uitgesloten (*Kamerstukken II* 2014/15, 2098). Voor interne onderzoeksafdelingen geldt dat zij onder de interne regelgeving van het bedrijf vallen waar zij onderdeel van uitmaken. Voor forensische accountants en onderzoekende advocaten geldt de algemene regelgeving voor de respectievelijke beroepsgroep, aangevuld door gedragsrichtlijnen en tuchtrecht (Meerts, 2019a).

Voor dit rapport is het niet noodzakelijk om in te gaan op de details van voornoemde regelgeving,²⁴ echter is het in het kader van samenwerking wel interessant om te constateren dat er binnen de particuliere onderzoeksmarkt geen sprake is van uniforme wettelijke kaders (buiten de algemene wetgeving die voor een ieder geldt, zoals de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG)).²⁵ Uit eerder onderzoek (o.a. Meerts, 2019a), blijkt dat de regels die (al dan niet vrijwillig) gevolgd worden echter redelijk overeenkomen. Hierbij worden de Privacygedragscode voor POB's en de Praktijkhandleiding persoonsgerichte onderzoeken voor accountants (NBA, 2010) over het algemeen opgevat als nuttige handvatten, die echter niet alle nuances van intern onderzoek afdekken. Ook heeft een aantal niet-vergunningplichtige onderzoekers (forensisch accountants, interne onderzoeksafdelingen of advocaten) gekozen een Wpbr-vergunning aan te vragen.

De verschillen op het gebied van regelgeving zien we ook terug in de verschillende opleidingseisen. Hoewel er verschillende opleidingen bestaan voor verschillende typen onderzoekers (denk bijvoorbeeld aan forensische accountants en POB's), geldt ook hier weer alleen voor POB's een wettelijke plicht ten aanzien van een specifieke opleiding ten aanzien van onderzoek. Over de invulling van deze (en andere) opleiding bestaat echter al langere tijd onvrede (zie o.a. Meerts, 2019a).

Een ander verschil tussen particuliere onderzoekers dat we kunnen benoemen, is hun relatie tot de opdrachtgever. De onafhankelijkheid van particuliere onderzoekers is een discussiepunt dat al jaren wordt opgevoerd door verschillende commentatoren en ook een rol speelt in de mate van vertrouwen die bestaat tussen publieke en private partijen in het kader van samenwerking (zie hoofdstuk 5). Overigens geldt voor elke particuliere onderzoeker dat op basis van de eigen professionele normen, de opdracht voor een onderzoek dat niet naar behoren kan worden uitgevoerd, dient te worden teruggegeven en de werkzaamheden dienen te worden gestaakt. Een additioneel punt dat kan spelen bij forensische accountants en advocaten die onderdeel zijn van een groter concern, is dat er belangenverstrengeling dreigt te ontstaan door betrokkenheid van andere onderdelen van het concern bij de opdrachtgever.

24 De geïnteresseerde lezer zij verwezen naar Meerts (2019a) voor een uitgebreide bespreking van de regelgeving die voor de verschillende particuliere onderzoekers geldt.

25 Verschillende branches en overkoepelende verenigingen hebben hun eigen richtlijnen opgesteld (veelal gelijksoortig aan de Privacygedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus). Zie bijvoorbeeld de 'Gedragscode Persoonlijk Onderzoek' van het Verbond van Verzekeraars (2011) en de 'Brochure Aandachtspunten intern onderzoek' van de IFFC (2019).

Een aparte discussie is daarnaast die ten aanzien van de rol die advocaten hebben bij particulier onderzoek. Waar advocaten in het verleden vooral als opdrachtgever betrokken waren bij particuliere onderzoeken, heeft een aantal (grote) advocatenkantoren zich inmiddels ook als onderzoeker op de particuliere onderzoeksmarkt begeven (Meerts, 2019a; Taminiu, Heusinkveld & Cramer, 2019). Deze onderzoekende advocaten vallen zoals gezegd onder de algemene regelgeving die geldt voor de advocatuur, hoewel de taak van onafhankelijk onderzoeker fundamenteel anders is dan de traditionele taak van de advocaat als belangenbehartiger van een van de partijen in een juridisch geschil (zie ook paragraaf 5.2). In een reactie van de minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van Kamervragen, heeft hij aangegeven dat zijns inziens voldoende randvoorwaarden worden gesteld om de kwaliteit van zelfonderzoek door (met name) advocaten te waarborgen (*Kamerstukken II* 2019/20, 3224).²⁶

Na bovenstaande schets te hebben gegeven ten aanzien van particuliere onderzoeksmarkt, bespreken we hierna wat particuliere onderzoekers concreet doen. In paragraaf 1.3.2.1 en 1.3.2.2 gaan wij dan ook in op de werkwijzen van particuliere onderzoekers binnen een onderzoek en de mogelijkheden tot afhandeling van een specifiek geval van interne financieel-economische criminaliteit. Hierna starten we echter eerst met een uiteenzetting van waar particulier onderzoek zich op richt.

1.3.2.1 *De inhoud van particulier onderzoek*

Particuliere onderzoekers worden zoals eerder gesteld ingezet voor het onderzoek naar een groot aantal onwenselijke gedragingen op financieel-economisch terrein. Het kan zowel gaan om onwenselijk als crimineel gedrag en betrokkenen kunnen zowel van binnen als buiten de organisatie komen. Ter illustratie gaat het bij de criminele gedragingen, die in de analyse van zeven dossiers in het kader van dit onderzoek naar voren komen, om verduistering in dienstbetrekking, diefstal, oplichting, valsheid in geschrifte, witwassen, verzekeringsfraude en creditcardfraude.²⁷ Ook het slachtoffer kan verschillen: het kan zowel gaan om gedragingen die de organisatie zelf benadelen, als om gedrag dat gericht is tegen anderen (veelal de klanten van de organisatie). Het type gedraging is deels ook afhankelijk van de werkzaamheden van de organisatie die het doelwit is van de gedraging – verzekeraars hebben logischerwijs meer last van (poging tot) verzekeringsfraude en supermarkten zullen eerder te maken krijgen met diefstal

26 Inmiddels heeft de Nederlandse orde van advocaten de toelichting op de gedragsregels voor intern feitenonderzoek uitgebreid (NOvA, 2021; zie ook *Advocatenblad*, 24 februari 2021). Over de rol van de onderzoekende advocaat is een discussie gaande, waarbij de tuchtrechter in een recente uitspraak heeft gesteld dat de wettelijke partijdigheid van een advocaat in de weg staat aan het vervullen van de rol van onafhankelijke onderzoeker als deze advocaat ook een rol vervult in de (juridische) advisering van de cliënt (Raad van Discipline Amsterdam 25 juli 2022, ECLI:NL:TADRAMS:2022:140).

27 Zoals vermeld in paragraaf 1.4 zijn zeven dossiers geanalyseerd waarbij sprake was van zowel particulier onderzoek als strafrechtelijk onderzoek. Deze dossiers zijn specifiek geselecteerd en geven dus geen beeld van de spreiding van type criminaliteit. In een geval (de creditcardfraude) was er geen sprake van interne betrokkenheid, in alle andere gevallen was een medewerker de (mede)dader. In alle gevallen was er sprake van een samenkomst van meerdere delicten (bijvoorbeeld verduistering in dienstbetrekking in combinatie met valsheid in geschrifte).

van producten. Of bepaalde typen gedragingen worden onderzocht is ook deels afhankelijk van de wijze waarop een interne onderzoeksafdeling of extern bureau is georganiseerd.²⁸ Zeker grote bedrijven die een eigen onderzoeksafdeling hebben, brengen vaak een splitsing aan in de verantwoordelijkheid voor onderzoeken naar interne en externe gevallen. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.5) komen we nog terug op verschillen tussen interne en externe betrokkenheid, als het gaat om de overweging om aangifte te doen.

Eerder onderzoek (o.a. Williams, 2005), geeft aan dat de vraag of het om strafrechtelijk te duiden gedrag gaat niet per se relevant is voor opdrachtgevers. Particulier onderzoek is in de eerste plaats gericht op het oplossen van het probleem van de opdrachtgever en daarmee is het meer gericht op wat er is gebeurd (de daad) dan op wie het heeft gedaan (de dader). Hoewel veel gedrag zowel civiel- als strafrechtelijk te duiden is, is de opzet van een particulier onderzoek dus vaak breder dan het vinden van een dader voor een criminele gedraging. De vraag onder welke delictsomschrijving de gedraging valt is voor particulier onderzoek minder relevant en krijgt pas betekenis op het moment dat wordt besloten om aangifte te doen (Meerts, 2019a). Particulier onderzoek wordt ook wel ‘feitenonderzoek’ (of ‘toedrachtsonderzoek’) genoemd (o.a. Privacygedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus, 2022). Dit feitenonderzoek kan naast onderzoeken naar aanleiding van een verdenking van strafbaar of anderszins onwenselijk gedrag, bijvoorbeeld ook *pre-employment screenings* en achtergrondonderzoeken omvatten. Feitenonderzoek wordt in dit kader breed opgevat: het kan hierbij ook gaan om het ondersteunen van een juridisch geschil via een feitenreconstructie. In de volgende paragraaf gaan we in op de uitvoering van een particulier onderzoek (Meerts, 2019a).

1.3.2.2 *De uitvoering van een particulier onderzoek*

Bij een verdenking van een misdaging moet er vaak snel worden gehandeld. Dit is een van de redenen waarom er vaak eerst particulier onderzoek wordt verricht, alvorens eventueel over te gaan tot een aangifte (Williams, 2005; Meerts, 2019a). Particuliere onderzoekers zijn in staat veel sneller te handelen dan het logge strafrechtelijk systeem. Dit speelt in het bijzonder ook wanneer landsgrenzen moeten worden overschreden. Waar politie en justitie moeten werken met rechtshulpverzoeken, kunnen particuliere onderzoekers gemakkelijk en snel de grens oversteken.

Afhankelijk van de vraag of de organisatie waarbinnen het gedrag heeft plaatsgevonden een eigen onderzoeksafdeling heeft, wordt particulier onderzoek door een interne afdeling gestart of wordt het (gelijk) uitbesteed aan externe onderzoekers. Een interne afdeling heeft geen officiële opdrachtbevestiging nodig om onderzoek te doen, hoewel ook voor interne onderzoekers geldt dat zij een opdracht tot onderzoek van management of de leiding van de organisatie kunnen krijgen. Externe onderzoekers werken

28 Aangezien de onderzoeksvragen onderliggend aan dit onderzoek zich richten op financieel-economische criminaliteit binnen organisaties, hebben wij respondenten in dit onderzoek vooral naar interne financieel-economische criminaliteit gevraagd.

uitsluitend op basis van een formele opdracht. Op het moment dat de opdracht duidelijk is, moet worden bepaald welke handelingen dienen te worden uitgevoerd om aan de opdracht te voldoen (Meerts, 2019a). Gezien de omstandigheid dat zij niet kunnen worden gedefinieerd als opsporingsambtenaar, zijn particuliere onderzoekers niet gehouden aan het Wetboek van Strafvordering, wat onder andere betekent dat zij geen opsporingsbevoegdheden hebben. Het gebrek aan opsporingsbevoegdheden beperkt de opties tot (legaal) onderzoek, maar zorgt er ook voor dat particuliere onderzoekers aan minder strikte regels gebonden zijn en niet hoeven te wachten op toestemming van een rechter of officier van justitie voordat zij bepaalde handelingen uit kunnen voeren (Meerts, 2019b).

Hoewel dus beperkt in de in te zetten onderzoeksmethoden, zijn particuliere onderzoekers vaak goed in staat om binnen hun mogelijkheden tot relevante feiten te komen. Particuliere onderzoekers zijn hierbij voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden die de opdrachtgever heeft als werkgever of leverancier van bepaalde diensten, en van de vrijwillige medewerking van betrokken partijen (Williams, 2014). Veel informatie kan gehaald worden uit onderzoek naar interne systemen, zoals personeelsbestanden en andere administratie, communicatiesystemen (denk aan e-mail en telefonie) en financiële administratie. Open bronnenonderzoek, bijvoorbeeld in databanken zoals de Kamer van Koophandel en op sociale media, wordt ook geregeld ingezet in particulier onderzoek. Particuliere onderzoekers kunnen daarnaast gebruikmaken van andere methoden, zoals observatie of het doen van een proefaankoop. Een onderzoeksmethode waarvan eerder onderzoek benadrukt dat deze belangrijk is binnen particuliere onderzoeken, is het in gesprek gaan met betrokkenen en getuigen. Anders dan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, heet dit in het kader van een particulier onderzoek geen ‘verhoor’, maar een ‘interview’ (Meerts, 2019a). Hoewel we geen volledige informatie hebben kunnen verkrijgen met betrekking tot de ingezette onderzoeksmethoden binnen de particuliere onderzoeken die zijn uitgevoerd in de zaken die wij in onze dossieranalyse hebben opgenomen, kunnen wij wel stellen dat in alle zeven zaken er gebruik is gemaakt van onderzoek in de administratie van de benadeelde organisatie. Daarnaast heeft men in zes zaken digitale systemen en gegevensdragers onderzocht en getuigen geïnterviewd. Overige interne systemen zijn in vier zaken bevraagd en ook is in vier zaken de betrokkene geïnterviewd. Onderzoek in open bronnen, in het e-mailverkeer van de betrokkene en onderzoek in vrijwillig verstrekte informatie is in drie onderzoeken ingezet. Daarnaast heeft men in twee onderzoeken gebruikgemaakt van onderzoek ter plaatse. Ter illustratie van een particulier onderzoek hebben wij in kader 1 hierna een voorbeeld van een onderzoek, beschreven door respondent 14, opgenomen.

Kader 1 Een voorbeeld van een particulier onderzoek

Het was ook echt, ook dit, een heel leuk onderzoek. Het was heel belangrijk want we hadden een afdeling waar het geld verdween, [daar] werkt een mannetje of zeven en een van die zeven moest het gedaan hebben, maar we wisten niet wie. We hebben ze allemaal een voor een hier laten komen, hier in dit hokkie, en allemaal verklaringen opgenomen, [en we zijn] administratief onderzoek gaan doen. We kwamen er eigenlijk niet goed achter wie dat nou gedaan moest hebben. En toen zijn we maar creatief gaan bekijken hoe wij nou gegevens boven water konden krijgen, want de politie ... Ja, die had een onbekende dader dus dan hoef je [daar] helemaal niet aan te komen. Uiteindelijk kwamen we erachter dat er geld fraudeleus was overgeboekt, we konden alleen niet zien wie het had gedaan binnen [het bedrijf]. Die € 450.000 was naar een katvanger gegaan [en] die heeft met dat geld wat op zijn bankrekening kwam meteen goud gekocht bij een goudhandelaar (...). En daar zijn een paar mannen heengereden in een huurautootje en die hebben dat goud daar opgehaald en met de bank was betaald, dus ze konden dat goud gewoon meenemen, maar die goudhandelaar – we zagen dus dat daar geld naar [was] overgemaakt – die had om zijn hele pand heen én in zijn pand allemaal camera's hangen. Ja, dat snap ik ook wel, (...) het waren niet de meest frisse jongens die daar goud kwamen halen. Dus wij kwamen daarachter en een collega naar die goudhandelaar. "Ja," zegt die goudhandelaar, "dat klopt, ik heb [dat] hier, je mag de beelden wel hebben, dan kun je zien wie het geweest zijn". Nou, voor ons geen bekenden, maar hij had ook het kenteken van de auto waar ze mee kwamen. Was een huurauto. En dan zie je dat je dus heel veel werk moet doen terwijl je, eigenlijk zou de politie dat veel makkelijker kunnen doen, maar die doen dat niet. Maar met medewerking van mensen kom je een heel end. Dus dan hadden we een huurautootje, gaat een collega naar het verhuurbedrijf en nou, zegt die man, "dat klopt, hier een auto gehuurd, legitimatiebewijs en kopietje. Dat mag je wel hebben". Ja of dat met die AVG nog allemaal zo makkelijk kan weet ik ook niet, want mensen gaan straks ook aansprakelijk gesteld worden als ze informatie delen met andere partijen. Maar goed, we kregen het en hij zegt: "Ik heb gps in die auto zitten, dus je kunt precies zien hoe die auto's gereden hebben". Hij zegt: "Ik kan hem wel uitlezen". 'Nou, als je dat wil doen ...' Nou, kregen we die gegevens en toen zagen we dat die auto vanaf dat verhuurbedrijf naar [plaats] was gereden, nou dat klopte. Gestopt en goud in zijn autootje, paar kilo, naar Antwerpen. Stopt hij voor de deur van een goudhandelaar, daar hebben ze het goud achteraf gezien verkocht. Dus hadden ze gewoon cash. Toen zijn ze teruggedreden naar Nederland en zijn ze gestopt achter de woning van een [medewerker] die op de afdeling zat. Daar zijn ze geweest, hebben ze betaald en toen zijn ze weggeden. Dus toen hadden we een naam. [Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het ontbreken van opsporingsbevoegdheden levert, zoals eerder vermeld, ruimte op voor particuliere onderzoekers. Dit wekt bij sommige professionals uit de publieke sector de suggestie dat particuliere onderzoekers dingen doen die binnen de context van een strafrechtelijk onderzoek niet toegestaan zouden zijn. Bij het inzetten van verschillende onderzoeksmethoden dienen particuliere onderzoekers zich echter desondanks aan bepaalde regels te houden.²⁹ Hoewel de specifieke regelgeving per type onderzoeker verschilt, komen de achterliggende principes in grote lijnen overeen.³⁰ Belangrijk hierbij zijn de principes van subsidiariteit en proportionaliteit, die voorschrijven dat de ingezette methode van onderzoek moet leiden tot de minst ingrijpende inbreuk ten opzichte van de betrokken personen en dat de inbreuk in verhouding dient te staan tot het te bereiken resultaat en het te dienen belang. Andere principes die worden aangehouden, zijn het recht op hoor en wederhoor en de informatieverplichting in de zin van de AVG, die voorschrijven dat iemand die onderwerp is van onderzoek enerzijds het recht heeft om gehoord te worden en te reageren op de bevindingen van de onderzoekers en anderzijds dat deze persoon geïnformeerd dient te worden van het feit dat er onderzoek naar hem of haar is gedaan (Meerts, 2019a). In veel gevallen zal aan de informatieplicht worden voldaan op het moment dat iemand uitgenodigd wordt voor een interview, en zal deze dus samenvallen met het de hoorfase van het onderzoek.

Op de waarde van de bevindingen van particulier onderzoek en de bruikbaarheid hiervan binnen een strafrechtelijk proces komen we verder terug in hoofdstuk 4. Het is echter goed om op deze plek te vermelden dat het goed mogelijk is om binnen een particulier onderzoek in een situatie te belanden waarbij de onderzochte persoon druk ervaart, zonder dat hierbij regels worden overtreden door de onderzoeker. In deze context is het ook van belang om de vrijwillige medewerking, waar particulier onderzoek voor een belangrijk deel op berust, kritisch tegen het licht te houden (zie ook Meerts, 2019a). Het proces van hoor en wederhoor is in deze context van groot belang, omdat de geïnterviewde hiermee de mogelijkheid krijgt om onjuistheden te corrigeren. De geïnterviewde wordt daarnaast gevraagd om het opgemaakte verslag samen met de onderzoekers te ondertekenen, hoewel dit geen vereiste is voor de geldigheid van een interview.

Mocht een betrokkene zich onheus bejegend voelen door een particuliere onderzoeker, dan staan er – afhankelijk van de professionele achtergrond van de onderzoeker – mogelijkheden open tot het indienen van een (tucht)klacht. Daarnaast kan de betrokkene zich ook wenden tot een civiele rechter (in het kader van een onrechtmatige daad of slecht werkgeverschap) of een aangifte indienen (in het geval van de overtreding van een strafrechtelijke bepaling) (Meerts, 2019a).

29 Wat uiteraard niet wil zeggen dat dat ook altijd gebeurt. Er bestaan echter geen concrete aanwijzingen dat particuliere onderzoekers structureel wetten en regels overtreden bij hun onderzoek.

30 Voor de details van deze regelgeving verwijzen wij de lezer graag naar Meerts (2019a).

1.3.2.3 *Het eindproduct van een particulier onderzoek en de afhandeling*

Nadat een particulier onderzoek is afgerond, wordt er over het algemeen een rapportage gemaakt voor de (interne) opdrachtgever, hoewel interne onderzoeksafdelingen dit in kleine en simpele onderzoeken soms achterwege laten. In dergelijke gevallen wordt informatie over het onderzoek slechts vastgelegd in het onderzoeksjournaal dat vaak wordt gebruikt in particulier onderzoek, bestaande uit een overzicht van uitgevoerde werkzaamheden (Meerts, 2019a). Er bestaan verschillen tussen de typen particuliere onderzoekers met betrekking tot het leveren van advies en het trekken van conclusies op basis van de onderzoeksresultaten (zo vermijden accountants dit en voegen advocaten het juist toe – zie Meerts, 2019a).

Op basis van een dergelijk verslag van de uitkomsten van het onderzoek wordt vervolgens een beslissing genomen ten aanzien van de afhandeling van de zaak. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat hiervoor meerdere opties openstaan (Meerts, 2019a). Interventies kunnen worden gezocht in interne sanctiesystemen, het civiele en arbeidsrecht of het strafrecht. Laatstgenoemde optie, de strafrechtelijke oplossing, bespreken wij in hoofdstuk 2 op basis van ons empirisch materiaal aangezien de overwegingen om het strafrecht te betrekken impact hebben op publiek-private contacten. Hierna gaan we echter eerst kort in op de meer privaatrechtelijke mogelijkheden. Particuliere onderzoekers zijn over het algemeen slechts beperkt betrokken bij de beslissing ten aanzien van de afhandeling. Deze beslissing wordt vaak genomen door Human Resources, management en/of de Legal Counsel van de betrokken organisatie. Particuliere onderzoekers hebben hier echter in voorkomende gevallen wel een adviserende rol bij (Meerts, 2019a).

Interne sanctiesystemen bestaan vaak uit meerdere zware en minder zware opties om iemand te sanctioneren. Uiteraard is het ook mogelijk dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat betrokkene zich onwenselijk heeft gedragen en in een dergelijk geval zal er geen sanctie worden toegepast. In gevallen waarbij het gedrag wel als onwenselijk wordt ervaren, maar van een lichte aard is, liggen sancties zoals een waarschuwing, het wegnemen van privileges, demotie of het tegenhouden van een promotie meer voor de hand. In geval van zaken van enigszins ernstige aard wordt er echter over het algemeen afscheid genomen van een medewerker. Ook in dit gebruik van het arbeidsrecht bestaan gradaties: een medewerker kan (worden bewogen tot) zelf ontslag nemen, er kan worden besloten een aflopend contract niet te verlengen, er kan gebruik worden gemaakt van een vaststellingsovereenkomst (ontslag met wederzijds goedvinden), men kan een reguliere ontslagprocedure starten of men kan – in het geval van ernstige feiten – de medewerker op staande voet ontslaan (Meerts, 2019a).

Politie en justitie zijn, bij afwezigheid van een aangifte, over het algemeen niet op de hoogte van dergelijke maatregelen. Hierbij kunnen nog aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals het afsluiten van een geheimhoudingsverklaring (*'non-disclosure agreement'*), het treffen van een terugbetalingsregeling of de opname in een 'zwarte lijst' of waarschuwingsregister. In meer algemene zin kan het civielrecht ook worden ingezet om betrokkene te bewegen tot terugbetaling van de schade of het betalen van een schadevergoeding (Meerts, 2019a).

Hoewel wij niet in alle gevallen over informatie beschikken ten aanzien van de uiteindelijke particuliere afdoening kunnen wij ten aanzien van de opsporingsonderzoeken die wij via de dossieranalyse hebben geanalyseerd stellen dat in alle gevallen, waarbij er sprake was van een geïdentificeerde interne betrokkene (vijf van de zeven zaken), deze is ontslagen. Daarnaast is er eenmaal gebruikgemaakt van een civiele vordering en plaatsing op een zwarte lijst en is eenmaal expliciet benoemd dat de interne processen zijn aangepast. Dit laatste is een maatregel die de organisatie betreft en niet de persoon van de betrokkene. Veel particulier onderzoek identificeert ook problemen in de organisatie die de mogelijkheid hebben geboden aan de ongewenste gedraging. Het acteren op deze organisatorische tekortkoming kunnen we ook onder afdoeningsmogelijkheden scharen (Meerts, 2019a).

1.4 Methoden

De data die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld, zijn verkregen met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen juli 2018 en maart 2020. Gezien de exploratieve en verdiepende aard van de onderzoeksvragen die onderliggend zijn aan het huidige onderzoek, ligt het gebruik van kwalitatieve methoden het meest voor de hand (Mortelmans, 2016).

Concreet gaat het om semigestructureerde interviews, dossieranalyses en aanvullende gesprekken. Uiteraard heeft er voorafgaand aan de dataverzameling en gedurende het onderzoek daarnaast een literatuuronderzoek plaatsgevonden. Hierbij hebben wij relevante literatuur, alsmede beleidsstukken en andere relevante documenten, verzameld met behulp van algemene zoekmachines en wetenschappelijke databanken. We hebben, met andere woorden, triangulatie toegepast (Maesschalck, 2016). De combinatie van literatuur, interviews en dossieranalyse biedt ons een breder begrip van publiek-private relaties op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit en deze strategie komt de kwaliteit van het onderzoek dan ook ten goede (zie verder paragraaf 1.4.4).

Hierna gaan wij in paragraaf 1.4.1 nader in op de interviews, waarna wij de dossieranalyse en bijbehorende aanvullende gesprekken in paragraaf 1.4.2 bespreken. De analyse van de gegevens komt aan bod in paragraaf 1.4.3. Paragraaf 1.4.4, ten slotte, biedt een methodologische reflectie ten aanzien van het onderhavige onderzoek.

1.4.1 Interviews en respondenten

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Dit type interview wordt vaak ingezet in kwalitatief onderzoek en is in het bijzonder geschikt voor exploratief onderzoek. Het semigestructureerde, halfopen interview maakt gebruik van een topiclijst (onderwerpenlijst) ter ondersteuning van het gesprek. Deze topiclijst is een instrument dat flexibel ingezet kan worden ten behoeve van het interview. De topiclijst zorgt ervoor dat belangrijke onderwerpen worden besproken, maar laat daarnaast ruimte voor afwijking daarvan (Beyens, Kennes & Tournel, 2016). In dit

onderzoek hebben wij voor de twee groepen respondenten gebruikgemaakt van twee verschillende topiclijsten. De topiclijsten kennen veel overlap, maar zijn ook aangepast aan de expertise van de respondenten. De topiclijsten zijn te vinden in Bijlage II van dit rapport. De topics zijn gebruikt als startpunt, op basis waarvan nieuwe onderwerpen zijn aangesneden en verdiepende vragen zijn gesteld (Beyens, Kennes & Tournel, 2016). Het type interview dat gebruikt is in dit onderzoek is het zogenaamde expertinterview (Baarda, De Goede & Van der Meer-Middelburg, 1996). Een belangrijk voordeel van een expertinterview is dat respondenten over het algemeen goed geïnformeerd zijn ten aanzien van het bevroegde onderwerp. Dit is zeker in explorierend onderzoek van essentieel belang.

Respondenten zijn benaderd met behulp van gatekeepers (poortwachters) en een sneeuwbalstrategie. Dat betekent dat het gaat om een selectieve steekproef. Hier is voor gekozen om te kunnen garanderen dat wij de juiste personen te spreken zouden krijgen. Zeker binnen het strafrechtelijk systeem is de kennis over financieel-economische criminaliteit en met name over particulier onderzoek versnipperd en heeft het geen zin om een gerandomiseerde steekproef te trekken. Wij hebben in totaal dertig respondenten gesproken, tijdens 25 interviews. Van deze 25 interviews is het merendeel een-op-een uitgevoerd. Vijf interviews waren zogenaamde duo-interviews, met twee respondenten tegelijk. Hoewel een-op-een interviews in algemene zin moeten worden verkozen boven duo-interviews, zijn de methodologische nadelen die in de context van dit onderzoek aan een duo-interview kleven beperkt. Het onderwerp bevat geen gevoelige persoonlijke informatie, maar is voornamelijk gericht op de kennis en ervaring van respondenten. Daar waar de perceptie van respondenten centraal staat, is expliciet doorgevraagd om te zorgen dat het interview de perceptie en mening van beide respondenten vertegenwoordigt. De gemiddelde duur van de interviews bedraagt een uur en vijf minuten, waarbij het kortste interview 34 minuten heeft geduurd en het langste interview een uur en 33 minuten. Veertien respondenten zijn werkzaam in het particuliere onderzoek en zestien in het strafrechtelijk systeem. Gezien het onderwerp van dit onderzoek ligt de nadruk binnen de respondenten op professionals met een onderzoeks- of opsporingsachtergrond. Dat betekent dat het grootste gedeelte van de respondenten uit de strafrechtelijke keten binnen de politie geworven is. Vanwege de potentiële rol van de Frontoffices Fraude Financieel hebben wij relatief veel respondenten geworven uit dit organisatieonderdeel van de politie. Binnen de groep respondenten uit het particuliere onderzoek hebben wij relatief veel respondenten gesproken die werkzaam zijn bij een interne onderzoeksafdeling. Ook dit was een bewuste keuze, aangezien veel initiatieven tot samenwerking tot stand komen tussen politie en/of justitie en interne onderzoeksafdelingen (zie ook dit rapport). Wij hebben belangrijke respondentengroepen dus bewust *oversampled*, om zo op de meest efficiënte wijze tot de benodigde informatie te komen. Bijlage I van dit rapport toont een schematisch overzicht van de interviews en respondenten. Alle interviews zijn opgenomen via een audiorecorder en zijn face to face uitgevoerd.

1.4.2 Dossieranalyse

Ter aanvulling op de interviewdata hebben wij zeven dossiers geanalyseerd van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar interne financieel-economische criminaliteit. De dossieranalyse heeft plaatsgevonden nadat de interviews zijn afgerond. Het oudste dossier stamt uit 2012 en het meest recente uit 2019. Het gaat om zes gevallen van interne financieel-economische criminaliteit en een geval van externe financieel-economische criminaliteit (creditcardfraude). De dossiers zijn aangeleverd door vier regionale eenheden van de politie (waarvan drie Frontoffices Fraude Financieel en een districtsrecherche). Wij hebben toestemming ontvangen van het college van procureurs-generaal voor bestudering van de dossiers. Vervolgens hebben wij onder respondenten vanuit de strafrechtelijke keten de vraag uitgezet of zij relevante dossiers zouden kunnen aanleveren. De selectiecriteria hiervoor zijn te vinden in tabel 1. Wij hebben ons daarnaast gericht op zo recent mogelijke zaken.

Tabel 1. Selectiecriteria dossiers

Selectiecriteria	Toelichting
Financieel-economische criminaliteit	Het gaat om een financieel-economisch delict.
Betrokkenheid particuliere onderzoekers	Er is zowel een particulier als een strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd. Dit particuliere onderzoek kan zijn uitgevoerd door een of meer van de volgende actoren: een particulier onderzoeksbureau (POB), een interne veiligheids- of onderzoeksafdeling van de organisatie, een forensische accountant of een advocatenkantoor.
Voldoende gegevens	Er is voldoende informatie aanwezig in het dossier over wat de particuliere onderzoekers precies hebben gedaan. Het particuliere onderzoeksrapport is bijgevoegd als bijlage bij de aangifte.
Interne financieel-economische criminaliteit	Er is betrokkenheid geweest van een medewerker van de organisatie in kwestie.

Nadat op basis van het bovenstaande een algemene beschrijving van geselecteerde zaken door de politie was aangeleverd, hebben wij zelf op basis van onze selectiecriteria een verdere selectie gemaakt. Wij hebben ons hierbij gebaseerd op bovenstaande criteria (tabel 1), maar hebben daarnaast gekeken naar wanneer het strafrechtelijke onderzoek is afgerond en of het een zaak betrof met andere kenmerken (bijvoorbeeld type betrokken organisatie) dan de al eerder door ons geselecteerde zaken.

De volgende procedure is afgesproken in het kader van de toestemming voor inzage. Voorafgaand aan de bestudering van een zaak is de zaak door onze contactpersoon bij het betreffende politieonderdeel aan het Functioneel Parket voorgelegd. De vraag hierbij was of men bezwaren zag met betrekking tot het opnemen van dit specifieke dossier in ons onderzoek. In twee voorgelegde zaken is een dergelijk bezwaar de reden geweest om de zaak niet ter beschikking te stellen. Het ging hier om lopende zaken die nog niet op zitting waren geweest. Na een positieve beoordeling op voorgaande punten hebben wij toegang tot de dossiers verkregen.

Bovenstaande procedure heeft zoals gezegd zeven dossiers opgeleverd, waarvan een (case 6) niet volledig voldoet aan de selectiecriteria, weergegeven in tabel 1. Het gaat

hier namelijk om een geval van externe financieel-economische criminaliteit. Daarnaast was deze zaak nog niet afgerond. De zaak is echter toch opgenomen in de analyse, omdat deze ons informatie kon verschaffen over een situatie waarin het onderzoek (nog) sterk afhankelijk is van de handelingen van de particuliere onderzoekers en wij geen alternatieve strafrechtelijke onderzoeken konden vinden die zowel aan deze als onze selectiecriteria voldeden. Case 6 is in dit onderzoek echter vooral gebruikt als extra informatie en wij zijn voorzichtig omgegaan met conclusies die betrekking hebben op deze zaak. Voor meer informatie over het gebruik van particuliere onderzoeks-informatie, zie Bijlage III.

Uit het bovenstaande volgt dat het ook bij de dossiers gaat om een selectieve steekproef. Dit was noodzakelijk omdat onze criteria voor opname in ons onderzoek een selectieve groep zaken oplevert. Niet alleen moet er sprake zijn geweest van particulier onderzoek, ook moet er voldoende informatie beschikbaar zijn in het dossier over wat de particuliere onderzoekers gedaan hebben, wat deze handelingen hebben opgeleverd en hoe het publiek-private contact is verlopen. Naast de verwachting dat het hier om een beperkt aantal zaken gaat, bestaat er geen centraal overzicht van zaken die aan deze criteria voldoen. Een gerandomiseerde steekproef was daarom niet mogelijk en ook niet wenselijk.

De dossiers moeten dan ook niet worden opgevat als generaliseerbaar. Dit is echter ook niet ons doel voor de dossieranalyse, die veel meer moet worden opgevat als een verdieping van de eerder opgedane kennis via het volgen van het onderzoeksproces in een specifieke zaak. In paragraaf 1.4.4 gaan wij verder in op de gevolgen van de selectieve steekproef.

De informatie uit de dossiers is als volgt verwerkt. Na een eerste kennismaking met het dossier via een informeel gesprek met een betrokken politiefunctionaris en het lezen van het overzichtsproces-verbaal is het dossier geanalyseerd aan de hand van een aandachtspuntenlijst (zie Bijlage IV). De aandachtspuntenlijst is vervolgens zo uitgebreid mogelijk ingevuld.

Omdat we bij de analyse van strafrechtelijke dossiers werken met secundaire data, is het echter onmogelijk om uit de dossiers alle noodzakelijke informatie te verkrijgen. De dossiers zijn immers met een heel ander doel opgesteld, namelijk een strafrechtelijke vervolging. Om deze reden is het noodzakelijk de informatie uit de dossiers te verkrijgen met aanvullende informatie, verkregen uit gesprekken met betrokken politiefunctionarissen en vonnissen. Voornoemde gesprekken hebben niet de vorm van een (formeel) interview gekregen, maar moeten eerder worden opgevat als informele gesprekken, waarin gericht naar specifieke informatie is gevraagd. Deze informatie is verwerkt in het analysebestand van het betreffende dossier, met duidelijke vermelding van de bron van de informatie.

1.4.3 *Analyse*

De informatie die via de interviews en dossieranalyses is verzameld, is via de kwalitatieve analysesoftware Atlas.ti geanalyseerd. Deze software maakt het mogelijk om grote hoeveelheden kwalitatieve data op gestructureerde wijze te analyseren. Gezien de hoeveelheid ruwe data is het noodzakelijk om een ordening aan te brengen.³¹ Dit hebben wij gedaan door de data te coderen. Wij hebben zowel thematisch als open gecodeerd (Evers, 2015). Bij thematisch coderen wordt voorafgaand aan de analyse een codelijst opgesteld op basis van literatuur, onderzoeksvragen en topiclijsten. Vervolgens worden de onderzoeksdata aan de hand van deze lijst opgedeeld in fragmenten met thematische codes. Deze codelijst wordt aangevuld met open codes, die voortkomen uit de data zelf.³² Bij het thematisch en open coderen is kritisch gekeken naar de gebruikte codes: waar mogelijk zijn codes samengevoegd, dan wel gesplitst in specifiekere codes.

Dit alles betekent dat wij cyclisch-iteratief hebben geanalyseerd: er is steeds teruggekeerd naar reeds geanalyseerde teksten, om zo zorg te dragen dat de nieuwe open codes ook aan deze data kon worden toegevoegd (Decorte, 2016). Ten slotte is er door middel van patroonanalyse gezocht naar bepaalde patronen in de data, waarbij de codes gegroepeerd worden aan de hand van (onder andere) de onderzoeksvragen (Evers, 2015).

1.4.4 *Methodologische overwegingen*

Zoals elk onderzoek bevat ook het onderhavige onderzoek sterkere en minder sterke punten. Om de navolgende resultaten op waarde te kunnen schatten, is het belangrijk dat de lezer zich een beeld hiervan kan vormen. Wij bespreken hierna dan ook eerst de betrouwbaarheid van het onderzoek, waarna wij ingaan op de validiteit ervan.

De interne betrouwbaarheid van een onderzoek, ten eerste, verwijst naar de mate waarin het mogelijk is om het onderzoek te reproduceren (Maesschalck, 2016). Gezien de noodzaak van het bewaren van anonimiteit en vertrouwelijkheid is het niet mogelijk of wenselijk om anderen toegang te geven tot de onderzoeksdata. In het kader van de dossiers is dit zelfs onmogelijk, aangezien de gegeven toestemming tot inzage voor slechts een enkele onderzoeker is verleend. De interne betrouwbaarheid van dit onderzoek is daarom verhoogd door het betrachten van transparantie ten aanzien van de gebruikte methoden en het onderzoeksproces. Het gebruik van citaten door dit rapport heen heeft in dit kader een dubbele functie: de citaten bieden voorbeelden en brengen nadruk aan ten aanzien van de resultaten in de woorden van de respondenten, maar zij zijn daarnaast (ten minste) een indicatie dat de data daadwerkelijk zijn verzameld. Externe betrouwbaarheid wordt bereikt wanneer een nieuw onderzoek dezelfde resultaten oplevert (Maesschalck, 2016). Dit is vooral te bereiken via experimenteel

31 In totaal hebben wij bijna duizend pagina's aan gestructureerde interviewdata en ruim zeventig pagina's aan gestructureerde dossierdata geanalyseerd.

32 In totaal heeft dit proces 217 bruikbare (sub)codes opgeleverd.

onderzoek en is moeilijker via kwalitatief onderzoek. In dit kader is de eerdergenoemde transparantie dan ook extra belangrijk.

Interne validiteit duidt op de geloofwaardigheid van de uitspraken die in een onderzoek gedaan worden. Het gaat over de vraag of de informatie die wordt geproduceerd kan worden opgevat als 'waar' (Maesschalck, 2016). In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat kwalitatieve data, vanwege hun diepgang, intern valide zijn (Zaitch, Mortelmans & Decorte, 2016). Ook voor de door ons verzamelde gegevens bestaat er echter een risico ten aanzien van de interne validiteit. Dit hangt in de eerste plaats samen met de aard van de dossiers. Zoals eerder gesteld, gaat het hier namelijk om secundaire data die niet door de onderzoekers zelf zijn verzameld. Het is daarom mogelijk dat de dossiers (bewust of onbewust) de meningen van de rechters die ze hebben opgesteld vertegenwoordigen en niet de feiten. Gezien de informatie die wij uit de dossiers hebben gehaald (voornamelijk gericht op de handelingen van strafrechtelijke en particuliere actoren), lijkt dit risico beperkt. Dit neemt echter niet weg dat het goed mogelijk is dat er belangrijke informatie ontbreekt uit de dossiers, of dat de onderzoeker bepaalde informatie onjuist interpreteert. Om dit risico zo veel mogelijk te beperken, hebben wij aanvullende gesprekken gevoerd met betrokken rechters.

Een ander mogelijk probleem ten aanzien van de interne validiteit van dit onderzoek hangt samen met antwoordtendenties op basis van sociale wenselijkheid. Hoewel er in interviewsituaties altijd een risico op sociale wenselijkheid bestaat, zijn er redenen om aan te nemen dat er weinig antwoordtendenties op basis van sociale wenselijkheid hebben plaatsgevonden. Ten eerste is het onderwerp waarop respondenten bevraagd zijn niet (emotioneel) gevoelig voor de respondent. Ten tweede is het feit dat het hier om expertinterviews gaat een voordeel in het kader van interne validiteit, omdat respondenten uitgebreide kennis hebben ten aanzien van het bevroegde onderwerp. Ten derde is gebleken dat respondenten sterke meningen hebben geuit over een aantal onderwerpen (zoals samenwerking), wat een indicatie kan zijn dat het hier daadwerkelijk om hun eigen mening gaat. De vijf duo interviews zijn in het kader van antwoordtendenties geen ideale methode van interviewen. Hier is echter om praktische redenen voor gekozen. In deze en andere interviews is uitgebreid doorgevraagd en is de interviewer zich bewust geweest van de mogelijkheid tot sociale wenselijkheid. Dit is echter nooit volledig uit te sluiten, maar het risico van een nadelig effect op de interne validiteit van het onderzoek wordt verlaagd door de toegepaste methoden- en bronnentriangulatie. De triangulatie van methoden en bronnen heeft een positief effect op de interne validiteit, omdat deze informatie vanuit verschillende invalshoeken en bronnen verschaft (Maesschalck, 2016).

De externe validiteit van een onderzoek duidt op de generaliseerbaarheid hiervan. Deze is altijd beperkt bij kleinschalig kwalitatief onderzoek, gezien de lage 'N' (het aantal cases, respondenten enzovoort) en de selectiviteit in de selectie van respondenten en dossiers. Dat is in dit onderzoek niet anders. Inhoudelijk gezien is het echter zowel noodzakelijk als waardevol om op deze wijze te werk te gaan (zoals hiervoor uiteen is gezet). Daarnaast is een zekere mate van generalisatie ook in kwalitatief onderzoek mogelijk. Hoewel wij geen harde uitspraken kunnen doen over de representa-

tiviteit van gesproken respondenten of de geanalyseerde dossiers, zijn er redenen om aan te nemen dat het onderzoek ondanks de selectieve benadering een bredere gelding heeft dan slechts binnen onze steekproeven. Ten eerste is er sprake van inhoudelijke verzadiging: op een bepaald moment is geen nieuwe informatie meer verkregen. Het is echter mogelijk dat inhoudelijke verzadiging optreedt omdat een selectiebias ervoor zorgt dat de steekproef niet de populatie, maar een subgroep daarbinnen representeert. Om selectiebias en cluster effecten zo veel mogelijk te voorkomen, hebben we gebruik gemaakt van verschillende gatekeepers, waarbij uitdrukkelijk is gepoogd gatekeepers te gebruiken die niet uit dezelfde subgroep komen. Daarnaast is het bereik van het onderzoek vergroot door gebruik te maken van respondent-gedreven sampling, waardoor het risico van selectiebias is verkleind (Ellard-Gray, Jeffrey, Choubak & Crann, 2015). Ten tweede kan door het gebruik van *thick description* case-to-case overdracht plaatsvinden: de lezer wordt hiermee in staat gesteld om te beschouwen of de gepresenteerde resultaten ook in een andere context zouden kunnen gelden. Ten slotte is theoretische generalisatie mogelijk, waarbij er niet gegeneraliseerd wordt naar een andere context, maar naar theoretische concepten. Het feit dat ons onderzoek, zoals eerder gesteld, een cyclisch-iteratief proces is geweest draagt bij aan de mogelijkheid tot theoretische generalisatie (Maesschalck, 2016).

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk hebben wij een introductie geboden ten aanzien van ons onderzoek en hebben wij een overzicht gegeven van relevante literatuur en de gebruikte methoden verantwoord. De volgende hoofdstukken van dit rapport geven de resultaten van het onderzoek weer. In hoofdstuk 2 bewegen we ons richting publiek-privaat contact door in te gaan op de verschillende redenen die kunnen worden aangevoerd om al dan niet over te gaan tot een aangifte, en gaan wij in op de vraag in hoeverre publiek en privaat kennis en inzicht hebben ten aanzien van elkaars bezigheden en organisatie. In hoofdstuk 3 richten we ons op de publiek-private contacten die wij kunnen identificeren op het gebied van (veelal interne) financieel-economische criminaliteit, die variëren van incidenteel tot langdurig en van ad hoc tot gestructureerd. Omdat informatie-uitwisseling een onderwerp is dat centraal staat bij (pogingen tot) samenwerking, is dit het onderwerp van hoofdstuk 4. Hierbij bespreken we zowel de wijzen waarop informatie wordt gedeeld, als de (on)mogelijkheden hiertoe. Daarnaast gaan we hier specifiek in op de vraag hoe er binnen het strafrecht gebruik wordt gemaakt van informatie die is gegenereerd via particuliere onderzoeken. Na de beschrijving van wat er allemaal gebeurt op het gebied van onderzoek naar en afhandeling van interne financieel-economische criminaliteit, publiek-private contacten en informatie-uitwisseling, bespreekt hoofdstuk 5 de factoren die volgens respondenten en literatuur publiek-privaat contact en samenwerking belemmeren, dan wel bevorderen. Hoofdstuk 6 is het laatste empirische hoofdstuk van dit rapport en beschouwt samenwerking op een hoger abstractieniveau. In dit hoofdstuk bespreken wij de suggesties van respondenten ter verbetering van samenwerking. Daarnaast gaan wij in op de vraag hoe responden-

ten aankijken tegen de respectievelijke rollen van het strafrechtelijk systeem, de private onderzoekssector en samenwerking tussen actoren binnen deze velden wat betreft het tegengaan van interne financieel-economische criminaliteit. Hoofdstuk 7 is het sluitstuk van dit rapport. In dit concluderende hoofdstuk geven wij antwoord op de onderzoeksvragen en bieden wij een kritische reflectie ten aanzien van ons onderzoek.

2 De weg richting het strafrecht

2.1 Introductie

In paragraaf 1.3 hebben wij de inrichting van onderzoek naar en afhandeling van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties besproken. We hebben hierbij een overzicht gegeven van de organisatie van het strafrechtelijk systeem op het gebied van financieel-economische criminaliteit en uiteengezet hoe de particuliere onderzoekssector in Nederland is georganiseerd. Hierbij hebben wij ook gekeken naar hoe interne financieel-economische criminaliteit particulier wordt onderzocht en afgehandeld. In paragraaf 1.3.2.3 hebben wij daarnaast opties ter afdoening besproken die buiten het strafrechtelijk systeem om gaan. In het vorige hoofdstuk hebben wij de manier waarop er binnen de publieke en private opsporing wordt omgegaan met financieel-economische criminaliteit dan ook besproken als twee min of meer gescheiden werelden.

In het geval dat er echter sprake is van een gedraging die (ook) als strafbaar kan worden gedefinieerd, staat er naast deze privaatrechtelijke afdoeningsopties nog een keuze open: het wel of niet doen van aangifte. Bij de vraag hoe er volgens respondenten veelal wordt gereageerd op onwenselijke of strafbare gedragingen, betreft vrijwel iedere respondent de vraag *waarom* de keuze voor het al dan niet betrekken van het strafrechtelijk systeem wordt gemaakt. Respondenten geven aan dat veel buiten het strafrecht om gebeurt en dat hier goede redenen voor zijn aan te dragen. Tegelijkertijd blijkt dat respondenten in bepaalde gevallen in ieder geval overwegen om ook aangifte te doen. Het is belangrijk op te merken dat respondenten aangeven dat aangifte over het algemeen niet de enige actie is: aangifte wordt vaak gedaan naast (en in veel gevallen na) het nemen van interne, arbeids- of civielrechtelijke maatregelen. Een aangifte betekent dat de gescheiden werelden van publieke en private opsporing samenkomen. Op deze wijze bewegen we ons in dit hoofdstuk meer richting de publiek-private relaties die in hoofdstuk 3 centraal staan.

Om inzicht te krijgen in de redenen om (niet) over te gaan tot aangifte, richten wij ons in paragraaf 2.2 en 2.3 op deze overwegingen, om vervolgens in paragraaf 2.4 in te gaan op de timing van de eventuele aangifte. In paragraaf 2.5 bespreken we de vraag of we verschillen kunnen onderscheiden tussen interne en externe financieel-economische criminaliteit voor wat betreft het doen van aangifte. Ten slotte gaan we in paragraaf 2.6 in op de vraag in hoeverre publieke en private actoren kennis en inzicht hebben ten aanzien van elkaars activiteiten en organisatie en wat hun wederzijdse perceptie is.

Hiermee zetten we de eerste stap in het verkrijgen van inzicht in publiek-private relaties. Aangezien veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit buiten het zicht van het strafrechtelijk systeem om worden afgedaan, is de vraag relevant in hoeverre particuliere onderzoekers en strafrechtelijke actoren kennis (denken te) hebben ten aanzien van de ander en wat hun wederzijdse percepties zijn. Deze percepties, die gebaseerd lijken op (vooral in kwantitatieve zin) beperkte kennis van elkaars activiteiten, hebben ook hun weerslag in de beslissingen om wel of niet over te gaan tot aangifte.

2.2 Redenen om geen aangifte te doen

Het is inmiddels meermalen aangetoond dat organisaties de neiging hebben geen aangifte te doen, als zij worden geconfronteerd met crimineel gedrag (zie bijvoorbeeld Hoogenboom, 1988 en 2016a; Rovers & De Vries Robbé, 2005; TNS NIPO/WODC, 2011; Gill, 2013; PwC, 2021). Hoewel het bij deze gevallen van criminaliteit niet exclusief gaat om interne financieel-economische criminaliteit, is dat wel de focus in ons onderzoek. De overwegingen die respondenten noemen om in dergelijke situaties wel of niet over te gaan tot aangifte komen voor een belangrijk deel overeen met eerder onderzoek. Een eerste groep overwegingen kunnen we samenvatten als commerciële overwegingen. Ten tweede kunnen we meer praktische overwegingen identificeren. De derde brede groep van overwegingen kunnen we als normatief bestempelen. Een laatste categorie, ten slotte, heeft betrekking op een gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem (Meerts, 2019a). In de paragrafen hierna gaan we achtereenvolgens in op deze vier verschillende typen overwegingen.

2.2.1 Commerciële overwegingen

Een eerste type overweging dat organisaties ertoe kan brengen om van het doen van aangifte af te zien, kan overkoepelend worden aangeduid als commerciële overwegingen (Hoogenboom, 2016b). Dit valt uiteen in overwegingen ten aanzien van kosten die gemoeid zijn met een aangifte, wat een aangifte de organisatie oplevert en – een overweging die vaak prominent naar voren komt in de literatuur – de impact op reputatie.³³ Hoewel organisaties niet hoeven te betalen voor een strafrechtelijk onderzoek, is het een misvatting om aan te nemen dat er geen kosten zijn verbonden aan een aangifte. In de eerste plaats kost het doen van aangifte (veel) tijd en daarmee geld: er moet tijd vrijgemaakt worden om een goede aangifte op te stellen en deze (vaak fysiek op locatie) te doen. Respondent 27 neemt ons mee in zijn kostenberekening van een aangifte:

33 Reputatie kan zoals hierna besproken twee kanten op werken en het kan ook een overweging zijn om wel over te gaan tot aangifte.

Mind you, die aangifte die door ons gedaan wordt, die schat ik, nattevingerwerk, minimaal op 350 euro. Tijd is geld. Die man [de onderzoeker] moet er met zijn auto naartoe, die moet een afspraak maken, die zit twee à drie uur op het politiebureau. Dat drukt op onze schouders en dan weten we nog niet waar het eindigt. Dus dat is een punt. We doen het ook schriftelijk. (...) Nou dan ben je drie uur bezig om dat helemaal te doen. Maar dan heb je er verder helemaal geen zicht meer op, want dan komt het in een dikke brievenbus ergens terecht en dan weet je absoluut niet waar het blijft.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hoewel de directe kosten in financiële termen wellicht beperkt blijven, wijst respondent 27 ons hierboven ook vooral op de tijdsinvestering, die daarnaast een onzekere opbrengst heeft. Ook respondenten vanuit de strafrechtelijke keten zijn zich ervan bewust dat er een kosten-batenafweging wordt gemaakt ten aanzien van de beslissing om aangifte te doen. Zo stelt respondent 12:

Maar ze kijken natuurlijk, wat kost het ons? En wat levert het ons op? Dus daar wordt altijd natuurlijk wel naar gekeken. Het is natuurlijk hetzelfde als wat bij de aangifte van winkeldiefstal gebeurt. Grote winkelbedrijven gaan gewoon de kosten-batenanalyse maken. Ze zien hoeveel ze kwijt zijn voor een aangifte die ze doen van één fles drank. Ja, weegt dat nog wel op tegen de kosten die wij moeten maken? En [je] moet dat soort processen natuurlijk een stuk eenvoudiger gaan maken. Waardoor het hun niet zoveel geld gaat kosten.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Zoals ook al benoemd door respondent 27 en 12 hiervoor, hangt hiermee samen dat de opbrengsten van een aangifte op zijn minst onzeker zijn:

In het bedrijfsleven heeft nagenoeg niemand wat aan opsporing. Dat is echt steeds meer mijn overtuiging. Ik hoor vaker bedrijfsrecherches zeggen dat ze gewoon niet eens meer aangifte doen omdat ze denken dat het helemaal geen zin heeft. Dus zij zien dat gewoon echt meer als weggegooid uren. Het geld kun je toch nooit claimen, ook als je een claim krijgt toegewezen, de meeste ervaringen die ik heb met het toewijzen van schadeclaims is dat de rechter zegt: 'Het is zo ingewikkeld, ga het civielrechtelijk maar doen'. Nou dan ben je klauwen met geld kwijt, ik heb civielrechtelijk een zo'n zaak lopen en nou daar waren de advocaatkosten al dertigduizend euro. Dus, ja dan krijg je volgens mij zeventig toegewezen en [betrokkene] heeft er nu vijf betaald en nu is ze gestopt met betalen. Dan is het iemand die nog iets heeft, maar over het algemeen krijg je toch bijna niks.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In de situatie die de hiervoor geciteerde respondent 2 benoemt, is er sprake geweest van een strafrechtelijke vervolging en een voeging van de organisatie als slachtoffer, met de mogelijkheid tot schadevergoeding. Hij beklaagt zich over het feit dat er van een dergelijke schadevergoeding in de praktijk vaak weinig terecht komt. In veel gevallen, echter, leidt een aangifte door een organisatie niet tot een vervolging of zelfs niet tot een opsporingsonderzoek (voor meer over de redenen hiervoor, zie paragraaf 3.3). Naast de vraag of de baten van het doen van aangifte opwegen tegen de directe kosten, kan een aangifte ook in meer indirecte zin kosten opleveren voor een organisatie. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het verlies van controle over het proces en de informatie die naar buiten wordt gebracht, dat optreedt op het moment dat het strafrechtelijk systeem via een aangifte erbij wordt betrokken (Williams, 2005). Dit verlies van controle kan vervolgens leiden tot kosten zoals reputatieschade. Ondanks dat respondenten uit het strafrechtelijk werkveld aangeven dat zij rekening proberen te houden met de belangen van de betrokken organisatie, heeft deze organisatie geen zeggenschap over een strafrechtelijk onderzoek. Dit kan voor een organisatie nadelige gevolgen hebben, zoals dat een aangifte niet wordt opgepakt.

Bij strafrechtelijk is het de vraag maar of het opgepakt wordt, dat is ook bij hen toen een afweging [geweest] in een paar zaken van: gaan we dit wel of niet inzetten? Dan gaan ze vaak het civielrechtelijke circuit in, want dan weten ze zeker, daar hebben [ze] regie op. Op strafrecht hebben ze geen regie. Dus ik snap het ook wel dat dat niet vaak gebeurt.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Respondent 27 geeft daarom aan dat hij zo min mogelijk overgaat tot het doen van aangifte.

Maar als je vraagt hoe vaak doen wij aangifte? Ja, dan zeggen we wel van dat doen we zo weinig mogelijk, omdat er heel veel factoren zijn die gewoon onvoorspelbaar zijn. Hoeveel tijd [en] geld ik spendeer om aangifte voor elkaar te krijgen [dat is aanzienlijk]. [En] binnen het politieapparaat heb ik er geen zicht meer op, ik heb er geen kijk meer op, ik hoor er niks van. Het kan heel goed zijn dat die doorgezet is en toch wordt vervolgd, maar wij horen het ook niet.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het verlies van controle kan daarnaast ook andere nadelige effecten hebben voor organisaties, bijvoorbeeld dat een aangifte, en het daaruit voortvloeiende strafrechtelijke onderzoek, de dagelijkse gang van zaken binnen een organisatie verstoort, omdat belangrijke bestanden worden meegenomen, een afdeling wordt stilgelegd of er onrust wordt gecreëerd binnen de organisatie (Meerts, 2019a). Zo legt respondent 3 [particuliere onderzoeker (forensisch accountant)] uit dat een aangifte vaak zowel intern als extern tot opschudding kan leiden, wat grote gevolgen kan hebben. Zo kan het nieuws dat er een strafrechtelijk onderzoek loopt naar een criminele gedraging binnen de or-

ganisatie veel impact hebben op diens reputatie: ‘En soms is een aangifte heel logisch, maar ook weer niet. Vanwege bijvoorbeeld bewijsmateriaal dat koersgevoelig is en wat dan op een of andere manier een eigen leven gaat leven’ [Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]. Respondent 2 geeft daarbij aan dat het gevaar voor reputatieschade vooral bij medewerkers met een belangrijke functie in de organisatie groot kan zijn.

En het is het bedrijfsleven, dus stel dat het iemand is die heel hoog [zit] dan heb je natuurlijk ook nog andere keuzes [die een rol spelen], mediaschade en dat soort dingen. Dus ik zou liegen als ik zou zeggen dat het nooit is gebeurd dat er geen aangifte is gedaan, terwijl [je dat wel zou willen], we hebben weleens gehad dat iemand gewoon te hoog in de boom zat. Dus die wordt gewoon met een soort stille trom door de achterdeur ontslagen. Dan ligt er geen aangifte. [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ook respondent 17 bespreekt de rol van reputatieschade bij de afweging om geen aangifte te doen.

[Bedrijf] hanteert in principe dat er in geval van strafbare feiten altijd aangifte wordt gedaan, maar dat is wel: komma tenzij het [het bedrijf] zo erg zou benadelen op reputationeel gebied dat het niet gebeurt. Maar die beslissing wordt dan wel hoog in de organisatie genomen. [Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het verlengde hiervan speelt de mogelijkheid dat de organisatie zelf blaam treft. In paragraaf 2.3 bespreken wij onder andere dat een aangifte, als hiertoe wordt besloten, vaak pas gedaan wordt nadat een particulier onderzoek is afgerond. Voor een deel komt dit voort uit het willen behouden van de controle over het proces en het zeker willen zijn dat het gedrag strafrechtelijk is te duiden. Het is echter ook mogelijk dat uit een particulier onderzoek blijkt dat de organisatie zelf (deels) schuld heeft aan het strafbare gedrag. Die verantwoordelijkheid kan liggen in het daadwerkelijk (mede)plegen van het strafbare feit, maar ook in het niet op orde hebben van interne processen. Dit kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar ook tot een risico op strafrechtelijke vervolging van de organisatie zelf. Los van het risico van vervolging is een dergelijke situatie nadelig voor de reputatie omdat het wordt geassocieerd met een falend aanname- en controlebeleid en het niet op orde hebben van interne systemen. Ook dit kan een reden zijn om af te zien van aangifte, of om de aangifte uit te stellen tot duidelijk is in hoeverre de organisatie zelf iets te verwijten is (Meerts, 2014a). Reputatie speelt dus op meerdere manieren een rol bij de beslissing om van een aangifte af te zien. Zoals we hierna echter bespreken in paragraaf 2.3.2, is het ook goed mogelijk dat het beschermen van de reputatie juist een reden is om wel aangifte te doen. Voordat we dit bespreken, gaan we echter eerst in op andere overwegingen die door respondenten worden aangedragen om af te zien van aangifte.

2.2.2 *Praktische overwegingen*

In het verlengde van bovengenoemde commerciële overwegingen liggen de zogenaamde ‘praktische overwegingen’. Het gaat hierbij om heel praktische zaken, zoals het niet vrij kunnen maken van capaciteit om aangifte te doen. Respondent 2 legt uit dat capaciteitsproblemen ertoe kunnen leiden dat er geen aangifte wordt gedaan van een zaak waar men eigenlijk wel aangifte van zou willen doen.

Wij proberen zo veel mogelijk aangifte te doen. Maar de keuze of we aangifte doen is eigenlijk een beetje arbitrair omdat je gewoon gelimiteerde capaciteit hebt. Er zijn gewoon echt zaken waarvan ik ook vind dat we aangifte zouden moeten doen. Maar ja als niemand tijd heeft om een afspraak te maken dan is het soms zo. We hebben wel een soort van indicatielijst van zoveel schade en [dat soort zaken]. Maar in de praktijk is het gewoon echt van: is het ernstig genoeg en heeft er iemand tijd?

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Een andere praktische overweging heeft te maken met efficiëntie. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de logica van het strafrechtelijk systeem niet goed aansluit op de wensen van organisaties (Williams, 2005; Schaap, 2008). Het is voor een organisatie vaak belangrijker dat het probleem op efficiënte wijze wordt afgehandeld, dan dat er een strafrechtelijke vervolging plaatsvindt. Zoals eerder opgemerkt, is aangifte in veel gevallen ook niet nodig voor een efficiënte afwikkeling van de zaak, omdat er privaatrechtelijke alternatieven open staan. De toegevoegde waarde van een aangifte is voor organisaties dan ook in veel gevallen beperkt.

Kijk, wij doen in heel weinig gevallen politieaangifte. Het merendeel wikkelen wij gewoon zelf af. Wat ik al zei: wij hebben onze eigen middelen, we kunnen iemand registreren, we kunnen onze kosten verhalen. Allemaal civielrechtelijk.

[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Waar privaatrechtelijke afdoeningsmogelijkheden worden gezien als efficiënt, beschouwen respondenten de strafrechtelijke route en de politieorganisatie als inefficiënt. Dat heeft voor een deel te maken met de regels waaraan de politie moet voldoen, die het proces danig vertragen. Zo stelt respondent 14: ‘Maar als je kijkt naar de efficiëntie in zo’n proces is dat natuurlijk helemaal niet, als ik zo’n winkel zou moeten hebben, dan ga ik er geen droog brood mee verdienen toch?’ [Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)].

Respondent 3 stelt daarom dat het doen van aangifte vaak niet in het belang is van een organisatie, als een snelle en efficiënte oplossing wordt gezocht:

Als je op een gegeven moment denkt, ga ik aangifte doen of niet? En dat is wel een klein dingetje, want lang niet ieder bedrijf doet aangifte en wil ook geen aangifte doen. Waarom niet? Omdat aangifte een heleboel gezeik binnen je organisatie [oplevert] en dat wil je niet. Je wil dat het zo swift mogelijk wordt opgepakt, afgehandeld en tsjak. Gewoon via het arbeidsrecht, weg ermee. Je hebt of bewijsmiddelen voor ontslag op staande voet, of je maakt een vaststellingsovereenkomst en weg met die handel. (...) Er zijn wel bedrijven, ik heb in zo'n bedrijf gewerkt, waarin mijn houding was: ik doe van alles aangifte. Daar heb ik spijt van gehad als de haren op mijn hoofd. Want aangifte bij een groot bedrijf, je doet daar aangifte waar het feit heeft plaatsgevonden. Ik verloor mijn tijd kriskras door Nederland, daar word je gek van. (...) Dus bezint eer begint met te zeggen: ik doe van alles aangifte. (...) Het bedrijf is gebaat bij het snel afwikkelen van de situatie en dan door te gaan. En een aangifte duurt lang. Aangiftes van bedrijven [gaan vaak om] fraude, oplichting, afpersing. Dat wordt meestal geseponeerd, of niet opgevolgd. Dus dan denk je op een keer van: ja, laat maar hangen.

[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

In het citaat hiervoor refereert respondent 3 ook aan het proces van aangifte doen. Dit is verbonden met hoe de politie is georganiseerd. Waar er aangifte dient te worden gedaan, blijkt ook een rol te spelen in de afweging om wel of niet hiertoe over te gaan. Respondenten geven aan dat het per eenheid en zelfs per politiebureau verschilt hoe er wordt omgegaan met particuliere onderzoekers die aangifte willen doen. Zo stelt respondent 14: 'Het is zo ontzettend verschillend, dat is echt (...) "de" politie, dat bestaat niet. En dan heb je niet alleen de politie maar je hebt ook nog het OM [waarbinnen verschillen bestaan]' [Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Zoals we in hoofdstuk 5 zullen bespreken, wordt er door particuliere onderzoekers dan ook vaak gebruikgemaakt van hun eigen netwerk om een aangifte 'bij de juiste persoon te krijgen'.

2.2.3 *Normatieve overwegingen*

Een derde type overweging dat respondenten benoemen om van aangifte af te zien, berust meer op normatieve dan op commerciële of praktische overwegingen. Aangezien een aangifte vrijwel nooit op zichzelf staat en er volgens respondenten altijd ook eigen maatregelen worden getroffen, wordt vaak ook meegewogen of de persoon niet al voldoende aangepakt is en of een aangifte niet tot een disproportionele straf voor de betrokkene zal leiden.

Er zijn situaties waarin je zegt nou én iemand is zijn baan kwijt én [er] wordt beslag gelegd op allerlei zaken en ja, hoever moet je op enig moment gaan om iemand ook nog een keer strafrechtelijk wat proberen voor de voeten te gooien?

[Respondent 19 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondenten werkzaam binnen het strafrechtelijk systeem geven aan deze overwegingen legitiem te vinden, maar wijzen tegelijkertijd ook op mogelijke gevaren van een puur privaatrechtelijke afdoening:

Het vervelende is alleen dat die persoon dan weer ergens anders aan het werk kan. Het andere is dus als je zegt we doen aangifte en we zetten hem op zo'n [zwarte lijst]. Dat dus de volgende [organisatie] weet dat je Pietje niet in dienst moet nemen want die graait in de kas.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Ook respondenten uit de particuliere onderzoekssector geven aan dat de normatieve overwegingen van de belangen van de samenleving en de belangen van de betrokken medewerker tegen elkaar worden afgewogen (zie ook paragraaf 2.3.3 hierna). In verschillende situaties zal die afweging verschillend uitvallen. Respondent 14 bespreekt in het citaat hierna een geval waar de belangen van de medewerker zijn meegenomen, maar er desondanks aangifte is gedaan:

Vorige week heb ik met een collega iemand zitten interviewen, die aangifte moeten we nog doen, die heeft € 1600 meegenomen (...) Na afloop van het interview moest hij zijn pasje inleveren, elf jaar werkt hij hier en ik denk dat hij volgende week ontslagen gaat worden. Dus hij is zijn baan kwijt. Hij lag al in scheiding. Financieel staat het hem echt tot hier en hij zal zijn huis uit moeten. Ik heb het met hem doorgenomen. Het plaatje zoals het er voor die man uit gaat zien, is vrij desastreus en we gaan ook nog aangifte doen. Dat doen we wel. Denk je dat hij voorlopig nog ergens anders een fatsoenlijke baan kan krijgen?

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In bovenstaande situatie zijn de belangen van de medewerker meegewogen, maar vond het bedrijf de situatie ernstig genoeg om toch aangifte te doen. Respondent 14 vertelt echter ook dat hij niet verwacht dat de aangifte opgepakt zal worden door de politie, omdat betrokkene al via een andere route is gestraft. Dat laatste refereert aan een gebrek aan vertrouwen in het strafrecht, een onderwerp dat we hierna bespreken.

2.2.4 *Een gebrek aan vertrouwen in het strafrecht*

Een laatste groep overwegingen om af te zien van het doen van aangifte, kunnen we samenvatten als een gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem. Eerder hebben we gezien dat organisaties niet veel verwachten van een aangifte als het gaat om een efficiënte oplossing voor hun probleem en dat velen het idee hebben dat hun aangifte niet opgepakt zal worden (zie ook Gill, 2013; Meerts, 2019a). Zoals respondent 26 het samenvat: 'Uiteindelijk denk ik dat het gevolg is dat heel veel organisaties niet meer zo heel erg rekenen op de overheid' [Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)].

Hoewel er begrip is voor zaken als capaciteitsproblemen binnen de politie, leidt deze situatie er volgens respondenten wel toe dat zij minder geneigd zijn aangifte te doen:

Ik denk dat heel veel mensen, zeker van mijn generatie zeg maar, die is dat vertrouwen allang kwijt. Ik ben hier sinds 2005 en wij zijn al zolang bezig om te proberen van 'jongens we hebben dit, doe eens ff mee, denk eens mee'. Kansloos, kansloos verhaal. Als je ziet hoe [het gaat], mensen hebben allemaal wat. Als je dan met iemand wat afsprekt, die moeten schietlessen en die moeten met de ME mee, en die moeten daar mee, en daar mee en dan ben je gewoon twee weken verder. Dat kan niet in onze wereld. (...) Dus dat zit ook al helemaal verkeerd. Je kunt niet met iemand bij de politie zakendoen, want dan weet je, dat kan gewoon zomaar twee weken stil liggen. Dat neem ik niemand kwalijk, maar dat gaat gewoon niet. Zolang ze dat niet onder controle hebben, gaat dat samenwerken niet gebeuren. Ik kan niet tegen mijn klant zeggen 'ik ben aan het samenwerken met de politie, maar begin februari praten we verder'. Zo werkt dat niet hier. Wij worden ervoor betaald en dat betekent ook dat er snelheid op moet.

[Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

De gerichtheid op efficiëntie, besproken in paragraaf 2.2.3, zorgt zoals uit het voorgaande citaat blijkt voor een gebrek aan vertrouwen in de politieorganisatie. Hierbij gaat het niet alleen om de lange tijdsduur, maar ook om de perceptie dat aangiftes niet in behandeling worden genomen. Het niet oppakken van een aangifte kan tot teleurstelling en frustratie leiden bij organisaties en particuliere onderzoekers. Respondenten uit de strafrechtelijke keten zijn zich bewust van dit probleem. Zo stelt respondent 16: 'Maar je ziet wel dat de aangiftebereidheid afneemt naarmate men elke keer nul op zijn rekest krijgt. Dat weten we' [Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)].

Hoewel de verwachting dat een aangifte niet opgepakt gaat worden een belangrijke reden is om geen aangifte te doen, gaat het gebrek aan vertrouwen in de strafrechtelijke overheid verder dan alleen dit punt. Het heeft ook te maken met de perceptie dat politie en justitie te weinig kennis en expertise bezitten om een aangifte goed op te pakken. De perceptie dat de politie de kennis en expertise mist om complexe financieel-economische criminaliteit te onderzoeken, is een terugkerend thema onder respondenten. Dit wil overigens niet zeggen dat respondenten met een achtergrond in particulier onderzoek negatief zijn over de politie. Zo stelt respondent 3:

Terwijl het niet aan goede wil ontbreekt, maar het ontbreekt ook aan kennis. Het milieu waar bedrijven zich in bevinden, dat zijn gecompliceerde fraudes. Dat vergt echt behoorlijk intellectueel nadenkwerk en ik zeg niet dat ze dat niet kunnen, want dat geloof ik – ik heb heel veel heel slimme rechercheurs meegeemaakt – maar ze zijn het niet gewend. Ze hebben er niet de feeling voor. Zake-lijk gaat het anders, daar moet je gewoon voelsprietten voor hebben.

[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

Hoewel niet alle respondenten zich naar eigen zeggen door een laag vertrouwen in de politie laten weerhouden tot het doen van aangifte, is het voor anderen wel een factor die wordt meegewogen in de beslissing om wel of geen aangifte te doen. Zo stelt respondent 20:

Ik ben niet per se tegen aangifte doen, maar wij proberen wel bij de politie te zeggen van jongens wat is de kans? Als je er niks mee gaat doen, ga ik ook geen aangifte doen. En wij willen ook best de aangifte tikken hoor, dat kan ik net zo goed. Ik tik de hele aangifte, kijk hier heb je het hele verhaal. Alles eronder, aangifte erbij. Maar als je er niets mee doet, dan ga ik er niks mee doen. Ik bedoel, ik wil wel weten of je het in behandeling neemt.

[Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

Bovenstaande punten worden door respondenten werkzaam binnen de strafrechtelijke keten onderkend. Een aantal respondenten geeft aan zich hier zorgen over te maken omdat zij verwachten dat het de aangiftebereidheid van professionele partijen erodeert. Zo stelt ook respondent 18 dat hij de kans somber inziet dat een aangifte vanuit een bedrijf wordt opgepakt, ook in gevallen die voor het desbetreffende bedrijf veel impact hebben.

Dan is het nog maar de vraag of het ooit gedraaid gaat worden, zo'n zaak. Ik bedoel je kunt als bedrijf wel een enorm groot probleem hebben, met een werknemer die voor tientallen duizenden euro's [heeft] opgelicht, maar als je aangifte doet bij de politie heb je niet de garantie momenteel dat er ook wat aan gedaan wordt. Wat dat betreft hebben wij over het algemeen een slechte naam en doen heel veel bedrijven geen aangifte bij de politie maar regelen ze het civielrechtelijk. Nou ja dat is natuurlijk, aan de ene kant snap ik het wel want het is praktisch en ik zou het waarschijnlijk zelf ook gedaan hebben. Ik bedoel, ik hoop echt zelf ook helemaal niks met de politie te maken hebben in wat voor situatie dan ook, want de kans dat een zaak gedaan wordt is echt wel, momenteel heel klein, denk ik.

[Respondent 18 – politie]

In lijn met de literatuur kan dit volgens respondenten leiden tot geen, of selectief, aangifte doen, zoals respondent 9 hierna uitlegt:

Ja ik heb ook wel ideeën hoor, bij regelmaat als ik met mensen [particuliere onderzoekers] praat in zo'n overleg (...) Hè, je kent de mensen goed waar het om draait en soms wordt het ook weleens uitgesproken. Kijk en als ze dan tien meldingen hebben dan filteren zij er zelf al twee uit waar ze aangifte van willen doen, terwijl ze eigenlijk van acht aangifte kunnen doen. Snap je?

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

In het volgende citaat benoemt respondent 1 twee dimensies van het gebrek aan vertrouwen richting het strafrechtelijk systeem, namelijk dat er te weinig mankracht vrij wordt gemaakt voor een complexe zaak en het daarbij kan gaan om ondergekwalficeerde mensen.³⁴

Dat moeten wij ons ook als opsporingsdiensten aantrekken, dat moet politie en de FIOD zich ook aantrekken. Ja, dat [op zo'n dossier] vijf volwaardige advocaten [zitten], vier accountants die het forensisch werk al tien jaar doen, drie auditors die dat werk al zoveel jaar doen. En wij laten er twee mbo-politiemensen/FIOD-mensen naartoe gaan. En zegt alleen het opleidingsniveau iets? Nee, het gaat niet om hbo, universitair of mbo. Maar het gaat wel over, wat ik net schetste, een heel team van mensen met heel veel kennis in huis. En wij laten het door twee mensen doen. Goh, is dat nog wel in balans?
[Respondent 1 – FIOD]

Een aantal respondenten uit de strafrechtelijke keten geeft echter aan dat dit beeld van een tekortschietend strafrechtelijk systeem volgens hen vooral gebaseerd is op ervaringen uit het verleden en dat politie en justitie vooral met een reputatieprobleem kampen:

Dat heeft ook wel iets te maken met [reputatie]. En dat is ergens ook wel reëel. Er is heel beperkte politiecapaciteit. Dus in het verleden hebben mensen wel eens ervaringen [gehad] dat ze aangifte hebben gedaan en dat dat niet is opgepakt. Kijk, fraude moet vaak opboksen tegen schietpartijen en nou die hebben we in [stad] heel erg veel. En andere dingen, veel drugs, dat soort dingen. Dus je hebt maar een beperkt clubje politiemensen. Dus je ziet dat ze soms, vaak ook nog gebaseerd op oude beelden, heel weinig illusie hebben dat zo'n zaak gedraaid gaat worden. Of kwalitatief goed gedraaid kan worden. [Maar] ik heb wel het idee dat het ons de afgelopen vier jaar gelukt is om te laten zien dat we het echt wel aankunnen.
[Respondent 29 – Openbaar Ministerie]

In de deelparagrafen van paragraaf 2.2 hebben wij redenen besproken die door respondenten worden aangevoerd om niet over te gaan tot aangifte. Dat betekent echter niet dat er in het geheel geen aangifte wordt gedaan. In het hiernavolgende gaan wij in op redenen die respondenten aanvoeren om wel tot aangifte over te gaan.

³⁴ Beide punten worden door respondenten aangedragen als belemmering in samenwerking (zie hoofdstuk 5) en kunnen wellicht ook worden gezien als onderliggende redenen voor initiatieven als de Proeftuin Verzekeringsfraude (zie paragraaf 3.5.4 en hoofdstuk 4 over het gebruik van particulier gegenereerde informatie).

2.3 Redenen om aangifte te doen

Ondanks dat er voor organisaties genoeg redenen aan te wijzen zijn om geen aangifte te doen van interne financieel-economische criminaliteit, gaan zij hier in voorkomende gevallen toch toe over. Grote organisaties hebben soms als standaardbeleid om aangifte te doen (paragraaf 2.3.1). Andere overwegingen die ten grondslag liggen aan het overgaan tot aangifte zijn grofweg te als pragmatische dan wel strategische overwegingen (paragraaf 2.3.2), en normatieve overwegingen (paragraaf 2.3.3) (zie ook: Meerts, 2019a). Hierna bespreken we deze redenen meer in detail.

2.3.1 Aangifte als beleid

Het eerste type overweging dat een organisatie kan aanzetten tot een aangifte is dat de organisatie dit zichzelf heeft opgelegd via beleid. In dit geval spelen andere (pragmatische of normatieve) overwegingen minder een rol en wordt er aangifte gedaan, omdat dit zo is vastgelegd als procedure. Respondent 14 zegt hierover:

Als er een overtreding is van een artikel uit het Wetboek van Strafrecht, van een economisch delict of wat dan ook, een aangiftewaardige zaak, dan doen we aangifte. Eigenlijk in principe, nou eigenlijk doen we altijd aangifte [Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)].

De achterliggende redenen voor het opstellen van een aangiftebeleid kunnen echter wel weer meer normatief van aard zijn (bijvoorbeeld omdat het standpunt is dat elk strafbaar feit moet worden gemeld aan de politie), of meer strategisch (bijvoorbeeld om goede wil te kweken bij een toezichthouder). Ook is aangifte in voorkomende gevallen verplicht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bepaalde delicten, zoals een ambtsmisdrijf. De meldplicht die uit bepaalde wetten volgt valt hier niet onder, aangezien het hier niet gaat om een aangifteplicht bij de politie, maar om een plicht om melding te doen bij een toezichthouder (of de FIU). Men kan hierbij denken aan het verplicht melden van een ongebruikelijke transactie bij de FIU of het verplicht melden van een datalek bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Zoals hierna in 2.3.2 wordt besproken, kan deze meldplicht wel weer leiden tot een aangifte vanuit meer strategische overwegingen. Veel respondenten die beleid noemen als reden om aangifte te doen, doen dit in de context van een onderzoek dat heeft gespeeld binnen een grote organisatie. In aanvulling daarop kunnen we benoemen dat Meerts (2019a) bespreekt dat het beleid tot aangifte vooral lijkt voor te komen in grote organisaties (multinationals) en in organisaties die een (semi)publieke achtergrond hebben.

In navolging van de literatuur (Meerts, 2019a), houden de respondenten die aangeven vanuit beleid aangifte te doen hierbij echter wel een slag om de arm, omdat er in specifieke gevallen alsnog overwegingen kunnen meespelen die de organisatie ertoe bewegen geen aangifte te doen. Wij hebben hiervoor bijvoorbeeld gezien dat het risico op reputatieschade een overweging kan zijn om van het beleid af te wijken, zoals

blijkt uit het gepresenteerde citaat van respondent 17 in paragraaf 2.2.1. Ook in het geval dat er een aangiftebeleid is, worden de overwegingen die besproken zijn in paragraaf 2.2 dus meegenomen in de uiteindelijke beslissing; in voorkomende gevallen kan dit ertoe leiden dat er wordt afgezien van de aangifte. Respondenten benadrukken echter wel dat het hier om uitzonderingen gaat en dat het beleid zo veel mogelijk wordt gevolgd.

2.3.2 *Strategische en pragmatische overwegingen*

Het tweede type overwegingen dat een organisatie kan aanzetten tot een aangifte bespreekt Meerts (2019a) onder de noemer ‘strategisch/pragmatisch’. Dergelijke overwegingen komen vaak neer op een noodzakelijkheid: een aangifte is nodig om een ander doel te bereiken. Zo geven respondenten aan dat in sommige gevallen hun eigen onderzoek niet voldoende is om tot de relevante feiten te komen. Om toch tot een beeld te komen wat er is gebeurd en wie er verantwoordelijk is, kan het nodig zijn om de hulp van politie en justitie in te schakelen. Zo legt respondent 30 uit dat particuliere onderzoekers beperkt zijn in hun onderzoeksmogelijkheden:

Wij hebben natuurlijk veel minder middelen dan de politie. Kijk, de politie heeft opsporingsbevoegdheid en dat hebben wij niet. Wij moeten het doen met de middelen die ons voorhanden zijn. Ja, wij kunnen natuurlijk wel een onderzoeksbureau inschakelen of we kunnen ons eigen onderzoeksbureau inschakelen om dingen te onderzoeken, maar we kunnen niet iemand zeg maar verplichten om met ons het gesprek aan te gaan ofzo. Dat kan de politie dan wel. [Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hoewel we de vrijwilligheid in de medewerking aan een particulier onderzoek niet moeten overschatten (zie paragraaf 1.3.2.2 van dit rapport), is het gebrek aan opsporingsbevoegdheden een belangrijke beperkende factor voor particulier onderzoek. De ‘extra stap’ die kan worden gezet met de inzet van opsporingsbevoegdheden is dan ook een belangrijke overweging om tot aangifte over te gaan. Dat deze overweging een rol speelt, is iets wat respondenten uit de strafrechtelijke keten ook herkennen. Respondent 5 geeft het voorbeeld van een strafrechtelijk onderzoek waar hij bij betrokken was:

Nou, dat interne onderzoek ... Ja, dat is begonnen in mei 2017 en eigenlijk lukte men het niet om achter de identiteit van de mogelijk medewerker van [bedrijf] die daarbij betrokken was, om daar achter te komen. Daarvoor zijn ze uiteindelijk in contact gekomen met de politie. Om via de politie uiteindelijk de zaak aan te geven en onderzoek te kunnen starten. [Respondent 5 – politie]

In onze analyse van opsporingsdossiers komen we ook een voorbeeld tegen van een zaak waarbij aangifte is gedaan, omdat het particuliere onderzoek onvoldoende in-

formatie opleverde om een betrokkene aan te kunnen wijzen. We zien hier echter dat het geen garantie is dat de opsporingsbevoegdheden wel de benodigde informatie opleveren:

Het is onbekend wie het geld verduisterd heeft maar gezien de locatie van het geld moet er sprake zijn van interne betrokkenheid. Alleen medewerkers van twee specifieke afdelingen hebben toegang tot de locatie dus er moet een medewerker betrokken zijn geweest. Het particuliere onderzoek heeft niet genoeg aanwijzingen opgeleverd om een betrokkene aan te wijzen. Dit was een van de overwegingen om aangifte te doen. Het particulier onderzoek is snel na ontdekking gestart en na een maand is er aangifte gedaan. Ongeveer een maand later is het strafrechtelijke onderzoek gestart. Het particuliere onderzoek liep toen nog maar er is al wel informatie overgedragen. Op een later moment is er aanvullende informatie uit het particuliere onderzoek aan de politie gegeven. Het particuliere en strafrechtelijke onderzoek hebben dus deels parallel gelopen. Beide hebben onvoldoende aanwijzingen opgeleverd richting specifieke personen: de conclusie is dat men zich binnen het bedrijf niet aan procedures hield, waardoor belangrijke informatie ontbreekt. Daarnaast konden te veel mensen bij het geld om iemand aan te wijzen. Ook is de tijdsperiode waarin het delict gepleegd had kunnen zijn te groot. Al met al zijn er te veel onzekerheden en heeft ook het strafrechtelijke opsporingsonderzoek niet geleid tot een verdachte.

[Fragment uit de dossieranalyse van case 4]

Hiervoor worden twee voorbeelden gegeven van particuliere onderzoeken naar interne financieel-economische criminaliteit waarbij is overgegaan tot aangifte omdat het particuliere onderzoek te weinig heeft opgeleverd. Veel van de voorbeelden die respondenten noemen van gevallen waarin het voor het onderzoek noodzakelijk is om politie en justitie in te schakelen, gaan echter over externe daders. Dit is niet geheel verrassend, aangezien er in het geval van een interne betrokkene meer onderzoeksmogelijkheden openstaan voor particuliere onderzoekers (bijvoorbeeld het bekijken van communicatieverkeer). De arbeidsrelatie tussen de betrokkene en de organisatie maakt het daarnaast gemakkelijker om iemand te bewegen tot medewerking. Respondent 2, bijvoorbeeld, spreekt in het volgende citaat over de beperkte mogelijkheden die particuliere onderzoekers hebben bij externe financieel-economische criminaliteit.

Wij zien gewoon echt criminele organisaties zich daar echt [op] focussen. We zien gewoon echt de patronen. Je ziet gewoon dat het echt iets groters is. Ja en wij komen ook niet heel veel verder dan gewoon de katvangers of de mensen die onze processen raken. Als je dan een stap verder wil ja dan moet je toch de politie hebben om dat onderzoek te doen, maar er is nooit capaciteit.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Een interessant spanningsveld in dit kader is dat, hoewel respondenten aangeven dat het soms nodig is om aangifte te doen om informatie te achterhalen die zonder opsporingsbevoegdheden niet beschikbaar is, zij tegelijkertijd stellen vrijwel alleen aangifte te doen van 'kansrijke zaken'. Respondenten zijn zich ervan bewust dat de capaciteit van de strafrechtelijke keten beperkt is en stellen dat zij om die reden zo veel mogelijk informatie proberen aan te leveren bij een aangifte, om de kans te vergroten dat de aangifte wordt opgepakt (zie paragraaf 3.3 voor de overwegingen om een aangifte op te pakken en hoofdstuk 4 voor het gebruik van particuliere onderzoeksgegevens in een strafzaak).

Ik doe alleen aangifte van ronde zaken, dus ik denk dat de [mate van] veroordeling [naar] aanleiding van aangiftes die wij hier doen dat die aardig hoog zijn. Wij doen geen aangifte van iets waarvan we denken [dat het kansloos is]. Wij doen alleen aangifte als je echt duidelijk ziet wie het gedaan heeft. Hier en daar een uitzondering, weet je. Er was ook een overval op een vestiging van ons en daar is twee miljoen euro aan horloges [gestolen], nou goed dan doe je sowieso wel aangifte, maar over het algemeen leveren wij gewoon kant-en-klare zaken aan.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Een enkele respondent geeft verder aan dat het verstandig kan zijn om via een aangifte te proberen de Nederlandse strafrechtelijke keten te bewegen tot opsporing en vervolging, als er sprake is van een zaak met internationale componenten (zie ook Meerts, 2019a). Ook dit kunnen we onder de noemer van een strategische aangifte scharen.

Vaak is het in Nederland niet verboden en doe je in Nederland dingen met het buitenland en pakt Amerika je via extraterritoriale jurisdictie vanwege het paspoort van schroefje X, of een moertje of een nippeltje. Dat heb ik toen meegemaakt. Dus daar word je stontziek van. Maar als je hier bijvoorbeeld omkoopt met dollars heb je hetzelfde probleem van extraterritorialiteit. Daar zeg ik: dat ne bis idem hè? (...) Dat geldt niet in Amerika. Dat geldt bij ons. Is mensenrecht. Als je in Amerika komt van 'je mag niet twee keer [vervolgen]', [dan zeggen ze] 'Ja maar, ik ben toch niet bezig met hetzelfde? Ik ben een ander hof en ik ga nu naar jouw zaak kijken.' Dus het geldt niet echt. Wat je wel kunt hopen is als je eerst in Nederland vervolgd [wordt] dat je dan zegt: wij hebben al genoeg straf gehad. Dan krijg je in ieder geval minder straf.

[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

Het kan dus in het strategische belang zijn van een organisatie, om in Nederland aangifte te doen. Hoewel het geen garantie biedt dat een buitenlandse mogendheid niet ook zal vervolgen, bestaat de mogelijkheid dat in ieder geval enige coulance wordt betracht, als er al in Nederland vervolgd is. Een andere interessante opmerking die in dezelfde lijn ligt, is dat een strafrechtelijke vervolging en een eventuele veroordeling kan helpen om een schijn van partijdigheid tegen te gaan.

Wat wij wel de meest bijzondere constatering vonden en dat hebben we nu een paar keer meegemaakt. Ik doe vaak een intakegesprek als er professionele aan-gevers zijn – advocaten van de gemeente of advocaten van bedrijven dat maakt allemaal niet zoveel uit – en ik vraag ‘waarom doe je eigenlijk aangifte?’. Dat er vaak ook een belang in zit en dat ze zeggen ‘ja we vinden het wel fijn als het Openbaar Ministerie er iets van vindt en het naar een rechter gaat en een rechter er iets van zegt, want we merken dat intern mensen niet geloven dat iemand iets fout heeft gedaan of dat [men denkt dat] wij misschien een belang hebben om iemand te beschadigen. Als een rechter dan heeft gezegd, die persoon heeft iets fout gedaan, dat helpt ons om verder te kunnen’.
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

In voorgaande voorbeelden doet een organisatie aangifte met de hoop dat er een strafrechtelijke vervolging volgt. Dit is echter niet altijd het geval. Een andere meer pragmatische reden om aangifte te doen, is dat dit van de organisatie wordt geëist door bijvoorbeeld een verzekeraar, als voorwaarde om een vergoeding uit te keren.

Ze zijn soms meldingsplichtig om een bepaalde vergoeding te krijgen. Maar dan willen ze ook niet hebben, dan is het hun doel ook niet om de opsporing te krijgen, alleen de registratieplicht. Nou ja, daar kun je ook afspraken over maken. Hun doel is [dan] alleen maar om de centen binnen te halen.
[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het argument van een meldplicht, zoals voorgaande respondent het noemt,³⁵ kan zoals eerder in 2.3.1 benoemd ook spelen met betrekking tot bepaalde wettelijke verplichtingen (zoals de Wwft of verplichtingen richting toezichthouders). De melding zal in veel van dergelijke gevallen niet als een aangifte naar de politie gaan, maar naar het wettelijk vastgestelde meldpunt (bijvoorbeeld de FIU). Het kan echter alsnog (bijvoorbeeld met betrekking tot het imago van de organisatie) een goed idee zijn om in dergelijke gevallen aangifte te doen. Hoewel we in paragraaf 2.2.1 hebben gezien dat angst voor reputatieschade een reden kan zijn om geen aangifte te doen, kan een aangifte ook een positief effect hebben op de reputatie van een organisatie.

Voor een [bedrijf] betekent [het] nog wel wat dat ze aangifte doet tegen een medewerker, want daarmee zeggen ze, we hebben een rotte appel ergens in onze organisatie. Ik vind een vorm van kracht dat je laat zien, we hadden een rotte appel, maar onze procedures hebben gewerkt want het is gedetecteerd en we hebben hem ontslagen dus we hebben, ja, maatregelen genomen.
[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

³⁵ In het voorbeeld van respondent 16 is er strikt genomen geen sprake van een meldplicht omdat hij refereert aan de situatie waarin bijvoorbeeld een verzekering een aangifte eist. Dat is echter geen plicht: als de organisatie geen aangifte doet, zal de verzekeraar geen vergoeding uitkeren maar de organisatie breekt geen wettelijke verplichting door op deze wijze te handelen.

Zeker in gevallen waarbij wordt ingeschat dat de toezichthouder iets met de melding zal doen, kan het vanuit strategische overwegingen goed zijn om op deze manier te tonen dat de zaak serieus wordt genomen. Dit speelde in twee van de door ons geanalyseerde opsporingsonderzoeken ook een rol: in case 2 en 4 was de toezichthouder op de hoogte gesteld via de meldplicht en werd het beter geacht om ook aangifte te doen. In een andere zaak (case 6) is er onder andere aangifte gedaan, omdat de politie al via de aangifte van een burger op de hoogte was.

Een andere situatie waarin een verplichting bestaat om aangifte te doen, ontstaat wanneer een organisatie betrokkene op een zwarte lijst of waarschuwingslijst wil plaatsen: in veel gevallen is aangifte tegen de persoon een voorwaarde voor opname in de lijst. Dit speelde bijvoorbeeld ook een rol bij case 6. Respondent 7 geeft aan dat er voorheen sprake moest zijn van een aangiftewaardige zaak, maar dat dat met de invoering van de AVG is veranderd in een aangifteplicht. Hij legt uit dat dat volgens hem leidt tot aangiftes die niet per se nuttig zijn voor de organisatie of de politie.

Onder de nieuwe regelgeving zijn wij verplicht om aangifte te doen, dus mogen wij iemand alleen maar op die lijst zetten als wij aangifte doen. Dat is natuurlijk eigenlijk vragen om een verstopping van problemen, want ja, kijk voor relatief kleine [externe] fraude beëindigen wij de klantrelatie, maar (...) willen wij dan ook per se dat daar een strafrechtelijke opvolging op komt? Nou, dat hoeft echt niet in alle gevallen. Maar we willen wel dat die [zwarte] lijst actueel blijft want ja, als we dat niet met elkaar doen kun je die lijst ook weggooien. Die lijst is natuurlijk waardevol omdat ie gevuld blijft worden. (...) Maar dat soort regelgeving dwingt je nu dus om aangifte te gaan doen. Terwijl vroeger in de regels stond dat het moest gaan om een geval waar aangifte gedaan zou kunnen worden.

[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 7 is kritisch ten aanzien van het doen van aangifte om een dergelijke reden, omdat het in zijn ogen slechts leidt tot extra werk voor alle partijen, zonder dat er iets met de aangifte gebeurt of dient te gebeuren. Deze mening wordt breedgedragen onder onze respondenten, zowel vanuit de particuliere sector als politie en justitie.

Een andere overweging van meer pragmatische aard die door respondenten wordt genoemd, is dat een aangifte kan worden gebruikt ter afschrikking van toekomstige gevallen, als pressiemiddel om een betrokken medewerker te bewegen om mee te werken aan ontslag, of om een andere privaatrechtelijke maatregel kracht bij te zetten. Dit was volgens de betrokken (politie) onderzoeker bijvoorbeeld het geval in case 2, waarbij er volgens hem gebruik is gemaakt van de aangifte in de ontslagprocedure tegen de betrokkene. Ook respondent 9 heeft hier ervaring mee:

Nee, maar ze doen ook wel aangifte om een civiele zaak kracht bij te zetten. Hè, dan hebben ze dus een civiel conflict en dat wordt voor de rechter uitgevochten, maar dan zegt de advocaat van de ene partij 'maar we hebben ook aangifte gedaan, want [er] is ook een strafbaar feit gepleegd'.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Een dergelijke aangifte ziet er volgens respondenten anders uit dan wanneer men graag wil dat de aangifte ook daadwerkelijk opgepakt wordt: 'Dus voor je eigen maatregel is het soms ook nodig, maar die ga je dus niet zo pimpen als ja, je echt gewoon een politieteam lekker wil maken voor een bepaald onderzoek.' [Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Respondenten uit de strafrechtelijke keten geven aan dat de achterliggende reden om aangifte te doen voor hen van belang is. Als een organisatie aangifte doet met het doel een melding te hebben gemaakt, zonder dat er iets verwacht wordt van een strafrechtelijk onderzoek, kunnen er afspraken worden gemaakt over de procedure zonder dat dit politie en justitie capaciteit hoeft te kosten. In dergelijke gevallen zouden respondenten uit de strafrechtelijke keten liever een melding ontvangen dan een officiële aangifte. Respondent 16 legt uit:

Doe dan ook geen aangifte, maar doe een melding. Dan hoeven wij hem niet als aangifte te registreren en die melding, wij kloppen hem in het systeem met een mutatie en het is klaar. Verwacht dan ook van ons niet dat wij allemaal elkaar weer de bureaucratie met brieven en alles weer gaan terugkoppelen en in het systeem alles gaan verwerken. Daar moeten gewoon heldere afspraken over zijn.
[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Samengevat kunnen we dus meerdere overwegingen destilleren die aangifte bevorderen en waar pragmatische of strategische motieven aan ten grondslag liggen. In paragraaf 2.3.3 gaan we in op overwegingen van een andere aard, namelijk degene die zijn ingegeven vanuit normatieve overtuigingen.

2.3.3 Normatieve overwegingen

Het derde type overwegingen ten gunste van een aangifte betreft normatieve overwegingen. In paragraaf 2.2.3 hebben we normatieve overwegingen al besproken voor zover deze een rol spelen bij de beslissing om van aangifte af te zien. Aan de andere kant kunnen normatieve overwegingen ook ervoor zorgen dat de stap om wel tot aangifte over te gaan wordt gezet. Het gaat er dan vaak om dat men aangifte doet omdat het 'zo hoort' (Meerts, 2019a). Aan de ene kant heeft dit te maken met de overtuiging dat iemand gestraft dient te worden en daar is het strafrechtelijke proces meer voor geschikt dan privaatrechtelijke oplossingen. Hoewel het niet altijd doorslaggevend is in de beslissing voor of tegen aangifte, benoemen veel particuliere onderzoekers dat zijn

vinden dat er strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen criminaliteit, zoals hieronder verwoord door respondent 3:

Kijk mijn ideaal is gewoon boefjes die horen achter slot en grendel. Ik heb niets te schaften met mensen die het verschil tussen mijn en dijn niet weten. Dat vind ik zo'n fout in je opvoeding. Dat is mijn drijfveer.

(...) Als je in een bedrijf zit kun je denken 'je salaris, of je bonus' [lijdt er onder], vind ik niet eens zo interessant, ik reken altijd in een hypotheekje, sportclubje en studerende kinderen. Alles wat jij eraf haalt gaat ten koste van de omzet en als je dat te vaak doet moet je mensen ontslaan. (...) Dus daarom doe je er wat tegen.

[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

Deze behoefte aan vergelding wordt door meerdere respondenten aangehaald. Ook in onze dossieranalyse vinden we deze overweging terug. In case 2 en 7 wordt gesproken van een grote interne impact, wat een van de redenen zou zijn geweest voor het doen van aangifte.

Aan de andere kant spelen opvattingen rondom 'het maatschappelijk belang' in bredere zin hier ook een belangrijke rol. Respondenten wegen 'het maatschappelijke belang' mee in hun advies voor of tegen aangifte. Het maatschappelijk belang zou in voorkomende gevallen doorslaggevend zijn, aangezien de organisatie zelf, vanuit een puur commercieel oogpunt, niet per se gebaat is bij het doen van aangifte, zoals we ook zien in onderstaande uitspraak van respondent 2:

Als bedrijf heb je ook heel weinig belang bij een strafrechtelijke vervolging. Het levert ons echt niks op. Of iemand over twee jaar, of over drie jaar, een taakstraf krijgt want [zo is] het altijd [bij] financiële zaken. Om eerlijk te zijn, toen ik aan dit werk begon, vond ik het heel belangrijk vanuit mijn rechtvaardigheidsgevoel dat dat gebeurde, maar nu interesseert het me echt helemaal niks meer of iemand nog vervolgd wordt. Ik doe aangifte omdat ik vind dat het hoort, ik doe soms aangifte omdat ik bij een andere zaak ook aangifte heb gedaan, dus ik vind dat deze persoon dan net zoveel kans moet maken op een strafblad, maar als bedrijf ... Ja, het belangrijkste is dat de schade stopt. (...) Wij³⁶ hebben als beleid dat we een duurzaam verdienmodel willen hebben en criminele activiteiten in onze processen of criminele klanten zien wij niet als een duurzaam model. Daar proberen we ook tegen op te treden, maar soms heb ik het idee dat het [alleen maar geld kost en niets oplevert].

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

36 Respondent 2 refereert hier naar het bedrijf waarbinnen hij als particuliere onderzoeker werkzaam is. Het gaat hier dus om het duurzame verdienmodel van een grote organisatie met een eigen onderzoeksafdeling binnen de markt waar deze actief is, en niet om een verdienmodel van de onderzoeker of een extern onderzoeksbedrijf.

Een andere overweging die aansluit bij het voorgaande argument van maatschappelijke verantwoordelijkheid is dat respondenten naar voren brengen dat zij het belangrijk vinden om hun werkveld integer te houden. Zeker respondenten die als interne onderzoeker bij een grote organisatie werken, geven aan dat zij vinden dat het de verantwoordelijkheid van die organisatie is om aangifte te doen en zo bij te dragen aan de integriteit van de markt waarin zij zich bewegen.

Wij worden ook gezien als een weerbaar slachtoffer, dus 'ja jullie hebben toch een onderzoeksafdeling en je kan het toch civiel oplossen'. Ja, die mogelijkheden hebben we zeker en daar maken we ook gebruik van, maar ik denk, in het belang van, hoe moet je dat zeggen? De financiële integriteit, dat is een heel zwaar woord, maar daar staan we wel voor. Ja, dat je ook die aangifte moet doen. Ik heb er niets aan als een medewerker die fraudeert bij mij, als ik daar een onderzoek naar doe en er wordt gekeken naar die zaak en we komen tot de conclusie 'van deze figuur gaan we afscheid nemen', als die vervolgens bij een andere financiële instelling terechtkomt.

[Respondent 19 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Meerdere respondenten wijzen op dit gepercipieerde gevaar van recidive als er geen aangifte wordt gedaan. De overweging is hier dus dat men een bepaalde verantwoordelijkheid heeft richting concurrenten en richting de samenleving. Een dergelijke maatschappelijke overweging lijkt ook een rol te hebben gespeeld in case 2:

Het gaat om een (veroordeelde) recidivist. Er wordt door de aangever gesteld: 'deze [eerdere] straf [heeft] kennelijk onvoldoende preventief effect gehad. Daarnaast valt bepaald niet uit te sluiten dat [betrokkene], indien een voldoende afschrikkende reactie op de onderhavige strafbare feiten uitblijft, wederom zal recidiveren'. Dit wordt dan ook opgevoerd als reden om aangifte te doen en te verzoeken tot het instellen van een opsporingsonderzoek.

[Fragment uit de dossieranalyse van case 2]

Wanneer uit principe aangifte wordt gedaan is het voor respondenten niet altijd relevant of er daadwerkelijk (meteen) iets met de aangifte gebeurt. Respondenten geven aan soms ook aangifte te doen om 'een dossier op te bouwen'. Dat betekent dat men de aangifte ziet als een investering in de toekomst. Dit heeft een normatief element (de organisatie heeft concreet weinig aan de aangifte, maar de maatschappij op de langere termijn wel). Respondent 25 legt uit:

Nou ja kijk op het moment dat de politie zegt 'joh wij nemen de aangifte niet in behandeling omdat we andere prioriteiten hebben (...)' doen we ook meldingen bij politie, omdat we het wel belangrijk vinden om dat in het politiesysteem terug te laten komen. Je weet natuurlijk ook niet of hij bij andere winkels

al bekend is en dat kan misschien net wel een middel zijn voor de politie om te zeggen 'het komt nu zo vaak voor, we pakken hem nu wel op'.
 [Respondent 25 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 27 geeft aan dat dit ook kan spelen op het moment dat het de particuliere onderzoekers zelf niet lukt om een betrokkene (in de zin van 'verdachte') helder in beeld te krijgen, bijvoorbeeld omdat de persoon weigert mee te werken aan een interview met de onderzoekers. Er wordt dan aangifte gedaan in de hoop dat er in de toekomst alsnog een (strafrechtelijke) zaak tegen betrokkene kan worden gevoerd. Hier schuilt daarom ook een zeker pragmatisme in: door nu aangifte te doen wordt de dader mogelijk later alsnog vervolgd.

In deze paragraaf hebben wij verschillende overwegingen besproken die kunnen leiden tot de beslissing om aangifte te doen. Echter, bij de beslissing om over te gaan tot aangifte speelt niet alleen een rol waarom men hiertoe over gaat, maar ook wanneer. Deze timing van de aangifte staat centraal in paragraaf 2.4.

2.4 Moment van aangifte

De beslissing om aangifte te doen, valt over het algemeen vaak pas op het moment dat er reeds een particulier onderzoek is uitgevoerd, of dat al vergevorderd is. Respondenten geven aan dat uitzonderingen op deze regel – een vroege betrokkenheid van politie en justitie – vooral voorkomen op het moment dat strafrechtelijke actoren al op een andere wijze zijn betrokken of zelf actief op zoek gaan naar de aangifte. Dit zien we ook terug in de opsporingsdossiers die wij in onze dossieranalyse hebben betrokken: bij twee van de zeven opsporingsonderzoeken was er sprake van vroege betrokkenheid van de politie, omdat de politie al op de hoogte was van de zaak via eigen onderzoek.³⁷ Hier werd vervolgens door de politie actief gevraagd om een aangifte. In de overige vier zaken was het particuliere onderzoek al afgerond of vergevorderd op het moment van de aangifte.

Het in een laat stadium van het particuliere onderzoek aangifte doen, heeft volgens respondenten voordelen. In veel gevallen gaat het dan om een volledig afgerond particulier onderzoek, waarvan het rapport als bijlage bij de aangifte wordt gevoegd. Zoals respondent 8 hierna aangeeft, zou de kans op navolging hierdoor worden vergroot:

Dan maak je gewoon je aangifte op basis van je onderzoek zo ver je kan, want ja ... Ik noem het weleens snackpolitie en ik vind het ook een heel normaal fenomeen, maar hoe mooier je je aangifte maakt – met alles wat je hebt, dus camerabeelden, transactiegegevens, loggegevens, nou ja alles wat ze maar op het goede spoor kan zetten en wat voor hun dan vrij snel te veredelen is – hoe

³⁷ Daarnaast werd de politie in een derde zaak vroeg betrokken omdat de organisatie de fraude zo ernstig achtte dat is besloten in een vroeg stadium aangifte te doen.

mooier je je aangifte maakt, dus hoe makkelijker te snacken, des te groter ook de kans dat ze dat onderzoek gaan oppakken. En vaak komen we eigenlijk al op een dader uit, of iemand waarvan wij denken: nou, die zit er zo diep in dat moet gewoon een betrokkene zijn. Dus dan verhoog je al voor hen de pakkans en dat vinden ze sowieso al interessant.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het vergroten van de kans dat een aangifte wordt opgepakt is volgens respondenten een belangrijke reden om pas na afloop van een particulier onderzoek aangifte te doen, maar het is niet de enige overweging. Het is voor organisaties belangrijk goed zicht te hebben op de situatie, voordat er wordt besloten om al dan niet over te gaan tot aangifte (Meerts, 2019a). Respondent 28, van het Openbaar Ministerie, spreekt uit zijn ervaring met interne onderzoeken en stelt:

Eigenlijk start het daar eigenlijk allemaal. Dat ze zich eerst wenden tot een interne veiligheidsman die zegt 'ja, laten we hier voorzichtig mee zijn. Eerst een recherchebureau erbij halen voordat we die hele aangifte gaan doen want dan wordt het ook meteen zo groot'. Dus ik heb zelf het gevoel – maar dat is niet gefundeerd op cijfers of onderzoek – dat je vaak ziet dat mensen wat huiverig zijn om meteen aangifte te doen. Zeker als het gaat om interne fraudes. Laten we eerst maar zeker weten dat het fout is en pas dan – als zo'n recherchebureau heeft gezegd 'ja er is echt stront aan de knikker' – dat ze zich dan pas bij ons melden.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Het verlies van controle kan een reden zijn om geen aangifte te doen (zie paragraaf 2.2), maar het kan ook een reden zijn om de aangifte uit te stellen tot het particuliere onderzoek is afgerond:

Dus wij hebben het liefste onze eigen zaken alvast klaar en af, dan wanneer we aangifte doen en de politie zegt 'ja, nou, moeten jullie even stoppen en dan gaan wij door'. Maar dan hebben wij geen regie meer over onze zaak.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit heeft onder andere ook te maken met het feit dat er bij een aangifte vaak pas kan worden opgetreden tegen een betrokkene, als hij of zij schuldig is bevonden. Dit kan dan leiden tot een situatie waarin iemand bijvoorbeeld nog niet ontslagen kan worden, zolang het (langdurige) strafrechtelijke onderzoek loopt. Organisaties stellen hun eventuele aangifte dus vaak uit tot het moment dat het interne onderzoek is afgerond en de eigen maatregelen tegen betrokkenen reeds zijn getroffen (Gottschalk, 2016; Meerts, 2019a).

2.5 **Interne versus externe financieel-economische criminaliteit en de beslissing tot aangifte**

In de vorige paragrafen hebben wij verschillende overwegingen besproken die kunnen leiden tot de beslissing om (op een bepaald moment) aangifte te doen. Een volgende vraag is of wij een onderscheid kunnen maken in het aangiftgedrag van organisaties als het gaat om financieel-economische criminaliteit waarbij er sprake is van interne betrokkenheid, ten opzichte van gevallen waarbij de gepleegde criminaliteit van buiten de organisatie komt. Hoewel ons onderzoek zich expliciet richt op interne financieel-economische criminaliteit, is deze vraag binnen ons onderzoek van belang omdat het inzicht kan bieden in de vraag of een onderscheid tussen interne en externe financieel-economische criminaliteit in de praktijk relevant is. Naast de vraag welke overwegingen een rol spelen in het wel of niet overgaan tot een aangifte, is respondenten dan ook gevraagd de omstandigheid dat het gaat om een intern geval, waarbij een medewerker criminaliteit heeft gepleegd, meeweegt in de overweging om aangifte te doen. In de perceptie van respondenten verschillen interne en externe financieel-economische criminaliteit op een aantal belangrijke punten. Ten eerste identificeren respondenten een verschil ten aanzien van welke informatie wordt aangeleverd bij een aangifte. Respondent 2 stelt bijvoorbeeld dat het aanleveren van een gedegen en onderbouwde aangifte makkelijker is, als het gaat om een interne betrokkene:

Het voordeel van iemand binnen de organisatie is dat je weet wie het is. (...) Hoe duidelijker de aangifte, hoe groter de kans dat iemand uiteindelijk wordt vervolgd. Iemand die binnen de organisatie iets doet die zal sneller met naam en toenaam genoemd worden in de aangifte dan iemand die buiten het bedrijf zit. Dus het maakt uit in hoeveel je kan overdragen aan de politie, maar ik heb ook weleens externe betrokkenen gehad die we gewoon volledig in beeld hebben.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Wij zagen hiervoor (paragraaf 2.3.2) reeds dat respondenten aangeven dat veel gevallen waarbij binnen een particulier onderzoek onvoldoende informatie kan worden verzameld, externe betrokkenen betreffen. De organisatie heeft vaak meer mogelijkheden om onderzoek te doen en om sancties op te leggen tegen interne betrokkenen dan tegen betrokkenen van buiten de organisatie. Naast de beschikbaarheid van informatie en mogelijkheden voor onderzoek, worden de beperkte mogelijkheden tot bestraffing in dergelijke gevallen ook als reden genoemd om aangifte te doen van externe financieel-economische criminaliteit.

Bij een klant kun je gelijk heel rigoureus al zijn producten opzeggen hoor. Maar het gaat wel wat verder, kijk, (...) de medewerker heeft de plicht om mee te werken vanwege het feit dat het een werkgever-werknemer relatie is. Een klant die kan gewoon ja, die gaat gewoon weg [waardoor je moeilijker kan onderzoeken en niet meer kan straffen].

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De overweging van reputatieschade zal daarnaast, ten tweede, gezien de gevoeligheid van een dergelijke zaak naar verwachting zwaarder wegen in het geval van interne betrokkenheid, dan als het puur om een externe betrokkene gaat. Over de invloed van reputatieschade op de beslissing om wel of geen aangifte te doen zijn de meningen echter verdeeld (zie hiervoor).

Op basis van de literatuur en het huidige onderzoek is te verwachten dat er eerder aangifte wordt gedaan van zaken met externe betrokkenheid dan interne betrokkenheid (zie o.a. Hoogenboom, 2016b). De combinatie van meer mogelijkheden om privaat te onderzoeken en op te treden, en de mogelijke impact die de aangifte van interne financieel-economische criminaliteit heeft op de reputatie van de organisatie, maakt dit een voor de hand liggende conclusie.

Die zie ik bijvoorbeeld ook bij die onderwerpen zoals CEO-fraude, wat men dan zo genoemd heeft. Is eigenlijk gewoon een babbeltruc. Je belt en je zegt ik ben de CEO en de financiële administratie moet geld overmaken naar een rekening. Dan zeg je het is voor een overname, het is allemaal beursgevoelig dus je mag het aan niemand vertellen. Dan heel geraffineerd ook met mails, met gegevens, maar eigenlijk heeft die interne medewerker zitten slapen gewoon, of niet goed doorgevraagd. Maar soms ook actief meegewerkt. Heeft een nummer veranderd, of een factuur. Daar zie je wel, dan wordt de nadruk in de beeldvorming gelegd op die externe partij die die babbeltruc heeft gedaan. Dat je zegt: ja, wacht even, die medewerker of die teamchef, zat die er dan ook niet bij in het complot? Of dan blijft het een beetje, men wil liever niet die interne variant etaleren.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

De meeste vormen van publiek-private samenwerking (PPS) en publiek-private relaties in bredere zin zijn daarnaast gericht op criminaliteit die afkomstig is van buiten de organisatie en niet van binnen de organisatie. Dit leidt ertoe dat vanuit de strafrechtelijke keten een beter zicht is op externe dan op interne incidenten. Paragraaf 2.6 gaat dieper in op de vraag in hoeverre publiek en privaat in algemene zin zicht hebben op elkaars activiteiten.

2.6 Publiek en privaat – percepties en mate van inzicht

We hebben in het voorgaande gezien dat een kritische houding ten aanzien van het strafrechtelijke systeem een overweging is om geen aangifte te doen. De onderliggende percepties ten aanzien van het strafrechtelijke systeem, maar ook van strafrechtelijke actoren ten opzichte van particuliere recherche, worden hieronder besproken. Daarnaast gaat deze paragraaf in op de vraag in hoeverre publiek en privaat zicht hebben op elkaars werkveld, en dus in hoeverre die percepties gebaseerd zijn op daadwerkelijke ervaringen. Het feit dat er veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit in de private sfeer blijven leidt logischerwijs tot een beperkt beeld van wat er nu precies wordt gedaan.

2.6.1 *Particuliere onderzoekers over de politie*

Gevraagd naar hun mening over (met name) de organisatie van de politie op het gebied van financieel-economische criminaliteit, wijzen respondenten op de aanwezige kennis en expertise, professionaliteit en organisatie van de politie. De percepties ten aanzien van deze onderwerpen lijken daarbij te worden beïnvloed door de eigen ervaring die particuliere onderzoekers hebben met (samen)werken met/bij de politie. Deze onderwerpen worden hieronder besproken.

Het onderwerp van kennis en expertise is eerder al besproken en samenvattend kunnen we stellen dat particuliere onderzoekers niet altijd te spreken zijn over de financieel-economische kennis en expertise binnen de politie. In het verlengde hiervan beklagen particuliere respondenten zich over de professionaliteit van de politie op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Zo geven enkele respondenten uit de particuliere sector aan dat zij het idee hebben dat er een ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd en dat de politie complexe aangiftes niet kan of wil opnemen. Daarnaast is een vaak genoemde klacht dat de politie zich geen beeld zou kunnen vormen van het bedrijfsleven en de commerciële realiteit van bedrijven.

In het verlengde van de perceptie dat de kennis en expertise en professionaliteit van de politie op het gebied van financieel-economische criminaliteit soms te wensen overlaat, wijzen particuliere onderzoekers ook op de organisatie van de politie, die in hun ogen ondoorzichtig is. Respondenten benoemen daarbij dat zij moeite hebben om in contact te komen met de juiste personen. Onderstaand citaat van respondent 20 is in die zin exemplarisch:

Waar moet je nou bij de politie heen als je fraude hebt? Dat mag je mij uitlegen, ik heb geen idee. Als jij nou honderdduizend euro kwijt bent, als particulier zelfs, waar moet je dan naartoe? Dat zegt het al, er is niemand die het weet. Dan kom je een wijkteam binnen en zeg je 'ik ben honderdduizend euro kwijt'. En dan?

[Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

Het beeld dat het moeilijk is om binnen de politie de juiste weg te vinden wordt ook ondersteund door respondenten binnen de politieorganisatie zelf:

Het is natuurlijk nu vaak voor bedrijven echt wel lastig om bij de politie je weg te vinden. Hè, stel je hebt een ingewikkelde financiële zaak. Ja, waar moet je naartoe met zo'n verhaal? Weet je, als je een wijkteam komt binnenlopen dan denken ze van ja wacht eens effetjes, daar heb ik helemaal geen verstand van. Weet je, dus wij hebben niet echt een Frontoffice³⁸ of een plek waar bedrijven met een iets wat gecompliceerdere aangifte naartoe [kunnen]. In principe zijn de wijkteams daar, dat is in eerste instantie het contact met het publiek.
[Respondent 18 – politie]

In het kader van de organisatie van de politie geven respondenten ook aan dat deze organisatie in hun ogen structureel kampt met capaciteitsproblemen, zeker op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat respondenten met een achtergrond in particulier onderzoek negatief zijn over de politie. Zo bestaat er begrip voor de situatie van capaciteitsproblemen. Respondent 20, hiervoor aangehaald, stelt bijvoorbeeld:

Er is niemand bij ons [bedrijf] die geen vertrouwen [heeft], die niet begrijpt waarom [de politie] dingen niet doet, want je kunt niet alles doen. Ik bedoel we hebben zelf bij die club gewerkt en je kunt niet alles doen.
[Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

Het voorgaande is een presentatie van de percepties van particuliere onderzoekers ten aanzien van de politie. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is overwegend negatief. Gezien de constatering dat particulier onderzoek vaak gescheiden blijft van de strafrechtelijke keten, is de vraag echter of deze percepties gebaseerd zijn op ervaringen of op andere factoren. Op basis van onze data kunnen we voorzichtig concluderen dat de kennis binnen de particuliere onderzoekssector ten aanzien van de organisatie van strafrechtelijke keten, en de politie in het bijzonder, vrij algemeen is en vaak is gebaseerd op kennis die men heeft vergaard toen men er zelf werkzaam was (aangezien veel particuliere onderzoekers een politieachtergrond hebben). Wij zien bijvoorbeeld dat maar weinig respondenten kennis hebben van de Frontoffices Fraude Financieel. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat deze verouderde kennis in ieder geval ook een rol speelt bij de vorming van de hier gepresenteerde percepties. Dit wordt ondersteund door de opmerking van veel respondenten uit de politieorganisatie, die aangeven dat zij menen dat veel particuliere onderzoekers zich in hun perceptie baseren op de oude situatie – die van voor de oprichting van de Frontoffices Fraude Financieel.

38 Respondent 18 is niet op de hoogte van het feit dat de Frontoffices Fraude Financieel hiervoor in het leven zijn geroepen.

Wat je ook vaak ziet is dat bedrijven vanuit de oude situatie nog praten, vanuit hun ervaringen, van ‘ja dat gaat niet goed, dat is niet [goed]’. Ik durf wel te zeggen dat we daar een hele slag in gemaakt hebben. We zijn er nog niet, het is de vraag of je er ooit helemaal honderd procent komt, dat zal waarschijnlijk een utopie zijn. Maar, als je ook kijkt naar de pilot met de POB's,³⁹ daarna hebben we nog behoorlijke stappen gemaakt.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Dit komt overeen met de constatering dat veel respondenten niet op de hoogte blijken te zijn van het bestaan van de Frontoffices. Dit hangt ook samen met de klacht van respondenten dat het moeilijk is ‘de juiste persoon’ binnen de politieorganisatie te vinden: zoals wij onder andere in hoofdstuk 5 zullen zien, maken veel respondenten gebruik van hun netwerk om via via in contact te komen, maar dit wordt bemoeilijkt als individuen worden overgeplaatst of de organisatie verlaten. Hoewel respondenten uit de private sector het idee hebben goed inzicht te hebben in de strafrechtelijke keten, blijkt dus dat het beeld dat zij hebben in ieder geval onvolledig is.

2.6.2 ***Strafrechtelijke actoren over particulier onderzoek***

Aan de respondenten die werkzaam zijn binnen de strafrechtelijke keten is de vraag gesteld wat hun perceptie is ten aanzien van particuliere onderzoekers. Gevraagd naar hun mening over particulier onderzoek, wijzen respondenten op een aantal onderwerpen, die wij hierna bespreken. Wij gaan hierbij eerst in op de perceptie van respondenten werkzaam bij politie en justitie ten aanzien van de kwaliteit en professionaliteit van particuliere onderzoekers. Hierna bespreken we de scope van de perceptie (over welke particuliere onderzoekers hebben respondenten het in het bijzonder). Ook hier kunnen we stellen dat de percepties ten aanzien van deze onderwerpen lijken te worden beïnvloed door de eigen ervaring die respondenten hebben met particuliere onderzoekers. We sluiten deze paragraaf af met een bespreking van mate waarin respondenten uit het strafrechtelijk systeem (denken) kennis (te) hebben over particulier onderzoek.

De perceptie van respondenten uit het strafrechtelijk systeem ten aanzien van de kwaliteit en professionaliteit van particuliere onderzoekers is over het algemeen positief. Respondenten geven aan dat zij vinden dat particuliere onderzoekers over het algemeen goede onderzoeksrapporten produceren, die gebaseerd zijn op gedegen onderzoek. De expertise van particuliere onderzoekers wordt over het algemeen niet in twijfel getrokken door respondenten. Toch zijn zij voorzichtig ten aanzien van een aantal aspecten van met name de professionaliteit van particuliere onderzoekers. In de perceptie van respondenten met een strafrechtelijke achtergrond speelt vooral de commerciële relatie tussen klant en onderzoeker een belangrijke rol. Dit kan volgens hen

39 Zie voor meer informatie over deze pilot ten aanzien van samenwerking met particuliere onderzoeksbedrijven hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5.2).

namelijk van invloed zijn op de kwaliteit van het onderzoek omdat de reikwijdte van een onderzoek bijvoorbeeld zou kunnen worden ingeperkt door de opdrachtgever.

De kwaliteit en professionaliteit van particuliere onderzoeken worden door veel respondenten die werkzaam zijn in de publieke sector gezien als mogelijke knelpunten in publiek-private relaties en als factoren die van invloed zijn op de bruikbaarheid van particuliere onderzoeksgegevens bij een strafrechtelijk proces. Hier komen wij in hoofdstuk 4 en 5 uitgebreider op terug.

De perceptie onder respondenten met een politieachtergrond is daarnaast dat de onderzoeken die zijn uitgevoerd door particuliere onderzoekers die zelf van de politie vandaan komen van betere kwaliteit zijn dan wanneer de particuliere onderzoeker geen politieverleden heeft. Dit lijkt voor hen een belangrijkere onderscheidende factor te zijn, dan of de onderzoeker bijvoorbeeld werkzaam is bij een interne afdeling of een externe entiteit. Of hier daadwerkelijk sprake is van een kwaliteitsverschil is moeilijk objectief te beoordelen. Het is ook mogelijk dat het feit dat voormalig politierechercheurs 'de taal van de politie' spreken en weten wat er nodig is voor bijvoorbeeld een aangifte het beeld positief beïnvloedt, zonder dat de inhoud van het werk kwalitatief beter is. Dit laatste lijkt in ieder geval een rol te spelen, als we kijken naar opmerkingen van respondenten, zoals tot uiting komt in het citaat van respondent 10 hierna.

Die mensen die eerst bij de politie gewerkt hebben die weten negen van de tien keer wel een proces-verbaal in elkaar te krijgen en dat zie je ook gelijk. Bij anderen, ja, die hebben die ervaring niet en dan is het gewoon geen goed dossier, laat ik het zo zeggen.

[Respondent 10 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Ten aanzien van het tweede onderwerp, de scope van de perceptie, valt op dat de meeste respondenten werkzaam in het strafrechtelijk systeem bij particulier onderzoek vooral denken aan de interne onderzoekers die bij grote bedrijven werkzaam zijn, en in mindere mate aan onderzoekers die extern worden ingehuurd door organisaties. We komen hier in paragraaf 5.2.4 op terug wanneer wij bespreken op welke wijze de structuur en organisatie van de particuliere onderzoekssector een belemmerende factor kan zijn bij samenwerking en publiek-privaat contact. Het volgende citaat van respondent 15 illustreert het voorgaande:

Ik denk dat wij nu vooral niet zozeer met particuliere recherchebureaus te maken hebben, maar inderdaad gewoon de veiligheidsafdelingen van grote organisaties zelf. Die dus toch hun eigen onderzoek al zo dusdanig voorbereiden en inleveren dat alle bewijsstukken er al bij zitten. Laatst waren we bij een organisatie die hadden gewoon inderdaad de verhoren opgenomen. Nou ja, dat wordt dan gewoon in een setje allemaal klaargemaakt en meegegeven. Dan heb je gewoon de aangifte met alle bewijsstukken erbij, dat is mijn ervaring.

[Respondent 15 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

De respondenten uit de strafrechtelijke keten die wel specifiek over externe onderzoekers spreken, zijn over het algemeen ook positief, zoals respondent 16 hierna.

Ik heb zelf persoonlijk wel een paar zaken gehad met [POB]. Maar [daar] zitten ook vaak ex-politiemensen, die leveren gewoon [een] compleet dossier aan. Of het nou over oplichting gaat of over valsheid in geschrifte, in feite werkt dat heel mooi. Compleet met [data]sets, alles helemaal compleet. Daar kan menig politiemann nog een punt aan zuigen zeg maar, hoe mooi dat aan-geleverd is.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Ook hier kan de vraag echter gesteld worden in hoeverre de besproken percepties gebaseerd zijn op kennis en ervaringen. Het is te verwachten dat de mate van inzicht in het particuliere onderzoeksveld die bestaat binnen de strafrechtelijke keten beperkt is en vooral gebaseerd is op anekdotische informatie. Vrijwel alle respondenten die werkzaam zijn binnen de strafrechtelijke keten geven aan het idee te hebben slecht zicht te hebben op wat zich in de private sector afspeelt. Zo stelt respondent 12 dat beleid als het geen aangifte doen onder een bepaalde grenswaarde van de schade ervoor zorgt dat het voor politie en justitie onduidelijk is hoe vaak bedrijven last hebben van dit soort delicten met kleinere schade:

Wat je eigenlijk zou willen weten, bijvoorbeeld een [bedrijf] doet geen aangifte als die onder de € 5.000 wordt benadeeld. Alleen wat je zou willen weten is natuurlijk: hoe vaak gebeurt dat bij dat soort bedrijven? En wie doen dat dan? Dat je daar een stuk analyse op die data zou kunnen loslaten. Dat je even zegt van: hé wacht eens effe, het is misschien niet € 5.000, maar het gebeurt wel honderd keer in de maand.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Dit komt overeen met eerder onderzoek (Meerts, 2019a) en is gezien het feit dat er veel buiten het strafrecht om wordt afgehandeld ook niet verrassend. Respondent 29, bijvoorbeeld, geeft aan dat het gebruik dat veel privaatrechtelijk wordt afgehandeld, de kennis van het strafrechtelijk systeem over wat er binnen bedrijven speelt beperkt.

Ik heb daar weinig zicht op. Nou denk ik ook niet dat je daar zicht op kunt hebben. Hoe kun je [daar zicht op hebben]. Ja, je weet niet wat mensen binnen de muren van een bedrijf doen, dat weet je niet. (...) Vaak als het dan tot de rechter komt dan gaat het het civiele recht in en dan gaat het helemaal, tenminste grotendeels, buiten ons om.

[Respondent 29 – Openbaar Ministerie]

Respondenten geven echter wel aan dat er ten aanzien van specifieke onderwerpen of delicten een relatief goed beeld bestaat, vanwege bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingsverbanden en kennisnetwerken. De voorbeelden die respondenten noemen gaan echter over externe financieel-economische criminaliteit, zoals respondent 21 hierna:

Kijk de online handelsplaatsfraude, daar hebben we een aardig goed beeld van. Want wat doet het Landelijk Meldpunt Internetoplichting, die kijkt ook naar de gegevens bijvoorbeeld van bankrekeningnummers die opgevraagd zijn, en dan zie je dus ook mensen die er betaald hebben aan zo'n verdachte, die geen aangifte hebben gedaan. Want die IBAN-nummers die komen niet voor in onze meldingen. Ja daar kan wel een redelijk goed beeld gegeven worden van wat is het percentage van aangiftes die gedaan worden. Dus dat dark number is eigenlijk kleiner. Ondanks dat er dan geen aangifte wordt gedaan weten we wel wat er speelt.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Daarnaast blijkt een deel van de beschikbare informatie voort te komen uit algemeen beschikbare bronnen, zoals de media of (wetenschappelijke) rapporten, in plaats van aangiftes of andere publiek-private contacten. Zo geeft een aantal particuliere onderzoekers aan weleens benaderd te zijn naar aanleiding van een bericht in de media, zoals in het volgende voorbeeld van respondent 17.

Soms komen we weleens presentatie geven en als we dan zeggen hoeveel onderzoeken wij doen ja dan vallen de schellen van de ogen denk ik. (...) Nee, nou goed ze wisten ons te vinden [met betrekking tot een fraude] hè. Waarom? Omdat ze het in de krant gelezen hadden. Mooie informatiepositie als je je informatie uit de krant moet halen, maar goed.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 4 (hierna geciteerd) geeft hierbij aan dat het moeilijk is om op de hoogte te zijn van wat zich afspeelt binnen de particuliere onderzoekssector, als er relatief weinig aangifte wordt gedaan. Hierdoor is de informatievoorziening op dit punt voor een belangrijk deel afhankelijk van openbaar bereikbare bronnen, zoals jaarverslagen en persberichten.

Ja, hoe moeten wij weten dat er interne fraude is? Als er geen aangifte is. (...) Nou, niet anders dan wat wij lezen in rapporten die gewoon gepubliceerd worden. Je hebt ook wel zo'n Deloitte rapport, of hoe heet dat ook alweer? Zo'n groot recherchebureau. Hoffmann. Die doen dan eens per jaar zo'n rapport, nou dat lezen wij dan ook.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

In zijn algemeenheid concluderen respondenten daarom dat het zicht vanuit politie en justitie op de particuliere onderzoekssector beperkt is. Respondent 28 vat dit hierna als volgt samen: gezien hoeveel particuliere onderzoekers er zijn, moet het aantal aangiftes wel het topje van de ijsberg zijn.

Als je ziet hoeveel van die particuliere bedrijven er zijn die aan opsporing doen, dan moet er een enorme markt zijn, anders kun je er niet van eten. En als ik kijk hier bij ons hoeveel zaken wij hebben dan durf ik wel te zeggen dan hebben we echt niet al die zaken. Of ze komen elke keer tot de conclusie dat er geen sprake is geweest van fraude, maar dat geloof ik dan weer niet.
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Belangrijk is daarnaast op te merken dat de respondenten met een strafrechtelijke achtergrond die in dit onderzoek zijn gesproken specifiek zijn geselecteerd vanwege hun ervaring met particuliere onderzoekers. Zij zijn dus niet representatief voor de gehele strafrechtelijke keten en wij mogen verwachten dat het beeld dat andere politie- en justitiemedewerkers hebben ten aanzien van particulier onderzoek vele malen minder accuraat is dan dat van respondenten uit dit onderzoek.

2.7 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben wij de overwegingen besproken die ertoe leiden dat er wel of geen aangifte wordt gedaan en hebben we ons gericht op de vraag of we verschillen kunnen onderkennen tussen interne en externe financieel-economische criminaliteit. Overwegingen die organisaties volgens respondenten ervan weerhouden om over te gaan tot aangifte kunnen worden samengevat als commerciële, praktische en normatieve overwegingen en overwegingen die te maken hebben met een gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem. Hier staat tegenover dat er ook overwegingen te identificeren zijn die organisaties juist aanzetten tot het doen van aangifte. Het gaat hierbij om het hebben van een aangiftebeleid, pragmatische (of strategische) en normatieve overwegingen. Ten aanzien van de timing van de eventuele aangifte hebben wij in paragraaf 2.4 besproken dat een aangifte vaak pas volgt wanneer een particulier onderzoek voldoende inzicht heeft gegenereerd in de situatie. De omstandigheid of het gaat om externe interne financieel-economische criminaliteit lijkt daarnaast ook een rol te spelen: respondenten geven aan dat in hun beleving eerder aangifte wordt gedaan van externe financieel-economische criminaliteit.

In paragraaf 2.6 hebben we gezien dat dit alles leidt tot wederzijdse percepties van publieke en private actoren die gebaseerd zijn op een vrij beperkt inzicht in wat zich in het werkveld van de ander afspeelt. Hoewel wij de causaliteit van deze uitspraak met onze resultaten niet kunnen aantonen, is het wel te lezen in de gevolgtrekkingen van respondenten, wanneer zij stellen dat ze (vooral in kwantitatieve zin) weinig inzicht hebben in de ander. Het inzicht lijkt aan beide zijden beperkt, hoewel particuliere onderzoekers zich wellicht een (iets) beter beeld kunnen vormen dan respondenten werkzaam

binnen de strafrechtelijke keten. Private respondenten schatten in dat ze een goed beeld van de strafrechtelijke keten hebben omdat ze vaak voorheen werkzaam zijn geweest binnen de strafrechtelijke keten (met name de politie); dit is andersom minder vaak het geval. Aangezien de meerderheid van onze particuliere respondenten niet op de hoogte bleek te zijn van recente ontwikkelingen, zoals de introductie van de Frontoffices Fraude Financieel, lijkt de conclusie echter voor de hand te liggen dat het beeld dat veel particuliere onderzoekers hebben ten aanzien van de politie is verouderd. Daarnaast wordt ook onder particuliere respondenten de mening uitgedragen dat zij weinig inzicht hebben in met name de politieorganisatie. Zij stellen de politie een ondoorzichtige organisatie te vinden, waarbinnen het fraudelandschap onduidelijk en versnipperd is.

Het blijkt dus dat publiek en privaat zich slechts een beperkt beeld kunnen vormen van het werkveld van de ander. Dit alles betekent echter niet dat publiek-private contacten niet voorkomen. Deze publiek-private contacten (of in voorkomende gevallen, samenwerking), zijn het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

3 Publiek-private contacten: van ad hoc tot gestructureerd

3.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken hebben we ons voornamelijk gericht op de opsporing van interne financieel-economische criminaliteit via de private sector en het strafrechtelijk systeem. We hebben dit los van elkaar beschouwd.⁴⁰ In hoofdstuk 2 hebben we de overwegingen besproken die ertoe kunnen leiden dat er ook aangifte wordt gedaan, of dat hier juist van wordt afgezien. Ook hebben wij besproken in hoeverre beide partijen inzicht hebben in wat er ‘aan de overkant’ gebeurt. Hoewel we uit dit en eerder onderzoek kunnen concluderen dat veel interne financieel-economische criminaliteit exclusief binnen de private sector wordt onderzocht en afgehandeld, betekent dit uiteraard niet dat er geen publiek-private contacten plaatsvinden.

In dit hoofdstuk richten we ons op publiek-private contacten. In paragraaf 3.2 gaan wij eerst kort in op de redenen die respondenten aandragen om over te gaan tot publiek-private contacten of zelfs samenwerking. Daarna richten wij ons in paragraaf 3.3 op de redenen om de aangifte, die vaak de opmaat is tot het publiek-private contact, via een opsporingsonderzoek in behandeling te nemen. De rest van dit hoofdstuk richt zich op de situatie waarin er (veelal na de aangifte) publiek-private contacten plaatsvinden. Deze publiek-private relaties kennen verschillende verschijningsvormen, variërend van vluchtig tot langdurig en van ad hoc tot meer gestructureerd. Ondanks dat er vanuit zowel de publieke als particuliere sector redenen zijn aan te voeren om in algemene zin over te gaan tot samenwerking, verloopt deze samenwerking in de praktijk niet altijd even soepel. Vele vormen van wat in de volksmond ‘samenwerking’ wordt genoemd, verdienen dat stempel eigenlijk niet. In andere gevallen kunnen we echter wel spreken van daadwerkelijke samenwerking (Meerts, 2019a). Deze verschillende gradaties in ‘samenwerking’ staan centraal in paragraaf 3.4 en 3.5. In paragraaf 3.4 bespreken we vervolgens de meer kortstondige en minder gestructureerde

⁴⁰ Zowel binnen de publieke sector als binnen de private sector zijn er vele initiatieven tot samenwerking. Het gaat hierbij zowel om samenwerking die op ad-hocbasis ontstaat (bijvoorbeeld omdat particuliere onderzoekers worden ingeschakeld door andere particuliere onderzoekers om een gedeelte van een onderzoek voor hun rekening te nemen), als om meer langdurige vormen van privaat-private of publiek-publieke samenwerking (bijvoorbeeld overlegstructuren binnen de financiële sector of de structurele samenwerking tussen verschillende publieke actoren binnen de Regionale of Landelijke Expertise Centra (RIEC en LIEC) en het Financieel Expertise Centrum (FEC)). Deze publiek-publieke en privaat-private samenwerking kan vervolgens ook weer leiden tot publiek-privaat contact.

contacten. De formele structuren die een kader bieden voor incidenteel publiek-privaat komen, ten slotte, in paragraaf 3.5 aan bod. Samenwerking komt in de praktijk voor een groot deel neer op informatie-uitwisseling (Meerts, 2019a). De vragen in hoeverre privaat gegenereerde informatie kan worden ingezet binnen een opsporingsonderzoek en strafrechtelijke vervolging, en in hoeverre het praktisch mogelijk is om informatie uit te wisselen binnen incidentele of meer bestendige contacten, bewaren we – gezien de complexiteit – echter voor het volgende hoofdstuk.

3.2 Redenen voor publiek-privaat contact en samenwerking: een kwestie van toegevoegde waarde

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben gezien, blijven veel gevallen van onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit binnen organisaties buiten de strafrechtelijke keten. Hoewel we in het voorgaande hoofdstuk reeds hebben besproken waarom er in specifieke gevallen wordt overgegaan tot aangifte, blijft de vraag nog steeds waarom publiek en privaat in algemene zin samenwerking met elkaar zoeken. Deze redenen kunnen per type samenwerking (ad hoc, dan wel structureel) verschillen, desondanks is het mogelijk een algemene lijn hierin ontdekken. Een overkoepelend argument dat door respondenten uit zowel de private als de publieke sector wordt benadrukt, is dat een samenwerking ‘iets moet toevoegen’: ‘Je moet niet gaan samenwerken omdat het *hot* is, of omdat het kan. Je moet samenwerken omdat het nut heeft en of dat nou structureel is of incidenteel, in beide gevallen is het goed denk ik’ [Respondent 22 – politie]. Het verschilt echter hoe die toegevoegde waarde wordt ingevuld. Hierna bespreken we achtereenvolgens hoe die toegevoegde waarde van samenwerking en van het strafrechtelijk systeem door respondenten met een private en publieke achtergrond wordt opgevat. Zoals we zullen zien, speelt het ‘maatschappelijke (of algemene) belang’ hierbij een belangrijke rol.

Ten eerste bekijken we de invulling van het begrip ‘toegevoegde waarde’ vanuit het perspectief van particuliere onderzoekers. De redenen die private partijen noemen om publiek-privaat contact – in welke vorm dan ook – op te zoeken liggen dicht tegen de redenen aan die zij benoemen om aangifte te doen. Belangrijk hierbij is dat het strafrecht een toegevoegde waarde moet hebben ten opzichte van een puur privaatrechtelijke afhandeling. Respondent 30 stelt hierover:

En dan wel met de voorwaarde dat we alleen die zaken doen die ook echt heel spannend zijn, die ook maatschappelijk het vergen dat we daar ook in het strafrecht iets mee gaan doen. Mensen die een maatschappelijke functie hebben, laatst in het nieuws geweest: een Kamerlid bijvoorbeeld weet je, die dan een aantal keren de boel belazerd heeft. Ja, een volksvertegenwoordiger... Ja daar vind ik wel, daar moet je [strafrechtelijk] tegen optreden.
[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Die toegevoegde waarde zien veel respondenten vooral op het gebied van het maatschappelijk belang. Dit algemene of maatschappelijke belang kan overigens samenwerking ook in de weg staan. Hoewel particuliere onderzoekers een zekere mate van ‘maatschappelijke verantwoordelijkheid’ kan worden toegedicht (zie Meerts, 2019a), is hun belangrijkste realiteit een commerciële. Meerdere particuliere respondenten geven aan dat zij te maken hebben met een spanningsveld tussen commercie en veiligheid in brede zin. Opdrachtgevers en management zijn vooral gericht op de commerciële belangen van hun organisatie en minder op het voorkomen en aanpakken van financieel-economische criminaliteit. Respondent 26 legt daarom uit dat samenwerking met politie en justitie nog weleens ‘verkocht’ moet worden aan het hogere management van een bedrijf, aangezien het vanuit puur commerciële overwegingen niet altijd logisch is om samen te werken, ondanks dat men vanuit maatschappelijk oogpunt een toegevoegde waarde aan samenwerking toebedeelt.

Toevallig zijn we net zelf bezig om een, ja soort van allesomvattende uitleg te geven aan de raad van bestuur van waarom doen we nou publiek-private samenwerking? En waarom is het belangrijk dat je daar als [bedrijf] aan mee doet? En dat is toch best wel lastig. Ik denk dat een van de redenen is dat je te maken hebt toch nog met dat kleine speelveld van mensen die zich van origine [hiermee] bezig houden en die toch best wel maatschappelijk georiënteerd zijn. [Maar] je merkt [ook] dat bedrijven zich maatschappelijker oriënteren. Hè, dus een bedrijf als [het onze] is veel meer bezig met zijn maatschappelijke positie dan tien jaar geleden. Je kan je natuurlijk afvragen wat daar de reden van is hè, is dat intrinsieke motivatie of ligt dat aan allerlei externe factoren? Ik denk allebei. Maar daar verandert wel wat. (...) [Terrorisme financiering, mensenhandel] ja, niemand kan daar voor zijn. (...) Dus je krijgt partijen veel makkelijker mee met een heel zwaarwegend belang, maar, zeker private partijen [zullen] altijd hun eigen belang daar nog in willen afwegen.
[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 26 legt verder uit dat de mogelijkheid tot samenwerken volgens hem beperkt is tot een aantal onderwerpen waarop er een gemeenschappelijk belang bestaat tussen overheid en bedrijfsleven. Dat kan zijn omdat het maatschappelijk belang overlapt met de commerciële belangen van de organisatie, maar ook omdat het maatschappelijke belang wordt opgevat als te zwaarwegend:

En uiteindelijk is de overlap met de overheid waar je kunt samenwerken is ook niet zo heel groot en dat heeft ook te maken met het feit dat je op sommige gebieden gewoon een tegengesteld belang hebt. Waar het gaat over bijvoorbeeld het goed functioneren van onze poortwachtersfunctie op het gebied van witwassen is het helemaal niet zo vanzelfsprekend om samen te gaan werken met de overheid als je door diezelfde overheid kunt worden aangesproken op, nou ja goed, niet goede inrichting daarvan. Hè dus ik denk dat er best wel ge-

bieden zijn, nou ja waar de overheid en het bedrijfsleven elkaar raken. Alleen er zijn heel weinig zeg maar raakvlakken waar die belangen ook aligned zijn. En dat zit toch veel meer op hele evidente criminaliteitsrisico's. (...) Is heel delicaat, maar uiteindelijk zijn de raakvlakken maar heel klein.
[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De toegevoegde waarde van samenwerking voor het algemeen belang is, ten tweede, ook voor respondenten uit de strafrechtelijke keten een voorname reden om een samenwerking aan te gaan. Hierbij is het belangrijk dat private partijen soms over essentiële informatie beschikken die noodzakelijk is om een bepaald fenomeen goed aan te pakken. De informatiepositie van strafrechtelijke actoren is zoals hiervoor opgemerkt beperkt.

Bovenstaande heeft ook deels te maken met overwegingen van efficiëntie. Daarmee wordt de toegevoegde waarde ook gezocht in meer praktische (of pragmatische) zaken. Een aantal van de samenwerkingsvormen die wij in dit hoofdstuk zullen bespreken, is er bijvoorbeeld op gericht om 'dubbel werk' te minimaliseren en de efficiëntie van een strafrechtelijk onderzoek te bevorderen:

Dat we wel willen samenwerken om te kijken hoe de private middelen zo efficiënt en effectief mogelijk gebruikt kunnen worden in het strafrecht, want wij zien ook wel (...) dat er vaak heel goede forensische rapporten bij zitten. Die verzekeraar die heeft dus eerst onderzoek gedaan naar de claim, die heeft een stel [voertuigen] dat aangestoken is en daarvoor heeft hij een forensisch rapport van zo'n brandweerachtige deskundige. En ja, parallel gaan wij dan ook nog forensisch onderzoek doen (...) Vaak zijn dat [ook] nog dezelfde private gecertificeerde bedrijven. Dan denk ik, ja, wat heeft dat voor zin? Wel in de zin van ja, hoe onafhankelijk is het, maar qua expertise denken wij niet dat wij [het] beter kunnen dan dat gecertificeerde bureau die dat onderzoek al heeft gedaan, of die advocaat of wat dan ook wat erachter zit. Dus dan, ja, daar willen we wel gaan kijken: hoe kunnen we dat dan gebruiken? Moet dan de politie, of de brandweer, zelf nog dat onderzoek gaan doen?
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Ook het voorgaande argument van noodzakelijkheid en efficiëntie kunnen wij zien in het kader van het dienen van het algemeen belang. Ten eerste dient men samenwerking op te zoeken, als dit nodig is om bepaalde fenomenen goed aan te pakken. Als bepaalde expertise en informatie slechts aanwezig zijn in de private sector, wordt de maatschappij gediend door samenwerking. Het voorkomen van dubbel werk in een context van een overbelast strafrechtelijk systeem dient, ten tweede, volgens respondenten het algemeen belang omdat het waardevolle capaciteit spaart.

3.3 Na de aangifte: beslissingen om wel of niet een strafrechtelijk onderzoek te starten

In het vorige hoofdstuk hebben wij gezien dat meerdere overwegingen een rol spelen in de beslissing om over te gaan tot een aangifte. Een hiervan is het vertrouwen in wat er vervolgens met de zaak zal gebeuren. Veel respondenten hebben hier over het algemeen geen hoge verwachtingen over. Voor een goed begrip van publiek-private relaties is het daarom belangrijk om de overwegingen in kaart te brengen die politie en justitie ertoe bewegen om een aangifte wel of niet te onderzoeken. De redenen die worden aangevoerd om een aangifte al dan niet strafrechtelijk te onderzoeken vallen uiteen in meerdere categorieën: ten eerste zijn er redenen die te maken hebben met de gedraging; ten tweede zijn er redenen die gekoppeld zijn aan de organisatie van het strafrechtelijk systeem; en ten slotte worden er redenen aangedragen die te maken hebben met de aangever van het strafbare feit. In de volgende subparagrafen gaan we achtereenvolgens op deze redenen in.

3.3.1 De aard van de gedraging

Binnen de overweging van de aard van de gedraging kunnen we een onderscheid maken tussen de vraag of het gedrag als strafbaar kan worden gezien en of het gedrag van dien aard is dat er een maatschappelijk belang is gediend bij de strafrechtelijke aanpak ervan. Wij bespreken beide punten hierna.

Een eerste reden die wordt aangevoerd om geen verder onderzoek te doen is dat de gedraging waarvan aangifte wordt gedaan geen strafbaar feit in de zin van het Wetboek van Strafrecht zou beslaan. Het is een vaak gehoorde klacht van bedrijven en particuliere onderzoekers dat zij worden weggestuurd door een baliemedewerker, omdat deze meent dat het om een civielrechtelijke kwestie gaat in plaats van om een strafrechtelijk vergrijp. Respondent 4 van het Openbaar Ministerie geeft aan zich bewust te zijn van deze situatie:

Dan heb je dus ook nog weleens de politie die zegt, als je niet bij de goede politie [bent], ja, dit is een civiel geschil dus geen strafrecht, maar dat is natuurlijk een groot misverstand. Iets is [vaak] én, én. Het is én strafrechtelijk én, ik bedoel, een oplichting is ook een onrechtmatige daad. Niet elke onrechtmatige daad is oplichting, maar andersom eigenlijk wel altijd.
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

In dit kader stelt een aantal particuliere onderzoekers dat, in weerwil van de plicht een aangifte van strafbare feiten op te nemen (artikel 163 lid 6 en artikel 165 lid 1 Wetboek van Strafvordering), zij de ervaring hebben dat de politie dit soms weigert.⁴¹ Respon-

⁴¹ Belangrijk is te vermelden dat de beslissing om geen verder onderzoek te doen naar een aangifte over het algemeen bij het Openbaar Ministerie ligt en alleen in uitzonderingsgevallen bij de politie.

denten kiezen naar eigen zeggen daarom soms de strategie om via het Openbaar Ministerie aangifte te doen, omdat zij hier meer medewerking verwachten:

Wij kiezen er ook nog wel regelmatig voor om rechtstreeks bij het Openbaar Ministerie aangifte te doen, omdat we [zo'n zaak] gewoon niet gesloten krijgen. (...) Ja, tenminste dan weten wij zeker dat er een vervolg aan [wordt gegeven], kijk als we hier naar [lokaal politiebureau] gaan dan is het altijd maar de vraag of ze het überhaupt op willen nemen en dan kun je honderd keer zeggen 'je bent gewoon verplicht om hem op te nemen, je bent niet verplicht om er wat mee te doen, maar wel verplicht om de aangifte op te nemen', maar ja. Soms begint de discussie daar al dus daar wil je gewoon vanaf. En dan zit je daar bij, met alle respect, bij een boa ja ...

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dergelijke weigeringen kunnen te maken hebben met onwil of een gebrek aan begrip en expertise aan de kant van degene die de aangifte opneemt (zoals de klacht vaak luidt), maar het is ook mogelijk dat er daadwerkelijk geen sprake is van strafbaar gedrag. Zoals vermeld in hoofdstuk 1 is het voor een particulier onderzoek niet altijd relevant of het gedrag strafrechtelijk is te duiden (Williams, 2005). In voorkomende gevallen wordt er dan ook aangifte gedaan van gedrag dat niet of moeilijk strafrechtelijk aan te pakken is.

Het moet duidelijk zijn waar de politie ook niet voor is (...) Het gaat wel steeds beter, maar ook heel veel mensen labelen het allemaal [als]: 'je moet bij de politie zijn'. Dat is niet altijd zo. (...) Nou, beoordeel eerst eens goed of het wel een politiezaak is. (...) Vaak is dat allemaal civielrechtelijk. Maar ze voelen zich wel heel erg opgelicht, maar hoe ga je daar dan mee om?

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]⁴²

Respondenten uit de strafrechtelijke keten geven daarnaast aan dat particuliere onderzoekers het gedrag in hun ogen niet altijd op strafrechtelijk juiste wijze kwalificeren. Dit kan een rol spelen in de beslissing wel of geen gevolg te geven aan de aangifte (bijvoorbeeld vanwege specifieke prioritering).

Kijk qua delict, behalve dat intern meestal verduistering is hè ... Ik schaar zelf verduistering niet onder fraude. (...) Maar ik merk dat recherchebureaus alle verduistering fraude noemen. Dat snap ik in spraakgebruik, daar wordt heel veel fraude genoemd, maar wij zijn er toch iets strikter in wat fraude is. Dan heb je het toch over oplichting en valsheid in geschrifte, (...) faillissementsfraude en een aantal speciale artikelen. Ja en verduistering is, ja, een vorm van

42 Het blijft hierbij echter de vraag of, als de gedraging inderdaad civielrechtelijk is te duiden, er niet daarnaast ook sprake kan zijn van een strafbare gedraging.

diefstal en dat is toch echt wat anders vind ik. Wat wel zo is, bij verduistering speelt natuurlijk vaak ook weer valsheid in geschrifte mee. Dat iemand iets overmaakt naar zijn eigen rekening en dan zou je zeggen wat maakt het uit wat de delictsomschrijving is? [Maar voor ons is dat belangrijk]
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Een tweede reden om niet over te gaan tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek dat samenhangt met de aard van de gedraging is dat er geen maatschappelijk belang gediend zou zijn bij het strafrechtelijk onderzoeken van de zaak.

Ja en die krijg je er gratis bij. Waarom? Omdat een webwinkel pakketjes aanbiedt op internet die jij kunt kopen en als jij de boel beduvelt vinden ze het gek en gaan ze aangifte doen. (...) Is het nou heel erg als [een webwinkel], miljoenen omzet en ze hebben een half miljoen schade? Ik weet wel, die boeven mogen er niet mee [wegkomen], dus dat is weer de politie-instelling dat je denkt 'ja, iemand verrijkt zich'. Maar hoe belangrijk is het nou maatschappelijk? Dat is toch een mooie discussie? Zij hebben dit gecreëerd, zij willen het aan de man brengen. Heel veel geld verdienen op een makkelijke manier en dan wordt er in het logistieke circuit de zaak beduvelend en dan moet iedereen met de haken tegen elkaar om het belangrijk te maken. Vind je het gek dat de politie dan zegt 'we zitten niet op zulke zaken te wachten?' Ze mogen het zelf [doen] en als ze het niet doen is het jammer. Alle winkeldiefstallen die gepleegd worden, ja, sorry ... Vroeger fietsendiefstal, hoe belangrijk is nog een fietsendiefstal? Maatschappelijk is aanvaard dat het niet meer belangrijk is.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Bij de afweging of er een maatschappelijk of algemeen belang gediend is bij een strafrechtelijk onderzoek spelen ook de vragen wat de aangever zelf al heeft gedaan en of het zinvol is om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Dit raakt aan het argument van de toegevoegde waarde van de inzet van het strafrecht, dat meespeelt in de beslissing om aangifte te doen of een samenwerking aan te gaan (zie onder andere paragraaf 3.2).

Ik vind altijd bij [de afweging] of je een zaak wel of niet in opsporing neemt en vervolgt, is eigenlijk de vraag belangrijk als het gaat om fraudegevallen bijvoorbeeld: ja, wat heeft die [organisatie] zelf gedaan aan preventie? En heeft het überhaupt zin om in het strafrecht in te zetten? Stel dat civielrechtelijk iemand al helemaal aangepakt is en zijn premie is verhoogd voor zijn verzekeringen, of hij is uit zijn polis gegooid, of staat op een zwarte lijst. Ja, dat is ook straf hè? (...) Voegt het dan nog iets toe om zo iemand in de gevangenis te krijgen? Of een strafblad te geven? Dat zijn onze afwegingen dan.
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Het maatschappelijk belang kan uiteraard ook een reden zijn om de aangifte wel verder te onderzoeken. In alle zaken binnen de dossierstudie van dit onderzoek die strafrechtelijk zijn onderzocht en waarbij de reden van het oppakken van de aangifte bekend is, blijkt een 'maatschappelijk belang' te worden aangevoerd.⁴³ Respondenten geven aan dat het feit dat er sprake is van interne betrokkenheid in bepaalde branches kan betekenen dat de aangifte vanwege het maatschappelijke belang automatisch meer prioriteit zal krijgen. Zo stelt respondent 9: 'Nou als er dus een interne medewerker van een financiële instelling betrokken is bij fraude, dan scoort dat gelijk al hoog. Zeg we hebben zes andere zaken waar een interne medewerker niet betrokken is, dan zullen die lager scoren' [Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)].

Het maatschappelijke belang kan ten slotte ook op een andere wijze worden gediend met het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van een aangifte. Ondanks dat het maatschappelijke belang wellicht niet direct gediend is bij onderzoek naar bijvoorbeeld een kleinschalige interne fraude, is het mogelijk dat een bepaalde aangifte wordt opgepakt, omdat de betrokkene die wordt aangewezen door het particuliere onderzoek reeds in beeld is bij politie en justitie, maar men tot op heden te weinig concrete aanwijzingen heeft die tot vervolging zouden kunnen leiden. In een dergelijk geval wordt gebruikgemaakt van een zaak met voldoende opsporingsindicatie om een verdachte te kunnen vervolgen die tot dan toe nog niet succesvol vervolgd heeft kunnen worden.

Een derde reden die in het verlengde van het voorgaande door een aantal respondenten wordt aangevoerd is dat het in sommige gevallen geen zin heeft om een strafrechtelijk onderzoek te starten, omdat er te weinig opsporingsindicatie zou zijn. In zulke gevallen is de kans klein dat een strafrechtelijk onderzoek zal leiden tot een verdachte:

Kijk, wij beslissen dat niet. Dat doet het OM. Als je een daderindicatie hebt, hè, je mag alleen politiesepot toepassen bij heel eenvoudige feiten met geen zicht op een dader. Dan mag de politie alleen seponeren. (...) Je moet ze [de aangever] wel duidelijk maken dat je ook geen zicht hebt op een dader, dus dat je er ook niks mee kunt. Dat het weinig zin heeft om een opsporingsonderzoek te starten.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het tegenovergestelde is echter ook waar: een aangifte die met een minimale opsporingsinzet gemakkelijk tot een dader leidt, loopt meer kans om opgepakt te worden. In de context van interne financieel-economische criminaliteit bevat een aangifte die wordt aangeleverd 'met voldoende opsporingsindicatie' over het algemeen een particulier onderzoeksrapport, inclusief onderliggende stukken. Respondent 9 legt uit:

⁴³ Waarbij het niet altijd de enige reden is die wordt aangevoerd. Voor case 2 geldt bijvoorbeeld dat in eerste instantie was besloten de aangifte te onderzoeken, maar nadat deze lang 'op de plank bleef liggen' is hiervan afgezien. Via een artikel 12-procedure is het strafrechtelijk onderzoek alsnog afgedwongen. In het geval van case 3 was een aanvullende reden dat de fraude nog gaande was. Case 6, ten slotte, bood de mogelijkheid om een specifieke dadergroep in beeld te brengen, waar men nog weinig informatie over had.

En nou bijna altijd doen ze dat keurig onderbouwen met bewijsstukken. Dus op zich is het dan wel dichtgetimmerd. Ja en daar zijn wij natuurlijk heel blij mee, want dan krijg je dus een melding of een aangifte waar al bewijs in zit. Of waar al voldoende verdenking in zit dat je een opsporingsonderzoek kan starten.

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 2, geven veel particuliere onderzoekers aan zich bewust te zijn van bovenstaand principe en een aangifte zo volledig mogelijk te maken, om de kans te vergroten dat er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Om deze reden wordt er zoals eerder benoemd vaak pas aangifte gedaan, als het particuliere onderzoek reeds is afgerond (zie ook Meerts, 2019a). Respondent 21 legt uit dat het inderdaad een goede strategie kan zijn om een zaak zo volledig mogelijk bij de politie aan te leveren:

En dan wordt hij natuurlijk gewogen in het hele werkaanbod en dan kan het zijn dat hij niet opgepakt wordt, maar de kans is misschien wel iets groter omdat zij al een heleboel gedaan hebben. (...) En hoe makkelijker ons werk wordt, hoe groter de kans is dat het opgepakt wordt, in de zin van als het niet zoveel werk is, maar het is wel een belangrijk maatschappelijke zaak en de inzet van het strafrecht kan wel degelijk bijdragen aan de aanpak van zo'n criminaliteitsvorm, dan is natuurlijk een kans dat het opgepakt wordt groter omdat ja, je capaciteit is net zoals [binnen] een bedrijf schaars en je moet daar slim mee omgaan. Ja, als je heel veel van die zaken op kan pakken doordat er al een heleboel gedaan is en je hoeft alleen de bevoegdheden die zij niet hebben, maar wij als politie wel hebben, nog in te zetten om hem compleet te maken en hem daarna in te sturen naar het OM. Ja, dan zie ik wel in de praktijk [dat] die zaken makkelijker worden opgepakt omdat, dat zijn ook zaken die mensen, naast dat ze in een groot onderzoek participeren, er even naast doen. Maar ja, twee grote onderzoeken draaien dat wordt een ander verhaal natuurlijk, dat geeft veel meer capaciteitsinzet.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Respondent 14 geeft aan dit tegenstrijdig te vinden: de gevallen waar men een betrokkene heeft kunnen identificeren, zijn vaak al privaat afgedaan. De toegevoegde waarde van een additionele strafrechtelijke vervolging is in dergelijke gevallen niet altijd aanwezig. Het maatschappelijke belang van adequaat reageren op criminaliteit is dan al gediend via een buitenstrafrechtelijke afdoening. In gevallen waar er nog geen betrokkene bekend is, zou de toegevoegde waarde van het strafrecht volgens dan ook groter zijn, maar deze zaken zijn moeilijker te onderzoeken:

Waar ik problemen mee heb en dat is een beetje het wrange in het geheel, als ik aangifte doe in een ronde zaak, gewoon met een bekende dader zeg maar, dan wil men hem nog wel oppakken. Maar ja, dan is die medewerker al weg. Als ik een zaak heb met een onbekende dader die hier nog rondloopt dan is het veel te moeilijk en dan doen ze het niet. Snap je? Want dan heeft ie te weinig punten.
[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ondanks dat respondenten veel waarde hechten aan de toegevoegde waarde van een strafrechtelijk optreden in het kader van het maatschappelijke belang, is dit dus niet de enige relevante overweging. Gezien de realiteit van capaciteitskrapte dienen politie en justitie prioriteiten te stellen. Wij gaan hier in paragraaf 3.3.2 verder op in.

3.3.2 *De organisatie van het strafrechtelijk systeem*

Een tweede categorie van overwegingen hangt zoals gezegd samen met hoe de strafrechtelijke keten is georganiseerd. Het gaat hier in het bijzonder om capaciteitskrapte, de prioritering van zaken en de rol die persoonlijke netwerken hierbij spelen. Het feit dat er afwegingen moeten worden gemaakt ten aanzien van het wel of niet in behandeling nemen van een aangifte wordt ten eerste veroorzaakt door een gebrek aan capaciteit binnen de strafrechtelijke keten: ‘Nou, eerlijk gezegd zal negen van de tien keer [er over gaan dat] als er geen capaciteit [is] wordt het gewoon niet gedaan’ [Respondent 18 – politie]. Dit capaciteitsgebrek heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve kant: er moet niet alleen sprake zijn van voldoende capaciteit in kwantitatieve zin, maar het moet daarnaast ook gaan om mensen die de expertise hebben om het onderhavige gedrag te onderzoeken. Nieuw aangebrachte zaken worden gewogen en afhankelijk van de beschikbare capaciteit en de prioriteit die er aan de zaak wordt gegeven, wordt besloten de aangifte te onderzoeken en zo ja, wanneer.⁴⁴ Respondent 9 legt uit:

Alle teams zijn met onderzoeken bezig, die zijn meestal wat groter en langdurig, dus zodra een projectleider ziet van: ik ben over twee à drie maanden klaar, dan meldt hij dat. Dan gaat onze leiding met justitie overleggen van ‘wij krijgen straks capaciteit klaar van een team, welke zaak gaan we nu nemen?’. Nou wij hebben inmiddels drie, vier, zaken op de plank liggen die wij zouden moeten doen. Maar komen er nieuwe meldingen binnen die hoger scoren dan de zaken die al klaar liggen dan brengen wij dat opnieuw in en dan zeggen we: ‘nou we hebben nu een zaak die scoort hoger, dit is de reden en dit is er aan de hand, dit is het belang. Er staan al zaken op de plank, welke valt er af?’. Anders dan verdrinken we in de zaken en staan die zaken twee, drie jaar op de plank.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

⁴⁴ Zie paragraaf 3.5.3 voor de rol van de Frontoffices Fraude Financieel hierbij.

Het is een bekend feit dat de politie – maar daarnaast ook de bredere strafrechtelijke keten – met capaciteitsproblemen kampt. Om deze reden worden zaken geprioriteerd, zoals respondent 9 hiervoor aangeeft. Die prioritering gebeurt volgens respondenten vaak op basis van meetbare criteria (zoals het algemene belang, besproken in paragraaf 3.2), maar respondenten geven daarnaast aan dat politieke druk en ‘de waan van de dag’ hier ook een belangrijke rol in kunnen spelen.

[Toen hebben we] tegen de [bank] gezegd van ‘goh, we beloven niks, maar we gaan er waarschijnlijk wat aan doen’. (...) En uiteindelijk word je ingehaald door de waan van de dag, zijn er andere prioriteiten en dan doen we hem toch niet. Weet je, en dat was echt een hele map aan informatie waar [voor de aangever] heel veel werk in zat. Ja weet je, voor ons is dat heel vervelend, want wij zitten er tussen. Maar ja de leiding kan zo’n beslissing zonder blikken of blozen nemen.
[Respondent 18 – politie]

De beperkte capaciteit moet volgens respondenten dus soms ingezet worden voor zaken die wellicht objectief gezien minder zwaar wegen in de ogen van de respondent zelf, maar die vanwege bijvoorbeeld politieke inmenging een hogere prioriteit krijgen.

Naast bovenstaande overwegingen ten aanzien van de inzet van de beperkte capaciteit speelt, ten tweede, ook een rol dat zaken op het gebied van financieel-economische criminaliteit over het algemeen niet hoog scoren op de prioriteitenlijst van politie en justitie (zie o.a. Schaap, 2008). Dat betekent dat dergelijke zaken concurrentie hebben van zowel andere financieel-economische zaken als andere delicten die onder andere vanwege een directer maatschappelijk belang hoger scoren op de prioriteitenlijst van politie en justitie. Zoals respondent 11 aangeeft, heeft dit deels te maken met een relatieve onbekendheid van veel politiemedewerkers met financieel-economische criminaliteit.

En als ze dan de keuzevrijheid hebben om te gaan kiezen van doen we nou een geweldszaak of doen we nou een fraudezaak? Dan zeggen ze ‘nou ja, deze geweldszaak, dat is een overval en daar zijn we tweehonderd uur kwijt met drie man en dit en dit moet er allemaal gebeuren en dit is mijn ervaring en inschatting, nou oké dan gaan we die zaak draaien’. Maar deze fraude? Ja wat is dat voor een fraude? Ik weet niet hoeveel mensen ik daar aan kwijt ben, hoeveel uren ik eraan kwijt ben, ik kan het dus niet inplannen hè als chef zijnde. Dus deze laten we nog effe op de plank liggen, want ik heb het niet tastbaar. Met het gevolg dat zo’n zaak niet opgepakt gaat worden. Hè, dus door de onbekendheid van de materie en van de zaak, maar ook omdat het niet aantrekkelijk is – hè, het is een beetje een vervan je bedshow, er vloeit geen bloed uit – komt die niet hoog op de prioriteitenlijst te staan.
[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Vanwege deze beperktere kennis op het gebied van financieel-economische criminaliteit is de vraag of een bepaalde aangifte prioriteit krijgt volgens respondenten in voorkomende gevallen ook afhankelijk van bij wie de aangifte binnenkomt:

En dan is het dus eigenlijk min of meer toeval en de welwillendheid van collega's dat er iets mee gebeurt. Het is niet een structureel lijstje waar de prioritering op is afgesteld, het is niet zo van het is een financiële [zaak], het is een medewerker, nu moeten we het wel doen. Je hebt nog de meeste kans als het een publiciteitsgevoelige zaak is. Dan is de leiding eerder genegen om het op te pakken dan dit soort [fraude]zaken.
[Respondent 18 – politie]

Het persoonlijk netwerk dat ervoor zorgt dat een aangifte 'bij de juiste persoon terechtkomt' wordt in dit kader dan ook belangrijk geacht door particuliere onderzoekers.

Ja dat hebben we echt helemaal panklaar, dus eigenlijk gewoon panklare aangifte maar eigenlijk ook een panklaar onderzoek. En met alles erop en eraan, alle onderliggende documenten en dan gaan we zo'n aangifte doen. Nou komt het. Waar ga je aangifte doen? (...) Een politiebureau in [stad] Oost en waarom? Omdat daar twee rechercheurs zitten die heel enthousiast zijn voor dit soort werk. En die bel je en dan zeg je van kan ik koffie komen drinken? En een dossier laten zien? Er zaten ook wel een paar verdachten in die hoek [van dat politiebureau] maar de meeste niet. Maar als ik het reguliere proces ga bewandelen van fraudeloket en al dat soort dingen, nou, vergeet het dan maar. Dan komt het er niet doorheen.
[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Bovenstaande opmerkingen van respondent 18, die werkzaam is bij een FINEC-afdeling binnen de politie, en respondent 14, die werkzaam is als particuliere onderzoeker, representeren het beeld dat door veel respondenten wordt geschetst: het persoonlijke netwerk wordt opgevat als essentieel in publiek-private contacten. Het is echter belangrijk te vermelden dat dit een van de redenen is geweest voor de oprichting van de Frontoffices Fraude Financieel. Deze Frontoffices hebben, zoals wij in paragraaf 3.5.3 zullen bespreken, een belangrijke rol in het wegen van de zaken en het minder 'persoonsafhankelijk' maken van deze afweging. Op deze wijze is het mogelijk dat de Frontoffices een gedeeltelijke oplossing bieden voor het geïdentificeerde probleem dat het oppakken van de gedane aangifte vaak afhankelijk is van de persoon bij wie deze binnenkomt. Gezien de relatieve onbekendheid van de Frontoffices en de verschillen in taakopvatting tussen de eenheden, is het echter niet verwonderlijk dat veel particuliere respondenten hun persoonlijke netwerk nog steeds inzetten om een aangifte 'bij de juiste persoon' te krijgen (voor meer hierover zie hoofdstuk 5). In alle zeven zaken opgenomen in ons dossieronderzoek is het contact rondom de aangifte tot stand gekomen via het netwerk van betrokken particuliere onderzoekers binnen de strafrechtelij-

ke keten. In twee van deze zaken lijkt dit netwerk ook deels gebaseerd te zijn op een formele structuur, namelijk de Frontoffices Fraude Financieel.

3.3.3 *De aangever*

Een derde categorie van overwegingen hangt samen met kenmerken van de aangever, waaronder diens weerbaarheid en voorgaande activiteiten en de eventuele afspraken die met de aangever zijn gemaakt.

Een argument dat, ten eerste, veel wordt aangehaald, is dat (zeker grote) ondernemingen en organisaties worden gezien als ‘weerbare partij’. Dat wil zeggen dat wordt ingeschat dat een organisatie de middelen heeft om zelf op te treden tegen bijvoorbeeld een medewerker die criminaliteit heeft gepleegd en dat de schaarse capaciteit en maatschappelijke middelen hier niet voor hoeven worden ingezet. Tegelijkertijd zit hier een spanningsveld, aangezien politie en justitie in veel gevallen wel verwachten dat er aangifte wordt gedaan (zie voor de algemene meningen van respondenten ten aanzien van de bijdrage van particuliere opsporing binnen het strafrecht paragraaf 6.4).

Respondenten geven aan dat het argument van het weerbare slachtoffer regelmatig wordt ingezet bij prioritering van aangiftes:

Geweldsdelicten of zedendelicten, dat soort dingen [die men] gewoon al heel snel prioriteert van oké, dan gaat de capaciteit daar naartoe, want ja heel vervelend maar het zijn wel ondernemingen die het vaak wel kunnen lijden ofzo. Ik denk dat dat een beetje de gedachte erachter is.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ook bij de enige aangifte binnen de dossierstudie waarbij geen opsporingsonderzoek is gestart (case 5), is het feit dat het om een weerbare partij gaat aangevoerd als de reden voor deze beslissing. Particuliere onderzoekers geven aan begrip te hebben voor deze situatie:

En dat snap ik ook hoor, ik bedoel als je moet wegen: als [multinational] slachtoffer is voor een ton, of jij bent slachtoffer voor € 15.000 of vanwege het feit dat jouw integriteit is aangetast. Ja, waar geef je dan prioriteit aan als OM en als de politie? (...) Ja, aan het [natuurlijke] slachtoffer. Dus delicten met een slachtoffer hebben altijd sowieso een hogere prioriteit. Of met een natuurlijk slachtoffer en wij zijn dan een weerbare partij.

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hiermee hangt ook, ten tweede, samen of er door de aangever al is gehandeld. Zoals respondent 4 hiervoor aangeeft bij de bespreking van de overweging of het algemeen belang is gediend bij een strafrechtelijk onderzoek, krijgt een aangifte soms ook een lagere prioriteit als het weerbare slachtoffer daadwerkelijk al heeft opgetreden tegen de betrokkene.

Ten derde geven respondenten aan dat er soms in het kader van een bredere publiek-private samenwerking afspraken worden gemaakt over welke aangiftes wel en niet worden aangeleverd en welke wel en niet in behandeling worden genomen. Zoals respondent 21 hierna stelt, blijven ook dan andere overwegingen, met name in het kader van capaciteitsproblemen, een rol spelen. Het is bij dergelijke afspraken echter wel van belang dat de gehele politieorganisatie op de hoogte is, zodat een eventuele aangifte ook op waarde kan worden geschat, zoals respondent 21 hierna toelicht.

Bijvoorbeeld: we hebben afspraken met de verzekeringsbranche, de verzekeringsbranche die doen niet in alle gevallen aangifte want zij houden rekening met inrichting van hun producten, ja, dat, hoe wijder je die deur open zet, hoe groter de kans is dat er misbruik van gemaakt wordt. Dat calculeren ze ook in, dus op het moment dat het aan bepaalde criteria voldoet doen ze aangifte, en anders niet en lossen ze het civielrechtelijk op. Of zien ze het als [ingecalculeerd] risico. Nou, op het moment dat dan zo'n aangifte binnenkomt en die gaat naar zo'n eenheid toe en ze hebben geen idee van dat er dat soort afspraken zijn dan kan er gereageerd worden van 'nou dit komen we zo weinig tegen, zo belangrijk is dit allemaal niet en we hebben belangrijkere zaken die we op kunnen pakken want dat komt veel vaker voor'. Ja als je dus niet weet van die afspraken met die branche kun je dat dus heel anders inschatten. Wil niet zeggen dat die meer prioriteit krijgt, maar dan wordt ie wel beter op waarde geschat en kan er een betere keuze gemaakt worden.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Als de beslissing eenmaal is genomen om een aangifte strafrechtelijk te onderzoeken, kan het hierop volgende contact verschillende vormen aannemen. In de rest van dit hoofdstuk gaan wij dieper in op deze en andere vormen van publiek-privaat contact. In het introductiehoofdstuk van dit rapport hebben wij de vormen van publiek-privaat contact, waaronder samenwerking, reeds geïntroduceerd. Deze indeling loopt van incidentele, ad-hoccontacten, die zaaksgerelateerd zijn en tot stand komen en bestaan rondom een specifiek onderzoek, tot geformaliseerde en meer bestendige contacten die bijvoorbeeld zijn gebaseerd op een formele afspraak tot samenwerking. Het is echter van belang om te benadrukken dat de werkelijkheid niet volledig wordt gedekt door deze ideaaltypische indeling. De grens tussen ad hoc en meer structurele vormen van contact of samenwerking is dan ook in bepaalde gevallen diffuus. Desalniettemin is het nuttig om een dergelijke indeling aan te houden, om enige orde te scheppen in de grote diversiteit aan publiek-private contacten op het gebied van financieel-economische criminaliteit. In navolging van deze indeling richten we ons in paragraaf 3.4 hierna op de ad-hoccontacten, alvorens over te gaan tot een bespreking van de meer geformaliseerde structuren voor samenwerking in paragraaf 3.5.

3.4 **Ad-hocontacten: van informatieoverdracht tot incidentele samenwerking**

In veel gevallen van publiek-privaat contact is er geen sprake van een langdurige samenwerking, maar juist van kortdurend contact rondom een specifieke zaak. We kunnen dit ook wel ad hoc of incidentele ‘operationele contacten (dan wel samenwerking)’ noemen, als tegengesteld aan structurele samenwerking die op een strategisch (beleids) niveau plaatsvindt en minder gericht is op de operationele samenwerking in een concrete zaak. Volgens Meerts (2019a) bestaat er een continuüm in dit soort operationele contacten, dat varieert van eenzijdige overdracht van informatie via een aangifte, tot enige wederzijdse informatie-uitwisseling, tot daadwerkelijke samenwerking rondom een specifieke zaak. In de volgende subparagrafen bespreken we eerst deze verschillende vormen, waarna we ons vervolgens richten op de vraag hoe dergelijke contacten tot stand komen.

3.4.1 *De mate van samenwerking binnen incidentele operationele publiek-private contacten*

Op het moment dat op basis van de eerdergenoemde overwegingen een aangifte van interne financieel-economische criminaliteit is gedaan en er een strafrechtelijk onderzoek is gestart, komt er een ‘ad hoc’ of ‘zaaksgelateerd’ contact tot stand. De mate en intensiteit van het contact verschilt echter per zaak. Eerder onderzoek toont aan dat het contact in de meeste gevallen beperkt blijft (Faber & Van Nunen, 2002; Meerts, 2019b). In dergelijke gevallen stopt het contact vaak bij de overdracht van informatie van particuliere onderzoekers aan het strafrechtelijk systeem. In dergelijke gevallen is het ook niet altijd duidelijk wat er met de aangifte wordt gedaan en of deze daadwerkelijk in onderzoek wordt genomen: ‘Soms horen we helemaal niks en zeker als je tuurlijk een aangifte gedaan hebt dan zou een logische vervolgstap zijn, proces-verbaal zodat je in ieder geval weet van hé, hij is verwerkt’ [Respondent 25 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Het is echter ook mogelijk dat, hoewel het contact beperkt blijft tot een aantal verhelderende gesprekken en de overdracht van verdere informatie, er in ieder geval wel terugkoppeling is vanuit politie en justitie over wat er met de aangifte gebeurt. In veel gevallen wordt een aangifte pas gedaan op het moment dat een particulier onderzoek reeds is afgerond. Hoewel het ontvangen van informatie in een dergelijk geval nog steeds nuttig kan zijn voor particuliere onderzoekers, heeft de particuliere afhandeling vaak al plaatsgevonden en gaat het er vooral om een aangifte, en daarmee een strafrechtelijk onderzoek, ‘voor elkaar te krijgen’ en op de hoogte te worden gehouden van bijvoorbeeld de uitkomst van een opsporingsonderzoek. Dit gaat echter niet altijd goed, zoals respondent 27 laat weten: ‘Die [persoon] is afgelopen mei vrijgekomen, als het goed is. Maar daar horen we dus niks over hè. Zelfs al zou die vervroegd vrij zijn gesteld, om welke reden dan ook, je hoort er helemaal niks van’ [Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Het geïnformeerd blijven over de voortgang van een opsporingsonderzoek en strafrechtelijke vervolging is

volgens particuliere onderzoekers een kwestie van zelf veel tijd investeren en hopen op welwillendheid vanuit het strafrechtelijk systeem.

Het is vaak afwachten tot er een rechtszaak komt en het is ook een beetje afhankelijk van degene die aangifte gedaan heeft, hoe vaak belt die erachteraan? En [het] hangt ook weer af van de opsporingsambtenaar. Van hoeveel die, ja, kwijt wil. Maar er zit niet iets structureels in.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In hoeverre respondenten uit de publieke en private sector dergelijk contact als goed beoordelen, lijkt vooral te maken te hebben met de vraag in hoeverre er een mogelijkheid is tot contact en niet zozeer of er veel informatie wordt gedeeld. De mate van informatiedeling is doorgaans beperkt. Wij bespreken dit in paragraaf 3.4.1.1, waarna wij in paragraaf 3.4.1.2 en 3.4.1.3 verdergaande vormen van samenwerking bespreken.

3.4.1.1 *Privaat-publieke informatieoverdracht*

Het belang van het hebben van goed contact met de particuliere onderzoeker in een bepaalde zaak wordt door de respondenten uit de strafrechtelijke keten onderkend. Zij geven aan vaak tijdens en na de aangifte met de particuliere onderzoeker te overleggen, om zo alle relevante informatie te verkrijgen.⁴⁵ Dit zien we ook terug in onze dossieranalyse: op één na is in alle gevallen sprake geweest van overleg voorafgaand en tijdens de aangifte. Dit is echter in veel gevallen ook waar het contact eindigt.⁴⁶

Ja, nee wij hebben nou niet een innige samenwerking of zo op bepaalde zaken. Het is meer van als wij een zaak krijgen die dan is afgeleverd door een bepaalde onderzoeker dan heb je contact met die onderzoeker. Dan ga je ook overleggen met zo'n onderzoeker. Dan ga je ook zeggen van 'nou, dit is mij nog niet duidelijk of ik mis deze bijlage, of ik mis hier stukken'. Dus ga je overleggen en geef je een toelichting. Dan ga je ook aan hem vragen om dat te corrigeren. Om een nieuw dossier of wat dan ook, of een aanvulling daarop. Het is net een beetje afhankelijk van de situatie. Maar wanneer jij zo'n zaak hebt opgepakt dan gebeurt het ook regelmatig dat je zo'n onderzoeker er toch bij betreft om nog wat zaken duidelijker te krijgen. Je wil nog vaak wat meer weten, maar vaak is het zo dat jij van de onderzoeker meer wil weten dan wat hij verstrekt heeft. Gaandeweg het onderzoek kom je erachter dat er nog meer is van 'joh, dan willen wij nog meer zaken hebben' bijvoorbeeld. (...) Gaandeweg dat on-

45 Hoewel het contact vaak plaatsvindt met de particuliere onderzoeker, verloopt dit in voorkomende gevallen via de benadeelde organisatie of diens advocaat (als zijnde de aangever).

46 In die zin is de steekproef van zaken binnen de dossierstudie van dit onderzoek erg selectief: omdat wij hebben gezocht naar zaken waar enige vorm van contact is geweest, is het logisch dat het beeld dat uit de dossieranalyse komt vertekend is. Binnen de zeven zaken van de dossierstudie was er namelijk in vijf gevallen nog sprake van overleg, nadat de private informatie via de aangifte was overgedragen. Dit reflecteert, zoals gezegd, niet het standaardbeeld dat uit gesprekken met respondenten en literatuur naar voren komt.

derzoek wordt dat minder want dan nemen wij het alweer over, want dan hebben wij ook hun niet meer zo nodig voor onze informatie en voor ons onderzoek, dus dat bouwt ook een beetje af naarmate het onderzoek vordert. Maar het is niet zo dat wij tot het eind toe een innige samenwerking hebben. Nee, nee. Er zit altijd nog wel een afstand tussen.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

In dergelijke gevallen gaat het niet om samenwerking maar slechts om de overdracht van informatie die is gegenereerd in de private sfeer, met het doel deze te gebruiken binnen een strafrechtelijk opsporingsonderzoek (Meerts, 2019a). Veel van wat gemakshalve vaak publiek-private samenwerking wordt genoemd, valt in deze categorie en draait dus meer om (eenzijdige) informatie-uitwisseling, dan om samenwerking. Gezien het belang van informatie-uitwisseling en de vraag in hoeverre dit type private informatie kan worden gebruikt binnen een opsporingsonderzoek, komen we hier in hoofdstuk 4 uitgebreider op terug.

3.4.1.2 *Wederzijdse informatie-uitwisseling*

Publiek-private contacten hoeven niet alleen te bestaan uit eenzijdige informatieoverdracht van privaat naar publiek. Wederzijdse informatie-uitwisseling kan ook voorkomen, hoewel het vaak gaat om beperkte informatie-uitwisseling waarbij de informatie meer van privaat naar publiek stroomt dan andersom (Meerts, 2019a). In dergelijke gevallen kunnen wij nog niet spreken van samenwerking, maar worden particuliere onderzoekers of hun opdrachtgever wel in zekere mate op de hoogte gehouden van het strafrechtelijk onderzoek en ontvangen zij enige informatie van politie en justitie. Het gaat hierbij vaak om algemene informatie, bijvoorbeeld wanneer een doorzoeking gepland staat. Uiteraard zijn hier ook gradaties in te onderkennen. In veel gevallen berust de informatievoorziening nog steeds op eenrichtingsverkeer en is datgene wat particuliere onderzoekers te weten komen meer een gevolg van een noodzaak voor het strafrechtelijke onderzoek, dan dat er echt een intentie tot informatiedeling aan ten grondslag ligt. Veel voorbeelden die respondenten uit de private sector geven over de informatie die zij ontvangen, spelen zich af in een situatie waarbij het gezien het strafrechtelijke onderzoek noodzakelijk is enige informatie te verstrekken (dit was bijvoorbeeld het geval in case 1 en 6 van onze dossierstudie). Het gaat in dergelijke gevallen om minimale informatie. De terughoudendheid van politie en justitie om informatie te verstrekken aan particuliere onderzoekers kan ook voor het opsporingsonderzoek lastig zijn, zo legt respondent 17 uit:

Om een voorbeeld te geven, vorig jaar heeft er een doorzoeking plaatsgevonden op een kantoor hier in Amsterdam. En toen werd ik geïnformeerd, twee weken van tevoren al – het was de FIOD trouwens – van ‘weet dat wij over twee weken een doorzoeking bij jullie gaan doen en het gaat over witwassen’. Zelfs dat wilde hij [eigenlijk] niet zeggen, ‘maar ik wil je wel in kennis stellen dat je niet wordt verrast’. Ik zeg ‘maar goed, wat wil je dan weten?’. ‘Ja we

willen mailboxen hebben, we willen [de] persoonlijke computeromgeving van die persoon hebben, we willen [de] werkplaats doorzoeken'. Ik zeg 'Ja, om wie gaat het?'. 'Ja, dat kan ik je nog niet vertellen'. Ik zeg 'Ja, maar dan wordt het wel heel lastig'. Ik zeg 'om welk kantoor gaat het dan?'. 'Ja, dat kan ik je ook nog niet vertellen' ... Ik zeg 'ja, waarom bel je me dan überhaupt?'. Maar goed, veel over en weer gebeld, maar alleen maar afgesproken dat ik op een bepaalde dag op een bepaald tijdstip klaar zou zijn 's ochtends vroeg. Toen werd ik 's ochtends vroeg gebeld van 'het gaat om Pietje Puk, wat onze verdachte is'. Ik zeg 'oké, nou, waar gaan jullie nou doorzoeken?'. 'Ja, dat weten we nog niet, want we weten nog niet waar die werkt'. Ik zo 'Ja, nou goed, dan hoop ik maar dat die in de omgeving van Amsterdam werkt'. Nou ja goed dat kan ik dan heel makkelijk nakijken en toen bleek het inderdaad een kantoor in Amsterdam te zijn en toen kwamen ze daar, die officier met een zoekploegje van de FIOD. Maar goed, dan willen ze de mailbox van die betreffende medewerker hebben en dus, ja, ze hadden zo'n IT-expert bij zich maar die kan bij ons niet inprikken op het netwerk. Ik zeg 'ja, je kunt prikken wat je wil, maar je krijgt gewoon niks want je komt het netwerk niet op'. Dus uiteindelijk hebben wij als afdeling gewoon verzorgd wat zij willen hebben aan administratie en e-mail. En kijk als ze dat nou gewoon een week van tevoren hadden gezegd dan hadden we dat klaar gehad en dan waren ze met anderhalf uur klaar geweest. Nu zijn we van acht uur 's ochtends tot zes uur 's avonds bezig geweest. Vooral met wachten tot de informatie binnen was. (...) Die teamleider was erg terughoudend met informatie verstrekken want ja wij zouden weleens een groot afbreukrisico kunnen vormen. Wat ik ook nog wel weer kan begrijpen, maar ik denk ja, maar dan heb je ook niet echt een idee hoe een [bedrijf] werkt en hoe [bedrijf] zijn ICT-systeem in elkaar zit en waar de informatie opgeslagen ligt. [Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het uitgebreide citaat van respondent 17 hiervoor geeft een situatie weer waarin de medewerking door de particuliere onderzoekers aan het verzoek van in dit geval de FIOD en het Openbaar Ministerie wordt bemoeilijkt door de weerstand die er is om de private partij informatie te verschaffen, zelfs nu dat het opsporingsonderzoek ten goede zou komen in deze zaak. Er wordt informatie gedeeld met de private partij, maar wel zo weinig mogelijk.

In het voorgaande voorbeeld gaat het om informatie over acties die binnen een opsporingsonderzoek gepland staan. De gedeelde informatie hoeft echter niet hiertoe beperkt te zijn. In voorkomende gevallen is het voor het begrip van de opsporingsambtenaren noodzakelijk om toelichting te vragen ten aanzien van bepaalde informatie die het opsporingsonderzoek oplevert. In dergelijke gevallen ontvangen particuliere onderzoekers dus ook (beperkt) inhoudelijke informatie. In case 2 uit ons dossieronderzoek zijn bijvoorbeeld de particuliere onderzoekers als getuigen gehoord, waarbij hen tevens werd gevraagd bepaalde resultaten uit het opsporingsonderzoek te duiden. Op

deze wijze vloeit er informatie vanuit het strafrechtelijke onderzoek richting de particuliere onderzoekers. Ook hier kunnen we echter nog niet spreken van samenwerking.

[Dat bedrijf] heeft dan zeg maar een eigen rechercheafdeling en die komt gewoon bij ons en die komt uitleg geven en toelichten hoe de zaak in elkaar zit. En dat doen de grootbanken eigenlijk ook als het een hele complexe zaak is. Dan geven ze meestal even een presentatie van: oké hoe zijn we d'r bij gekomen en waar zitten we? Hoe zijn eventueel daders in beeld gekomen? En ook als we een aangifte al hebben, we hebben er nu een aantal lopen, dan komen we gewoon regelmatig [bij elkaar over de vloer]. (...) Ja, als er nieuwe informatie komt of wij zeggen: 'Hé dit is uit onderzoek gekomen hoe moeten we dit interpreteren?'. Dan wordt het gewoon goed uitgewisseld.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Respondent 1, die in het volgende citaat het strafrechtelijke onderzoek sterk als uitgangspunt neemt, heeft het in dergelijke gevallen over medewerking door de particuliere onderzoekers, in plaats van over samenwerking:

Medewerking, in die zin, dat wel. Van: goh, waar hebben jullie dit vandaan gehaald? Waar is dat vandaan gekomen? Hoe ben je tot die conclusie gekomen? Dat soort dingen. Dat noem ik meer medewerking en ik realiseer me ook wel iedere vraag stellen is ook iets van informatie geven.

[Respondent 1 – FIOD]

De medewerking waar respondent 1 het hiervoor over heeft, blijft veelal steken op het niveau van (beperkte) wederzijdse informatie-uitwisseling. Daadwerkelijke samenwerking komt, hoewel minder vaak, echter ook voor. Wij besluiten onze bespreking van de mate van ad-hoccontact dan ook met deze verschijningsvorm.

3.4.1.3 Incidentele operationele samenwerking

Ondanks dat onze respondenten in overeenstemming met de literatuur stellen dat incidenteel contact rondom een aangifte niet vaak tot daadwerkelijke samenwerking leidt, is dit echter niet uitgesloten (Meerts, 2019a). Respondenten geven ook voorbeelden waarbij acties met elkaar worden afgestemd en er binnen de kaders van wat wettelijk mogelijk is, samenwerking ontstaat. Zo geeft respondent 14 een voorbeeld van een zaak waar een zekere rolverdeling is ontstaan:

Dus [zeg] ik, weet je wat: 'Als jullie nou [het] strafrechtelijke gebeuren doen, daar zijn jullie goed in, dan doe ik wel het financiële traject. Wij zijn een weerbare partij en kunnen zelf wel beslagleggen en al dat soort dingen doen. Het scheelt jullie heel veel werk en ik kan meteen achter m'n geld aan, want als ik op jullie moet wachten duurt het nog vier jaar en nu is er nog wat te halen'. (...) Er was [ruim € 120.00 euro] gefraudeerd en ik geloof dat we uiteindelijk

iets van € 35.000 euro kwijt zijn geraakt doordat we de rest nog overal terug hebben kunnen halen binnen een paar dagen. Dus dat is ook samenwerking, dan kijk je met elkaar van, wat is handig? Wat ga je [zelf doen], wat gaat de politie doen?

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het voorgaande voorbeeld valt onder de meest verregaande vorm van publiek-privaat ad-hoccontact die Meerts (2019a) onderscheidt en in dergelijke gevallen kan er worden gesproken van ‘samenwerking’. Binnen onze dossierstudie was er volgens deze duiding sprake van samenwerking in twee gevallen, namelijk bij case 3 en 7. Interessant is echter dat het hierbij vooral ging om verdergaande informatie-uitwisseling, zoals het aanleveren van concrete informatie door politie en justitie en het afstemmen van bepaalde handelingen. In deze cases was er geen sprake van verregaande coördinatie, zoals respondent 5 hierna bijvoorbeeld wel beschrijft:

[De interne onderzoekers van bedrijf] hadden al een hele hoop voorwerk gedaan, maar eigenlijk is dat [altijd] mijn ervaring met de private onderneming. En eigenlijk, ja, heel vruchtbaar samengewerkt met hen. Waarbij mij in ieder geval is bijgebleven dat met name die laagdrempelige informatie-uitwisseling heel erg goed werkt. Om zeg maar in een best wel complex onderzoek stappen te maken. (...) Weet je, het is niet zo van god, we zitten in een bureau en we trekken met elkaar op. Zo is het dan niet, ik bedoel zij zitten [daar] en wij zitten hier. Maar ja, het contact is altijd heel goed geweest. Heel vlot ook in de beantwoording. En heel laagdrempelig. Wat ik zeg via WhatsApp. Op een gegeven moment, toen we gingen aanhouden, hebben we een doorzoeking gedaan en toen troffen we uiteindelijk een garagebox vol met apparatuur. Ja, dan is het foto via de app en door. En ook met de vraagstelling van: ‘Kun je nakijken uit welke zending die afkomstig is?’. Zo kom je heel snel tot de noodzakelijke informatie-uitwisseling. Dat is, ja denk ik wel bruikbaar voor het onderzoek. (...) Tuurlijk, ik zou nooit vertellen precies welke technische acties ik allemaal uitvoerde en er waren echt nog wel wat punten die ik voor mezelf houd. Maar dat is ook even meer in tactisch belang, die ik gewoon even stil wil houden. Maar, ja voor een groot deel is het gewoon open kaart. Open kaart en gewoon in een onderlinge samenwerking, willen weten van: dit zijn mijn mogelijkheden, maar ook mijn beperkingen. Als politie zijnde heb je je natuurlijk ook te houden aan een stuk wet- en regelgeving waar je aan moet voldoen. Zij hebben natuurlijk ook een belang, bedrijfsbelang, we hebben bijvoorbeeld gecommuniceerd over deze zaak naar de media toe. Ja, daar moet je ook rekening mee houden. [Dan geef je aan] wij zijn van plan om te gaan communiceren, weet in ieder geval: dit is het conceptbericht. Zij hebben dat vervolgens ook intern besproken. Zo moet je in feite met elkaar omgaan. En dan, ja, dan gaat het goed.

[Respondent 5 – politie]

Communicatie tussen de strafrechtelijke keten en de (private) organisatie is, zoals respondent 5 hiervoor aangeeft, van groot belang in een goede samenwerking. Op andere factoren die een samenwerking bevorderen dan wel belemmeren, komen we terug in hoofdstuk 5. Een van de andere veelgenoemde factoren is het in het oog houden van elkaars belangen. Meerdere respondenten geven bijvoorbeeld aan dat het moment en de wijze van een aanhouding wordt afgestemd, om deze zo snel en rustig mogelijk te laten verlopen voor de organisatie. Het in acht nemen van elkaars belangen kan er, zoals respondent 5 hiervoor reeds aangaf, ook toe leiden dat de wijze van communicatie naar buiten toe met elkaar wordt afgestemd.

Nee, in dat FIOD-onderzoek bijvoorbeeld hè, dat ze een doorzoeking hebben gedaan, [daar] hadden we van tevoren wel afgesproken hoe ze dat naar buiten zouden brengen. Daar is toen afgesproken van nou, het gaat om de medewerker, het heeft in principe niks met [bedrijf] te maken. Niet helemaal waar, maar [bedrijf] is niet onderdeel geweest van de fraude-scheme. Dus daar zijn wel afspraken gemaakt hoe het naar buiten is gebracht. Daar is de naam van [bedrijf] buiten de deur gebleven. En in andere zaken waar we aangifte doen, ja, dan komt het OM wel op de lijn van nou, hoe [gaan we het doen]. Ja die brengen we dan in contact met onze eigen communication afdeling, van deze zaak komt nu voor de rechter en wat spreken we af? Hoe moet dat naar buiten worden gebracht?
[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondenten spreken van ad hoc of incidentele operationele samenwerking wanneer informatie (voor zover mogelijk) wordt gedeeld, acties worden gecoördineerd en er wordt overlegd over te nemen stappen. In dergelijke gevallen kan er een zekere mate van arbeidsdeling tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie ontstaan (Meerts, 2019a). Respondent 7 geeft hier een mooi voorbeeld van:

En in dat proces is die politieman die de zaak trok een aantal keer hier geweest en onze man is een aantal keer daar geweest. Dat waren twee vakmensen onder elkaar, die precies begrijpen en ook respecteren wat er wel gedeeld kon worden en wat er niet gedeeld kon worden. En, ja dat zeg ik: hij had onze informatie nodig en wij konden met zijn informatie weer verder in onze interne zoektocht. (...) De eerste melding [die] ging over vijf laptops geloof ik. Uiteindelijk zijn het er dus vijfhonderd geweest die zo het circuit ingegaan zijn. Ja, dat vond ik echt een schoolvoorbeeld van ja, hoe je door samen op te trekken met respect voor ieders verantwoordelijkheden en belangen [kunt samenwerken], waarbij voor ons in ieder geval het opsporingsonderzoek leidend was. Weet je, waar komen wij in de problemen? Ja wij komen in de problemen op het moment dat zo'n onderzoek loopt en het gaat om iemand die misschien bij [een] hele grote fraude betrokken is en die honderd miljoen door kan boeken. Dat is out of our risk (...), dat heb ik ook weleens meegemaakt dat ze vroegen om iemand te laten zitten op een plek waar die [meer schade kon aanrichten].

Kijk deze lui, ja uiteindelijk of er nou vijfhonderd laptops weggaan of vijfhonderd en tien weet je wel... Als in hun planning [van de politie] zit dat het op een bepaald moment moet gebeuren dan is dat maar zo. (...) Die politieman had de zaak nooit rond gekregen zonder onze informatie maar wij hadden ook die twee lui nooit [gevonden] zonder zijn informatie. Dus dat was echt samen delen zeg maar. Ja dat was echt wel een groot succes eigenlijk.
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het citaat hiervoor geeft respondent 7 een voorbeeld waarbij de betrokken organisatie in het belang van het opsporingsonderzoek heeft gewacht met acteren tegen de betrokken medewerkers. Dit is een situatie waarover afspraken moeten worden gemaakt, aangezien te vroeg acteren afbreukrisico's voor een strafrechtelijk onderzoek kan opleveren, terwijl te laat (of niet) acteren afbreukrisico's voor de organisatie kan opleveren (bijvoorbeeld omdat er in de tussentijd te veel geld wordt weggesluisd dat niet meer achterhaald kan worden). Het maken van dergelijke afspraken berust voor een belangrijk deel op de welwillendheid van beide partijen om elkaars belangen in het oog te houden. Of dit lukt, is deels afhankelijk van de wijze waarop incidenteel contact tot stand komt. Wij bespreken dit in de volgende paragraaf.

3.4.2 *De basis van ad-hoccontact*

De publiek-private contacten die bestaan rondom een specifieke aangifte kunnen op verschillende manieren ontstaan. Hoewel incidentele operationele contacten zaaksgelateerd zijn, betekent dit niet per se dat zij voortkomen uit een aangifte. Zij kunnen ook zijn gebaseerd op reeds bestaande formele en informele netwerken, of tot stand komen via formeel opgetuigde structuren (zoals hierna besproken in paragraaf 3.5). Respondenten geven aan dat in gevallen waarin het contact tot stand komt via de aangifte, men 'geluk moet hebben' om de juiste persoon te treffen. Het belang van persoonlijke inzet en betrokkenheid binnen publiek-private relaties wordt uitgebreider besproken in hoofdstuk 5. Contacten die ad hoc ontstaan via de aangifte kunnen soepel verlopen, maar in veel gevallen blijft dit zoals we eerder hebben gezien een moeizaam proces. Dit verklaart wellicht de neiging van zowel publieke als private actoren om terug te grijpen op hun netwerk. Respondenten van beide kanten van het spectrum geven aan gebruik te maken van reeds bestaande contacten met voormalig collega's en zich daarnaast in te zetten om een breed netwerk te creëren.

Ja wij hebben redelijke vaste contactpersonen en dat werkt over het algemeen het best. Als wij iets willen weten, maar andersom ook. Zo werkt het nou eenmaal. Als je elkaar kent, een keer een kop koffie met elkaar [hebt] gedronken en je weet wie wie is, wat ze voor je kunnen betekenen, dat scheelt wel heel erg. Dus over het algemeen wel en ook voor zo'n bedrijf is het wel interessant om elke keer een vast persoon [te spreken], want dan heb je meer kans dat er iets met je zaak gedaan wordt, (...) zo simpel is het.
[Respondent 18 – politie]

Het is ook mogelijk dat er (ad-hoc)contact wordt gelegd binnen een bestaand (formeel of informeel) netwerk zonder dat dit specifiek over een aangifte gaat. In deze gevallen worden de netwerken meer gebruikt om kennis en fenomeeninformatie ad hoc te delen, dan dat het doel is om over een specifiek geval te spreken. Dit valt dan ook niet onder de hier besproken vormen van operationele samenwerking/contact. Het is overigens interessant om te zien dat het ook bij dit type informatiedeling vaak gaat om delicten die van buiten de organisatie komen en veel minder over interne financieel-economische criminaliteit. Het is op basis van onze data niet mogelijk om een harde conclusie te trekken ten aanzien van de redenen hiervoor. Zoals we echter in paragraaf 5.3.1 bespreken, kan dit te maken hebben met het feit dat er een wederzijds belang moet zijn voor het plaatsvinden van succesvolle samenwerking. De maatschappelijke impact van externe financieel-economische criminaliteit wordt vaak groter geacht dan die van een delict dat zich volledig intern aan de organisatie heeft afgespeeld.⁴⁷ Voor het delen van dit soort kennis is volgens respondenten geen specifieke juridische basis nodig en vaak gebeurt dit dan ook op informele en incidentele wijze.

*Als je met de politie of de FIOD of wat dan ook contact hebt over fenomenen, is het altijd heel gezellig. Is net als dit. Je hebt twee uur een gesprek, je wisselt informatie uit, je bent blij, iemand heeft naar me geluisterd. (...) Het is veel makkelijker om op fenomeenniveau met elkaar samen te werken en daarover te spreken en een mooi rapport te schrijven dan gewoon zes man vrij te maken om gedurende twee maanden een onderzoek te doen en het dan ook nog bij het OM er doorheen te krijgen en de rechtbank nog zo ver te krijgen.
[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne veiligheid)]*

Het delen van fenomeengerichte informatie of kennis is juridisch gezien dus makkelijker dan als het om concrete gegevens in een zaak gaat. We zullen in paragraaf 4.1 zien dat dit ook geldt voor meer structurele wijzen van kennisdeling. Dergelijke informatie kan worden uitgewisseld met specifieke bedrijven, maar ook met overkoepelende partijen zoals brancheverenigingen. Sommige formele netwerken en samenwerkingsverbanden zijn overigens expliciet bedoeld voor de uitwisseling van dit type informatie. Dan gaat het echter om meer bestendige en langdurige vormen van samenwerking/informatiedeling. Los van bestaande (informele en formele) netwerken, hebben verschillende partijen ook formele structuren opgetuigd om publiek-private contacten in goede banen te leiden. De in 2017 opgerichte Frontoffices Fraude Financieel van de politie-eenheden zijn daar een voorbeeld van, maar ook grote private organisaties hebben binnen hun veiligheidsafdelingen vaak een specifiek loket. Dit soort loketten wordt gebruikt om informeel te overleggen, maar ook voor een 'vooroverleg' rondom een specifieke aangifte of om concrete zaken voor te leggen.

⁴⁷ Uiteraard kan ook (de angst voor) reputatieschade hier een rol spelen. Overigens wordt in sommige gevallen de maatschappelijke impact groter geacht, als het om een interne betrokkene gaat (zoals te lezen in het eerder in paragraaf 3.3.1 aangehaalde citaat van respondent 9).

Ondanks het bestaan van dergelijke formele structuren lopen veel contacten volgens respondenten echter nog steeds via via. Respondent 17 bespreekt bijvoorbeeld hoe dit in de praktijk in zijn organisatie verloopt.

Hè, dus als we dan een uitlevering hebben dan hoeven ze ook niet naar ons loket uitleveringen toe, maar dan komt het meteen bij een van onze onderzoekers en dan worden ze sneller en beter geholpen. Ook omdat wij weten waar ze naar op zoek zijn dus we kunnen onze systemen op een andere manier bevragen waardoor het voor hen veel efficiënter wordt dan dat ze [bijvoorbeeld] duizend [interne gegevens] opvragen.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De publiek-private contacten die bestaan rondom een specifieke aangifte, kunnen dus kort gezegd ontstaan via die aangifte, maar ook gebaseerd zijn op reeds bestaande formele en informele netwerken, of tot stand komen via formeel opgetuigde structuren. Al deze contacten zijn van kortdurende aard (ondanks dat zij dus kunnen bestaan binnen meer bestendige netwerken).

3.5 Formele structuren en incidentele operationele samenwerking

In het voorgaande hebben wij operationele contacten en samenwerking besproken die op ad-hocbasis plaatsvinden. Uit ons onderzoek blijkt dat publiek-private relaties rondom interne financieel-economische criminaliteit vooral ad hoc zijn. Deze ad-hoc-contacten kunnen echter ontstaan binnen structurele vormen van samenwerking, of formeel opgetuigde structuren die gericht zijn op samenwerking op strategisch (beleids)niveau. In deze paragraaf gaan wij uitgebreider in op drie van deze formeel opgetuigde structuren: de Frontoffices Fraude Financieel van de politie, de pilots voor particuliere onderzoeksbureaus die in 2012 en 2014 hebben plaatsgevonden, en de Proeftuin Verzekeringsfraude.

Hoewel de eerste twee voorbeelden (de pilots en Frontoffices) wel onder de noemer van structurele samenwerking kunnen worden geplaatst, vallen ze niet onder de definitie van PPS. Over het algemeen wordt PPS opgevat als een samenwerking tussen publieke en private actoren met een langdurig karakter, waarbij actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarbij risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2003: 137). Daar is in het geval van de twee pilots en de Frontoffices Fraude Financieel geen sprake van. Beide moeten meer gezien worden als het bieden van een structuur waarbinnen samenwerking mogelijk is, dan als een vorm van PPS. De bespreking van de Proeftuin Verzekeringsfraude verdient daarnaast nog enige toelichting, aangezien het hier gaat om een samenwerking rondom *externe* financieel-economische criminaliteit. Hoewel de Proeftuin zich dus niet op interne financieel-economische criminaliteit richt, is het een van de weinige innovatieve voorbeelden van samenwerking tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie en verdient het daarom speciale aandacht. Daarnaast leeft de intentie om de Proeftuin, indien de

rechter hier positief over oordeelt, breder in te zetten dan alleen voor verzekeringsfraude. De Proeftuin is daarmee een interessante casus die veel relevantie heeft voor interne financieel-economische criminaliteit. Voor wij echter op deze voorbeelden van structurele samenwerking ingaan, geven wij hierna in paragraaf 3.5.1 eerst een korte introductie ten aanzien van het gebruik van convenanten voor samenwerking op het gebied van financieel-economische criminaliteit.

3.5.1 *Formele structuren en convenanten*

De afgelopen jaren is er veel vooruitgang geboekt op het gebied van structurele publiek-private samenwerking (Tokar, 18 augustus 2020; Den Boer, 2020). De meeste van deze initiatieven vallen echter buiten de scope van dit onderzoek, omdat zij zich specifiek richten op een probleem dat de afgelopen decennia meer en meer in de aandacht is komen te staan: het witwassen van criminele gelden en de financiering van terrorisme.⁴⁸ Op dit gebied zien we een trend van samenwerking, niet alleen tussen publieke actoren onderling en tussen private actoren onderling, maar ook tussen publieke en private actoren. Voorbeelden zijn te vinden in de in juni 2019 gepresenteerde nationale aanpak witwassen: (intensivering van) samenwerking binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC) en het Anti-Money Laundering Centre (AMLC), de oprichting van een Serious Crime Task Force (SCTF) en de uitwisseling van expertise tussen banken en bijvoorbeeld FIU en FIOD (*Kamerstukken II* 2018/19, 31477, 41).

Op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit zien we echter veel minder initiatieven ontstaan voor structurele publiek-private samenwerking en blijft samenwerking – of, iets minder ambitieus, publiek-privaat contact – vaak gebaseerd op specifieke zaken en formele en informele netwerken. Zoals we echter hebben gezien, kan operationele samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit ook voortkomen uit meer bestendige structuren. Deze meer bestendige structuren zijn vaak (maar niet noodzakelijkerwijs) gebaseerd op het gebruik van convenanten. Hierna gaan wij eerst op het instrument van het convenant zelf, waarna wij de meningen van respondenten over het gebruik van convenanten voor samenwerking behandelen.

Een convenant is in eerste instantie een beleidsinstrument, waarbij afspraken worden gemaakt tussen partijen die gelijkwaardig zijn aan elkaar. Het gaat bij een convenant over een afspraak ten aanzien van een specifiek onderwerp, tussen specifieke partijen. De verbindendheid van een convenant is vooral afhankelijk van de afspraken die binnen het convenant zelf worden vastgelegd (Rijksoverheid, z.d.). Daarnaast is het afhankelijk van de afspraken die in het convenant worden gemaakt over de aard van de samenwerking. Veel vormen van meer bestendige publiek-private samenwerking bevatten niet zozeer samenwerking op het concrete niveau van zaken en aangiftes

48 Hoewel de organisatie een duidelijke verantwoordelijkheid draagt voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering zijn dit in de grond delicten die van buiten de organisatie komen, wat niet de focus is van ons onderzoek.

(operationele samenwerking), maar richten zich meer op kennisdeling en fenomeen-onderzoek. Het eerdergenoemde FEC is hier een voorbeeld van en wordt meermalen door respondenten genoemd.⁴⁹ Op het gebied van externe financieel-economische criminaliteit bestaan er daarnaast nog andere initiatieven, zoals de Electronic Crimes Task Force (ECTF). De ECTF gaat verder dan de hiervoor genoemde bredere samenwerkingsverbanden en is minder gericht op kennisdeling op fenomeenniveau en meer op concrete samenwerking. Naast de ECTF noemen respondenten nog andere soortgelijke voorbeelden:

Je hebt verschillende gehad hè. Het Nationaal Skimming Point was volgens mij ook een, die is toen ter ziele gegaan (...). En naast [ECTF] had je nog de club die zich bezighield met de Marktplaatsfraude. Dat waren in die tijd de drie initiatieven die op dat moment hot waren. Op dit moment heb je weer andere, althans ... In onze organisatie is de ECTF geformaliseerd, het heeft echt een plekje in de organisatie gekregen. (...) Ja, dan heb je nu nog het Cyber Crime Task Force wat een beetje in de kinderschoenen staat naar ik heb begrepen.

[Respondent 22 – politie]

Ook initiatieven op kleinere schaal, bijvoorbeeld kennisuitwisseling tussen een specifiek bedrijf en een specifieke opsporingsinstantie, komen voor. Zo geeft respondent 17, een particuliere onderzoeker bij een interne afdeling van een groot bedrijf, aan dat binnen zijn bedrijf medewerkers van opsporingsinstanties ‘stage hebben gelopen’ om een beter begrip te creëren van de commerciële werking van dat type bedrijf. Ook andere respondenten geven aan mee te werken aan dit soort initiatieven. De vraag is echter in hoeverre we dit onder structurele samenwerking of PPS kunnen scharen. Respondenten geven aan dat dit soort initiatieven vaak voortkomen uit kennisnetwerken en expertisecentra zoals FEC en AMLC, maar de initiatieven zelf zijn meer ad hoc te noemen. In het verlengde hiervan is het belangrijk te benoemen dat binnen meer structurele samenwerkingsverbanden, ook samenwerking ontstaat die meer ad hoc en zaakgericht is. Wij zullen hier voorbeelden van zien in de navolgende paragrafen, wanneer wij concrete voorbeelden van samenwerking bespreken. In algemene zin geven veel respondenten aan dat concrete zaken noodzakelijk zijn om een fenomeen echt aan te pakken: ‘Nee, ik denk dat je ze allebei moet doen. Hè, als je echt structureel gaat samenwerken moet je in ieder geval de ambitie hebben om het fenomeen te bestrijden

49 Het FEC is een samenwerkingsverband tussen publieke partijen binnen de financiële sector op het gebied van toezicht, controle, opsporing en vervolging, gebaseerd op een convenant. Private partijen zijn geen onderdeel van het convenant maar kunnen wel ‘betrokken’ zijn bij het FEC. Hoewel binnen het FEC ook informatie over subjecten kan worden uitgewisseld, vindt dit slechts plaats tussen de (uitsluitend) publieke partners. Op het gebied van publiek-private samenwerking heeft het FEC vooral een functie als kennis- en expertisecentrum en hier vindt samenwerking plaats rondom fenomenen (bijvoorbeeld Trade Based Money Laundering). Deze publiek-private samenwerking is dus wat betreft informatie-uitwisseling gericht op fenomeeninformatie, niet op informatie gerelateerd aan bijvoorbeeld specifieke personen. Er worden echter onder de paraplu van FEC ook meer specifieke projecten gerealiseerd, zoals de Serious Crime Task Force, die op basis van bijvoorbeeld hun eigen convenant een verdergaande samenwerking beogen (Financieel Expertise Centrum, 2020).

en is het aanpakken van incidenten daar een hulpmiddel bij' [Respondent 22 – politie]. Zoals wij in hoofdstuk 5 ook zullen zien is samenwerking zonder dat er concrete zaken uit voortvloeien volgens meerdere respondenten niet zinvol.

Beide verschijningsvormen van een convenant – concrete samenwerking en kennisdeling op fenomeenniveau – vallen over het algemeen onder de noemer 'PPS' (publiek-private samenwerking), zoals besproken in hoofdstuk 1. Het gaat dan vooral om de zogenaamde netwerk-PPS, waarbij 'publieke en [private] partijen op een min of meer gelijkwaardige manier samenwerken, besluitvorming idealiter gezamenlijk plaatsvindt en de eindverantwoordelijkheid bij zowel de publieke als private partners is belegd' (Van Steden & Meijer, 2018: 36). Dit type samenwerking past goed binnen de ideeën van 'security governance' en nodale veiligheid, zoals eveneens besproken in hoofdstuk 1.

Zoals gesteld worden veel voorbeelden van structurele samenwerking in de vorm van een convenant gegoten. De meningen zijn verdeeld ten aanzien van de vraag of een convenant noodzakelijk is voor een vruchtbare operationele samenwerking. Respondenten wijzen er dan ook op dat een convenant afspraken vastlegt, maar op zichzelf niet voldoende basis biedt voor samenwerking.

In principe zou je dat denk ik zonder convenant kunnen. Het convenant is alleen een vorm van zelfregulering. Van oké, we vinden het belangrijk en daar en daar om vinden we het belangrijk en we willen het op deze manier gaan doen en we gaan daar afspraken over maken.

[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Op basis van artikel 20 Wpg is het voor de politie mogelijk om binnen een structureel samenwerkingsverband informatie te delen met (onder andere) private partijen, met het doel strafbare feiten te voorkomen of op te sporen.⁵⁰ Een dergelijk structureel samenwerkingsverband kan via een convenant tot stand komen, maar het bestaan van een convenant biedt op zichzelf echter nog geen basis voor het delen van informatie. Hoewel sommige respondenten positief zijn ten aanzien van de mogelijkheden die een convenant kan bieden, wordt er vooral ook benadrukt dat een convenant geen alomvattende oplossing biedt voor samenwerking. Zoals respondent 6 het samenvat: 'Dus je kunt duizend convenanten sluiten – volgens mij als je elkaar goed verstaat in de praktijk kom je verder dan met een convenant' [Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat zij het nut van een convenant vooral zien in 'de voorfase van een aangifte'. Niet elk convenant heeft als doel om informatie te delen – het kan ook een wijze zijn om op semigestructureerde wijze met elkaar in contact te treden. Dat contact kan dan vervolgens leiden tot een incidentele operationele samenwerking:

50 Andere doeleinden zijn het handhaven van de openbare orde, het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Op de juridische basis van informatie-uitwisseling komen wij uitgebreider terug in hoofdstuk 4.

Het gaat juist om het moment daarvoor, van, ja, is het wat of is het niks? Hè we kijken hiernaar en, ja, [daar komt uit] 'ik] kan nog niet echt een concreet strafbaar feit identificeren maar er zijn wel een paar criteria. Nou, ik vertrouw het niet helemaal ... Hoe denk jij erover? Hoe kijk jij naar de case?'. Ik denk in dat soort gevallen zou zo'n convenant of zo'n samenwerkingsverband waar dan een convenant bij hoort, dat zou je dan kunnen helpen. Denk ik. [Dat je normaal kan praten] zonder dat je over die drempel heen moet van kunnen wij al aangifte doen? Dus dat is onze drempel hè, van goh hebben wij een case waarvan we aangifte kunnen doen? En de andere kant heeft de drempel van heb ik al een case waar ik een bevel [tot de inzet van dwangmiddelen] kan geven?
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondenten geven echter aan voor dit soort 'procedurele' vragen ook vaak hun informele netwerk in te zetten. Meer geformaliseerde vormen van het zoeken van contact vinden vaak plaats via de hiervoor opgerichte meld- en contactpunten (zie paragraaf 3.5.3), echter dit type vragen kan ook binnen de structuren van een convenant worden gesteld. Ondanks dat convenanten verschillen in doel en uitgebreidheid, stellen respondenten dat er sneller sprake is van uitgebreid contact op het moment dat publiek-private contacten gebaseerd zijn op een convenant. Waar we in paragraaf 3.4 hebben gezien dat ad-hoccontacten vaak stranden na een simpele privaat-publieke informatieoverdracht, zijn de contacten tussen partners van een convenant over het algemeen uitgebreider. Belangrijk hierbij lijkt in ieder geval het punt dat in hiervoor wordt aangehaald: binnen een convenant kennen de partijen elkaar beter, waardoor het gemakkelijker is om contact met elkaar te hebben en te onderhouden.⁵¹ Deze contacten, gelegd of verstevigd binnen een convenant, worden naast binnen de uitvoering van het convenant ook gebruikt voor meer informeel contact of het aanbrengen van andere zaken die buiten het convenant vallen. Convenanten kunnen dus verschillen in doel en uitgebreidheid, maar ook in de wijze waarop zij worden gebruikt.

Die afspraken maak je in zo'n convenant en dat heeft bij die verzekeraars goed gewerkt. Dat wil zeggen dat je dichterbij elkaar komt, weet wat je van elkaar kunt [verwachten] en niet meer [een] loket hebt van: 'ik heb een aangifte, die schuif ik onderdoor, je hoort een tijd niks en je gaat rappelleren en vervolgens wordt gezegd oh nee geen tijd, of we vinden dat jullie het zelf moeten doen'. Maar dat gaat steeds ad hoc, dus je hebt die afspraken gemaakt in een convenant en tegelijkertijd heb je niet meer gedaan dan afgestemd over wie wat, wanneer doet. Het is nog steeds niet zo dat als er een aangifte wordt gedaan dat je dan iets moet. Het is meer een soort inspanningsverplichting en je zegt: 'ik focus me hierop en jij daar'.
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

51 Uiteraard speelt hier ook een rol dat er vanwege de ondertekening door hoger management een zekere *commitment* van partijen mag worden verwacht. Zie voor meer factoren die samenwerking kunnen bevorderen hoofdstuk 5.

Respondent 4 heeft het in het citaat hiervoor specifiek over de Proeftuin Verzekeringsfraude, een PPS die uitgebreid aan bod komt in paragraaf 3.5.4. De Proeftuin is een voorbeeld van PPS op het gebied van financieel-economische criminaliteit in bredere zin. Andere voorbeelden van samenwerking op basis van een convenant, die zich (primair) richt op financieel-economische criminaliteit van buiten de private organisatie zijn de ECFT en SCTF. Deze voorbeelden worden hier niet uitgebreid besproken, omdat zij buiten de scope van het onderzoek vallen. Gezien de relatieve afwezigheid van voorbeelden van PPS op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit en de interessante ontwikkelingen rondom de Proeftuin wordt deze bij uitzondering hier echter toch besproken. We beginnen hieronder echter met andere formele structuren die potentieel kunnen worden ingezet voor publiek-private samenwerking op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Hoewel de voorbeelden van structurele samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit minder wijdverbreid zijn dan op het gebied van externe financieel-economische criminaliteit, bestaat er een aantal interessante voorbeelden die weliswaar niet uitsluitend gericht zijn op *interne* financieel-economische criminaliteit, maar die hier wel regelmatig (ook) voor worden ingezet. In paragraaf 3.5.2 en 3.5.3 bespreken we er twee: de twee pilotprojecten ten aanzien van het vergroten van de rol van particuliere onderzoeksbureaus binnen het strafproces en de structuur van de Frontoffices Fraude Financieel.

3.5.2 *De pilots voor particuliere onderzoeksbureaus*

Een van de klachten die vanuit particuliere onderzoekers vaak naar voren komt als het gaat om samenwerking, is dat de aangiftes die gedaan worden niet worden opgepakt (zie ook hoofdstuk 2). Om dit proces te stroomlijnen, zijn er in 2012 en 2014 twee op elkaar voortbouwende pilots uitgevoerd, specifiek gericht op de contacten tussen politie en particuliere onderzoeksbureaus (POB's). De eerste pilot, de *Pilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en OM* liep van mei 2012 tot mei 2013 en heeft een vervolgpilot, de *Vervolgpilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en Openbaar Ministerie* (lopende van juni 2014 tot juni 2015), tot gevolg gehad. We bespreken hierna eerst het doel en de uitvoering van de twee pilots, waarna de opbrengsten en ervaringen worden geëvalueerd.

Het doel van beide pilots was inzicht verschaffen in de rol die particuliere onderzoeksbureaus mogelijk kunnen hebben binnen het strafrechtelijke proces, met het oog op het vergemakkelijken van het onderzoek dat na de aangifte nog door de strafrechtelijke keten moet worden uitgevoerd. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 2, is een van de tactieken van particuliere onderzoekers om een aangifte in behandeling te krijgen, het aanleveren van een zo volledig mogelijk onderzoek. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt van de in 3.5.4 besproken Proeftuin Verzekeringsfraude. Het idee hierachter is dat het onnodig veel capaciteit van de politie vergt om een zaak die al is onderzocht door een particuliere onderzoeker, volledig opnieuw te onderzoeken binnen het strafrechte-

lijke kader. 'Toch weer opnieuw wordt de zaak dan gedaan. Dat was natuurlijk het idee, van dat er een particulier recherchebureau onderzoekt om te kijken of het dan in een keer door kon' [Respondent 4 – Openbaar Ministerie].

De originele pilot uit 2012 had vanwege een verwachte grote instroom van zaken een vrij smalle focus, waardoor de uiteindelijke instroom van zaken vanuit particuliere onderzoeksbureaus zeer beperkt was. De doelstelling van twintig zaken is in pilot 1 niet gehaald: er zijn slechts acht zaken in de pilot meegenomen. Aan de originele pilot hebben negen particuliere onderzoeksbureaus deelgenomen. Een vereiste voor deelname was lidmaatschap van de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVb) en bezit van een keurmerk van deze branchevereniging (Friperson, Bouman & Wilms, 2013). Er zijn echter maar weinig particuliere onderzoeksbureaus die aan deze voorwaarden voldoen (Meerts, 2019a). Daarnaast zijn vier politieregio's uitgekozen om deel te nemen aan de pilot. De pilot was gericht op acht specifieke delicten: interne diefstal, interne fraude, heling, phishing, vervoerscriminaliteit, ladingdiefstal, oplichting en bedrijfsinbraak. Een deel van deze delictscategorieën is dus intern aan de organisatie en een deel extern. De delicten zijn binnen de eerste pilot toegewezen aan een van de vier deelnemende politieregio's (Friperson et al., 2013). Mocht een deelnemend particulier onderzoeksbureau een opdracht ontvangen voor een onderzoek dat past binnen de kaders van de pilot, was het de bedoeling dat het particuliere onderzoeksbureau in een vroeg stadium contact op zou nemen met de politie om te bespreken aan welke voorwaarden het uiteindelijk aan te leveren rapport zou moeten voldoen. Op basis van een aantal criteria werd vervolgens gewogen of de zaak binnen de pilot zou worden opgepakt. Het doel hierbij was te zorgen dat de politie slechts de verdachte hoefde te horen (Friperson et al., 2013).

Om het beoogd aantal van twintig zaken in de vervolgpilot wel te behalen, is de opzet hiervan verruimd. Zo is er, in lijn met de reorganisatie van de politieorganisatie, gekozen voor deelnemende regionale eenheden in plaats van de kleinere politieregio's. Daarnaast heeft er een verbreding plaatsgevonden van de delictscategorieën naar 'vermogenscriminaliteit', is de koppeling tussen een specifiek delict en een specifieke politie-eenheid losgelaten en is ook de andere branchevereniging voor particuliere onderzoeksbureaus, de Branchevereniging voor Particuliere Onderzoeksbureaus (BPOB), bij de vervolgpilot betrokken (de eis van lidmaatschap en keurmerk bleef echter gehandhaafd). Desondanks bleef het aantal aangedragen zaken tegenvallen. Om deze reden is tussentijds besloten om de mogelijkheid open te stellen om ook bij niet-deelnemende regionale eenheden zaken aan te brengen. Ook nu bleef de instroom echter beperkt: er zijn in totaal 33 zaken aangedragen door particuliere onderzoeksbureaus, waarvan er twintig zijn geselecteerd voor de pilot (Kuin & Wilms, 2015).

De teleurstellende instroom van geschikte zaken kan deels worden toegeschreven aan de enge opzet en wijze van organisatie van de pilots, echter speelt ook een rol dat veel opdrachtgevers geen aangifte willen doen (Friperson et al., 2013; Kuin & Wilms, 2015). Uiteindelijk is de opdrachtgever degene die besluit om aangifte te doen, wat tot gevolg heeft dat afspraken met de particuliere onderzoekers geen 'harde afspraken' kunnen

zijn (zie ook Meerts, 2019a). Wij komen op dit punt terug als we de factoren die samenwerking bemoeilijken bespreken in hoofdstuk 5.

De meningen ten aanzien van de pilots zijn niet onverdeeld positief. Respondenten van Meerts (2019a) stellen dat de pilots weinig succesvol zijn geweest en ook respondenten binnen het huidige onderzoek geven aan dat de opbrengst van de pilots beperkt was. Respondent 4 stelt over de pilots:

[Dat] is grotendeels terug te voeren op hoe het georganiseerd en opgezet was, de pilot. Ja je krijgt eruit hoe je het organiseert aan de voorkant natuurlijk. Ja, was wel teleurstellend want daar waren toch wel een hoop mensen die daar veel van verwachtten toen. (...) Toen kregen wij dus heel weinig, ja, relevante dossiers aangedragen. En wat denk ik ook nog fout was, dat de particuliere recherchebureaus, of onderzoekbureaus, die zijn helemaal geen eigenaar van die informatie. In die pilot waren ze eigenlijk een beetje vergeten de opdrachtgever, dus bijvoorbeeld een bank of een verzekeraar, erbij te betrekken en die zeiden op een gegeven moment, want die kregen daar lucht van, van ja wacht even we hebben bewust geen aangifte gedaan omdat wij dit zelf wilden afhandelen. We hebben die meneer ontslagen en we hebben hem op een zwarte lijst gezet of wat dan ook. Wij wilden helemaal niet dat dit naar buiten kwam en nu dus ook niet in die pilot. En toen ontstond er een beetje een beeld alsof politie en OM die zaken niet wilden. Terwijl eigenlijk de fout was in de opbouw van de pilot dat ze breed meer regio's hadden moeten kiezen.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Anderzijds geven respondenten aan dat de pilots, wat betreft het doel van het stroomlijnen van de aangifte richting een strafrechtelijk onderzoek, wel zinvol zijn geweest. Vanwege de getroffen voorbereidingen voor de aangifte, bleek het voor de politie mogelijk om met relatief weinig inspanning een aangedragen aangifte te onderzoeken.

Wat wel het voordeel was, dat het particuliere onderzoeksbureau naar bevoegdheden die ze hebben – wat hetzelfde is als een burger natuurlijk – die deden natuurlijk wel een heleboel onderzoek al, waardoor het werk van de politie beperkter was. In de zin van dat ze minder hoefden uit te voeren om [voor] zo'n zaak uiteindelijk een dossier te vormen en naar het OM toe te sturen. Over het algemeen was het zo, de verdachte moest nog gehoord worden, misschien enkele getuigen, maar voor de rest was het meeste onderzoek al gedaan. Tenzij er echt een vordering nodig was om dingen uit te zoeken, maar meestal was dat niet zo. Dus dat soort zaakjes, natuurlijk heeft dat best wel wat gescheeld voor die basisteams, want het was meestal veelvoorkomende criminaliteit, onder die categorie valt het dan, en dan is het het basisteam die erover gaat om de afhandeling te doen, en dan was er wel een grotere kans dat zo'n zaak dan opgepakt werd omdat er niet zoveel gedaan meer hoefde te worden.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

We zouden kunnen stellen dat de pilots een beperktere voorloper waren van de hierna besproken Proeftuin Verzekeringsfraude.⁵² In tegenstelling tot de Proeftuin Verzekeringsfraude is er geen convenant opgesteld dat ten grondslag ligt aan de pilots. De beschreven werkwijze binnen de pilots komt overeen met een formalisering van een praktijk die al tijden bestaat: particuliere onderzoekers zoeken contact met politie of justitie om er voor te zorgen dat een voorgenomen aangifte zo goed mogelijk wordt opgepakt.

Binnen de pilots is echter ook een formele overlegstructuur opgetuigd die het proces zou moeten stroomlijnen. Interessant is dat de evaluatierapporten van de pilots aangeven dat deze formele structuren niet zijn gebruikt: in gevallen waarin er overleg en terugkoppeling plaatsvond, gebeurde dit buiten de formele structuur om (Kuin & Wilms, 2015). Respondent 9, inmiddels werkzaam bij een van de later opgerichte Frontoffices Fraude Financieel, stelt hierover:

*Nee die hadden we al, die contacten waren er al. Ja, voor ons was het eigenlijk een beetje dubbelop. Wij dachten en wij menen nog steeds dat het loket dat wij hier hebben, ook voor de particuliere onderzoekbureaus, die deur staat altijd open. Ze kunnen altijd terecht. Ja, dus de pilot die opgestart werd die was voor ons niet vreemd. Het enige was dat we ons toen geconformeerd hebben aan een X aantal zaken toen, hoeveel weet ik niet meer uit mijn hoofd.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]*

Meerdere respondenten stellen dat de toegevoegde waarde van de pilots vooral lag in het creëren van een centraal aanspreekpunt voor particuliere onderzoeksbureaus. Dit is ook een belangrijke conclusie die volgt uit beide evaluaties (Friperson et al., 2013; Kuin & Wilms, 2015). Deze functie is inmiddels overgenomen door de Frontoffices Fraude Financieel.

3.5.3 *De Frontoffices Fraude Financieel*

We hebben de Frontoffices Fraude Financieel al eerder in dit rapport besproken. In deze paragraaf gaan we specifiek in op de meerwaarde van de Frontoffices, hun bekendheid, de taakopvatting en -invulling en de rol die zij hebben bij samenwerking. Het doel van de Frontoffices is om op het gebied van complexe fraudes een centraal referentiepunt te bieden aan zowel de politieorganisatie als externen (Politie, 2018). Respondenten geven aan dat er een noodzaak werd gevoeld voor een centraal punt van expertise na de verdwijning van de oude Fraudemeldpunten. De versnippering van de kennis en expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit wordt gezien als problematisch. Naast het probleem van het verlies van een centraal punt, heeft de reorganisatie de facto ook tot een uitstroom van kennis en ervaring geleid. Hoewel er volgens respondenten op deze wijze veel kennis en ervaring verloren is gegaan, door

52 In tegenstelling tot de Pilots richt de Proeftuin zich echter niet op interne criminaliteit.

bijvoorbeeld de overplaatsing van financieel rechercheurs tijdens de reorganisatie, is een aantal van de personen die eerst werkzaam waren bij de Fraudemeldpunten op de nieuwe Frontoffices terecht gekomen, waardoor (een deel van de) kennis – en vooral de contacten binnen het speelveld van financieel-economische criminaliteit – voor de Frontoffices behouden is gebleven. Hoewel er met de komst van de Frontoffices Fraude Financieel op het niveau van de politie-eenheden weer sprake is van coördinatie en expertiseopbouw, worden er door de Frontoffices zelf geen opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Opsporingsonderzoek moet worden uitgevoerd door operationele teams die ook andere typen onderzoeken uitvoeren.

Wij hebben eerder gezien dat niet alle Frontoffices op dezelfde wijze zijn vormgegeven en dat sommige slechts een brievenbusfunctie hebben. Respondent 11 vat dit als volgt samen:

Omdat het niet specifiek genoemd wordt in het inrichtingsplan van de inrichting van de politie, mag elke eenheid zelf zijn eigen Frontoffice inrichten. Dus elke eenheid doet het ook wel op een andere manier en er zijn eenheden die hebben het gewoon heel erg goed voor elkaar. (...) Maar zijn ook andere eenheden waar het nog echt in de kinderschoenen staat of waarvoor ze ervoor gekozen hebben om het niet te bemensen, maar alleen een soort brievenbusfunctie te creëren.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Logischerwijs is de rol van deze ‘doorgeefluiken’ wat betreft publiek-private samenwerking en relaties beperkt. Respondenten geven echter ook aan dat het te maken heeft met zaken als personele bezetting (capaciteit) en persoonlijke affiniteit en inzet van de mensen die op de Frontoffices zijn geplaatst. Ten aanzien van de vier Frontoffices die hebben meegewerkt aan het huidige onderzoek, kan echter gesteld worden dat zij hun taak veel breder opvatten en dienen als een referentie- en contactpunt voor particuliere onderzoekers. Daarnaast geven respondenten van de Frontoffices aan proactief contact te zoeken met particuliere onderzoekers, vooral binnen de grotere bedrijven.

Wij investeren wel heel erg op de contacten (...) Daarin zie je toch wel een aardige samenwerking. Van het weekend nog gehad met [bedrijf], die dan met een probleem zit in hun filiaal ergens. Die dan toch de Frontoffice bellen van, joh, kunnen jullie op korte termijn wat betekenen voor ons? Dus dat zijn wel, dan wel korte lijnen. Dat werkt gewoon wel heel prettig.

[Respondent 13 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

3.5.3.1 Meerwaarde

Respondenten is gevraagd in hoeverre zij een toegevoegde waarde zien in de Frontoffices Fraude Financieel. De meningen zijn hierover verdeeld. Een aantal respondenten uit de particuliere sector is enigszins sceptisch over de Frontoffices, met het argument

dat er in het verleden ook niet veel terecht is gekomen van dergelijke initiatieven. Respondent 6 stelt bijvoorbeeld:

Welnee joh. Ze zitten allemaal begraven onder het werk. Dus echt die specifieke aandacht en de wil om je te verdiepen en te zoeken naar mogelijkheden hè, dus die verrijking van twee kanten, daar is gewoon geen tijd en gelegenheid voor. Ze komen eindelijk in een overleg en voor de afronding moeten ze alweer de deur uit. Ja, is een doorgeefluik en dan kom je bij een officier van justitie uit, die is bekend met het project en wordt geacht wat meer rekening te houden met de belangen van het private onderzoek en de resultaten daarvan. Er komt in de praktijk gewoon heel weinig van terecht. Zover ik het kan zien.
[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Aan de andere kant zijn andere respondenten positief over het idee dat er een centraal punt is met expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit: ‘Wij zitten er vaak om te springen hoor. Ja, dan ben je zelf weer op zoek van wie zou ik nou eens lastig vallen?’ [Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]. Respondenten geven echter wel aan dat de meerwaarde vooral ontstaat op het moment dat er meer achter de Frontoffice zit dan slechts een meldpunt.

Ja dat zou zeker kunnen helpen, want als daar mensen zitten die dezelfde taal spreken ... Kijk er zijn natuurlijk heel veel politiemensen die fraude totaal niet interessant vinden hè. Dus die zijn niet voor fraude naar de politie toe gekomen, nou, dat zijn de mensen waar wij aangifte gaan doen en wij Arabisch praten en zij Chinees hè. Dus in het kader van wederzijds begrip zou dit ontzettend kunnen helpen omdat je dan met mensen te maken hebt die gewoon weten, nou ja, hoe fraude in elkaar zit en wat je daar als bedrijf [aan] kunt doen et cetera. En omgekeerd ook (...). Dus er zal ook een bepaalde wederkerigheid dan gaan komen in de relatie. De dood in de pot bij dat soort clubjes is altijd dat ze alleen maar meldpunt zijn en dat er vervolgens niks gebeurt, want daar knappen bedrijven dan op af, POB's, banken, telecomproviders, hè, als het alleen maar meldpunt is en er komt een streepje bij in de statistiek en verder gebeurt er niks. (...) Veel van die meldpunten in het verleden, nogmaals was vooral ... Ja, de naam zegt het zelf al, een meldpunt.
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

3.5.3.2 Bekendheid

Opvallend is dat veel respondenten – zowel binnen de politie zelf als binnen de particuliere onderzoekssector – niet af blijken te weten van het bestaan van de Frontoffices Fraude Financieel. Ook de respondenten die hiervoor zijn aangehaald, spreken over mogelijke positieve en negatieve punten van een Frontoffice, zonder zelf op de hoogte te zijn geweest van het bestaan ervan. De Frontoffices genieten dus opvallend weinig bekendheid. Op twee respondenten na is er alleen kennis van hun bestaan bij de res-

pondenten die vanwege hun dagelijks werk te maken hebben met de Frontoffices (als beleidsvoerder binnen politie of justitie, medewerker van een Frontoffice of onderdeel van de Proeftuin Verzekeringsfraude). Dit geldt ook voor medewerkers van de politie die zich bezighouden met financieel-economische criminaliteit. We moeten de geïmprementeerde percepties over meldpunten dan ook breder interpreteren dan alleen als betrekking hebbend op de Frontoffices.

Overigens strookt het voorgaande niet met het beeld dat de respondenten hebben die werkzaam zijn bij de vier Frontoffices die medewerking hebben verleend aan het huidige onderzoek. Deze respondenten geven namelijk aan dat zij 'goed gevonden worden' door zowel mensen intern als extern aan de politieorganisatie. Feit blijft echter dat belangrijke betrokkenen in het veld van (strafrechtelijke en particuliere) opsporing van financieel-economische criminaliteit nauwelijks afblijken te weten van het bestaan van de Frontoffices.

Een aantal respondenten, betrokken bij de vorming van de Frontoffices, geeft aan dat het bestaan van de Frontoffices (selectief) is geadverteerd binnen de private sector. Dit betekent dat er wel bekend is gemaakt dat de Frontoffices zijn ingesteld, maar dat dit niet aan alle relevante actoren is gemeld. Respondent 21 geeft hier een reden voor:

Mkb is een lastige. Daar doen we pogingen toe, maar we zijn ook nog maar anderhalf jaar bezig met iedereen en die Frontoffices. En hand in eigen boezem: het werkt nog niet even perfect bij elke Frontoffice. Ook omdat het niet in een inrichtingsplan van een Nationale Politie staat dat we de Frontoffices zouden moeten hebben. Het is meer een samenwerkingsverband tussen meerdere teams binnen zo'n eenheid, waardoor we efficiënter en beter kunnen kiezen en voorbereiden, wat er nou aan de hand is. En kunnen kiezen van: welke zaak zou je nou het beste op kunnen pakken? De nut en noodzaak worden in de ene eenheid meer gezien dan in de andere eenheid. Daar zijn we mee bezig. Dus onze keuze is vooralsnog wel geweest dat de beter georganiseerde branches, daar hebben we heel duidelijk bekendgemaakt van: we hebben die Frontoffices, als je aangifte wil doen doe het op deze wijze. (...) Er zitten [Frontoffices tussen] die goed bezig zijn maar langer over hun dingen doen, krijgen we soms ook wel klachten over. Daarom waren we nog niet zo happig ook om het meteen heel groots de wereld in te gooien, maar in eerste instantie de goed georganiseerde branches want dan krijg je ook makkelijker een terugkoppeling van hé het loopt niet zo lekker, en dan kunnen we weer bekijken van hoe kunnen we dat oplossen.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Deze wijze van bekendmaken van de Frontoffices en het feit dat zij (ten tijde van dit onderzoek) nog in een opstartfase zitten, zijn twee mogelijke verklaringen voor de relatieve onbekendheid van de Frontoffices onder onze respondenten. Aan de andere kant vallen veel van de respondenten die de Frontoffices niet kennen in de categorie die wel op de hoogte is gesteld van het bestaan van de Frontoffices.

Ik, of de Frontoffice hier, kwam in aanraking met een bepaalde casus en met iemand van veiligheidszaken. Daar ga je dan mee overleggen over de casus en vervolgens geef je aan dat je dan van de Frontoffice bent en daar zijn ze heel nieuwsgierig naar. Daar hadden ze dan nog nooit van gehoord, terwijl het landelijk knooppunt [CM: inmiddels NXT Financieel Opsporen genaamd] wel bij die afdeling langs is geweest. Dan denk ik van ja, dat loopt toch een beetje langs elkaar. Dus dan zijn we daar geweest, kwam je toch echt wel bij de afdeling Security of onderzoeken en daar zijn ze ontzettend blij dat je langskomt om toe te lichten wat je doet. En prompt zie je ook dus reactie van ze dat ze met zaken bij je komen.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Op basis van het voorgaande kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat, hoewel veel respondenten aangeven positief te staan ten opzichte van het idee van een Frontoffice, zij voor een belangrijk deel niet op de hoogte zijn van hun bestaan.

Gezien de relatieve onbekendheid van de Frontoffices is het uiteraard moeilijk vast te stellen in hoeverre zij daadwerkelijk bijdragen aan goede publiek-private contacten. Zoals respondent 11 zich afvraagt: 'En weten ze ons te vinden? Of niet? Krijgen we wel alles? Want dat is ook nog iets. Als we vragen, krijgen we dan ook alles?' [Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Respondenten geven echter aan dat de contacten met de particuliere onderzoekers die wel bekend zijn met de Frontoffices goed verlopen.

Wij hebben zeer regelmatig contact met veiligheidszaken van eigenlijk alle banken en grote verzekeringsmaatschappijen. Daar is nu gewoon een hele duidelijke afspraak, maar die is ook landelijk gemaakt. Ga niet lobbyen met je aangifte maar stuur die naar de Frontoffice. Daar is [het] vaak dat ze 'm zelf op papier zetten, er is overleg, een soort warme overdracht waardoor wij zeggen: oké hier gaat ie het beslistraject in en dan landt ie ergens en uiteindelijk wordt ie dan, opgepakt. (...) Maar het kan ook zijn dat we een samenwerking zien of dat we zeggen: Joh, de verdachte daar is eigenlijk in [een andere] regio veel actiever en daar zit eigenlijk de bron. En dan zorgen wij dat – ondanks dat wij hem binnengekregen hebben – dan zetten wij door naar [die regio] en dan zorgen wij dat we [hen] informeren.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Opvallend is dat respondenten die vanuit de politieorganisatie betrokken zijn bij de Frontoffices het bij het bespreken van publiek-private contacten vooral over veiligheidsafdelingen van grote bedrijven hebben en veel minder over particuliere onderzoeksbureaus, accountants of advocaten. Aangezien de Frontoffices in eerste instantie vooral zijn 'geadvertiseerd' onder deze grote bedrijven, is dit wellicht niet verwonderlijk. Aan de andere kant stelt een respondent die werkzaam is bij het toenmalige Knooppunt FINEC (inmiddels genaamd 'NXT Financieel Opsporen') dat er wel pogingen

zijn ondernomen om ook andere onderzoekers dan ‘de grote partijen’ bij de Frontoffices Fraude Financieel te betrekken.

En inmiddels zijn wij als politie beter georganiseerd, want die Frontoffices zijn er nu, dus de mogelijkheid is er. Ik heb het aan een paar grotere POB's ook aangeboden. Mondeling, van nou we kunnen eens gaan praten van wat zijn de mogelijkheden? Nooit meer teruggebeld zelfs. Dus ja, voor mijn gevoel hebben we als politie redelijk de hand uitgestoken, maar als die niet opgepakt wordt moet je niet vanuit een branche zeggen van ‘ja, maar we willen het graag’. Uiteindelijk moet je het ook doen.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Dit neemt niet weg dat de rol van de Frontoffices, hoewel nuttig voor de contacten tussen interne veiligheids-/onderzoeksafdelingen en de politie, beperkt blijft als we kijken naar publiek-private contacten in het volledige particuliere onderzoeksveld.⁵³

3.5.3.3 Taakopvatting

Bij de vraag in hoeverre de Frontoffices Fraude Financieel een rol (kunnen) spelen bij publiek-privaat contact, dient ook gekeken te worden naar de wijze waarop er invulling wordt gegeven aan de rol van de Frontoffices. De eerder geconstateerde omstandigheid dat de Frontoffices geen onderdeel waren van het inrichtingsplan van de Nationale Politie heeft geleid in verschillen in de inrichting daarvan. Zo heeft de Frontoffice in een aantal eenheden de functie van een brievenbus en is deze in andere eenheden betrokken bij het coördineren, wegen en voorbereiden van financieel-economische opsporingsonderzoeken. Respondent 11 legt hierna ook de nadruk op het belang van het fungeren als aanspreekpunt:

Dus in dat opzicht gaat die communicatie veel beter, zijn die lijnen veel beter. Is het voor iedereen duidelijk dan. En als bijvoorbeeld een bank komt van ‘joh, ik zit hier met een geval. Met een casus.’ Dan weten ze direct waar ze [heen] moeten. (...) Dan is het niet zo dat zo’n zaak ergens in zo’n eenheid gaat rond dwarrelen en niemand die eigenlijk weet wat hij ermee moet. Dat is dan ook weer voor zo’n bank weer prettig dat ze daar ook niet te veel energie en tijd in hoeven te steken. Als je op dat vlak kijkt is die samenwerking gewoon goed. Want dan werk je wel samen.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

De Frontoffices kunnen, zoals ook uit het voorgaande citaat blijkt, ook een rol spelen in het ‘op de juiste plaats krijgen’ van een aangifte. Het gaat er dan bijvoorbeeld om te bepalen naar welk operationeel team de zaak zou moeten gaan en welke specifieke

53 Een soortgelijke conclusie is in 1999 reeds getrokken bij een tussenevaluatie van de toenmalige interregionale fraudeteams (IFT) en het landelijk loket horizontale fraude (LLHF) (Faber & Van der Lugt, 1999).

expertise er nodig is voor het goed onderzoeken van de zaak. Hierbij zoeken aangevers ook geregeld contact vooraf, om een aangifte voor te bespreken en op deze manier al inzicht te creëren in de vraag waar uiteindelijk aangifte moet worden gedaan of naar welk team de Frontoffice de zaak moet doorsturen. Ook op een meer informele wijze hebben de Frontoffices een belangrijke rol in publiek-private contacten, bijvoorbeeld in het adviseren over de locatie van aangifte.

Waar de taakopvatting van sommige Frontoffices volgens respondenten binnen en buiten de politie beperkt blijft tot het zijn van een doorgeefluik van zaken, is een aantal Frontoffices anders ingericht. Respondenten die werkzaam zijn bij deze Frontoffices geven aan dat zij doen aan 'werkvoorbereiding', waarmee zij bedoelen dat zij ervoor zorgen dat een bepaalde zaak relatief gemakkelijk kan worden opgepakt door degene die het onderzoek daadwerkelijk gaat uitvoeren. De voorbereiding van een zaak kan volgens respondenten uit allerlei handelingen bestaan. Het gaat dan onder andere om het zorgen dat de informatie die is aangeleverd door de aangever volledig is, waarbij in voorkomende gevallen om aanvullende informatie wordt gevraagd, maar ook om het zoeken van informatie over de betrokkenen in de eigen politiesystemen of het in simpele bewoordingen uitleggen en in context plaatsen van de zaak voor collega's die geen specifieke financiële expertise bezitten. Het doel van een dergelijke voorbereiding is een zaak die prioriteit heeft ontvangen in de beoordeling van de Frontoffice, ook daadwerkelijk opgepakt te krijgen binnen de politieorganisatie. Respondent 11 meent dat dit doel ook bereikt wordt: 'Dus dan bereid je de zaak voor om opgepakt te krijgen en dan merk je dat als je zo'n zaak een zetje geeft dat die gauwer opgepakt gaat worden. Dus het heeft wel degelijk effect' [Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)].

Een belangrijke functie van de Frontoffices is, zoals gezegd, ook de weging van zaken. Vanwege capaciteitsproblemen moeten er keuzes worden gemaakt in de zaken die binnenkomen. Respondenten geven aan dat de Frontoffices met hun kennis en expertise kunnen helpen om deze afweging goed te maken, zodat de juiste zaken worden opgepakt. Dit gebeurt voor een deel 'ad hoc', in de zin dat er door medewerkers van de Frontoffice wordt gekeken of een zaak naar hun mening binnen het prioriteitenlijstje past. Echter heeft de Frontoffice Rotterdam daarnaast een weeginstrument ontwikkeld dat inmiddels door meerdere Frontoffices wordt ingezet.

Nieuwe aangiftes en meldingen die wegen wij volgens [een] bepaalde systematiek en dan hebben we een formulier, dat is een Excelbestand en daar zit een hele rekenmethodiek achter en dan waarderen we gewoon de vraagstelling en dan vinken wij aan wat van toepassing is. Dan komt er een score uit de hoge hoed, daar hebben wij geen invloed op. Er worden vragen gesteld, het is ja of nee, of het valt ergens in een categorie hè en dan vinken wij dat aan.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Hoewel dit weeginstrument de prioritering volgens respondenten objectiever maakt, stellen zij tegelijkertijd ook dat de afweging die op basis van het weeginstrument wordt

gemaakt, over het algemeen niet afwijkt van wat zij op basis van hun kennis en ervaring zouden hebben besloten. Zo stelt respondent 9:

Ja, kijk, heel eerlijk: voordat wij een weging doen dan weten wij eigenlijk al de uitkomst. Omdat we daar inmiddels zoveel ervaring mee hebben. Maar ook het gevoel wat je erbij hebt is niet mis, ik bedoel het klopt over het algemeen ook wel. En als jij het leest heb je ook een mening erover en dan denk je: 'hé, ik lees nu twee zaken. Als ik zou moeten kiezen zou ik die kiezen'. Ik weet zeker dat het overeenkomt met de gedachte die wij er ook bij hebben. En ik blijf erbij, in de oude systematiek, dat was een wat primitiever weegdocumentje, maar als altijd dezelfde dat invult dan zijn die onderlinge verschillen tussen de meldingen die binnenkomen niet zo groot.

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Uiteraard kan wegen zonder het instrument zorgen voor verschillen tussen eenheden, omdat er verschillen ontstaan als meerdere mensen de afweging moeten maken op basis van hun eigen kennis, ervaring en overtuigingen. Het ontwikkelde weeginstrument wordt dan ook door respondenten als belangrijke vooruitgang gezien. Feit blijft echter wel dat het nog niet politiebreed wordt ingezet:

Ja, dat vind ik fantastisch. Het is echt, ja daar moet de Nationale Politie aan mee gaan doen, maar goed dat is allemaal heel moeilijk kennelijk. Want waar wij met elkaar (...) naar streven... Kijk, niets menselijk is ons vreemd. Maar als er een zaak binnenkomt dan denken wij vaak wel hetzelfde maar, ik heb het al vaker meegemaakt in overleggen, vaak naarmate de rang hoger wordt, wordt het gesprek steeds moeilijker. Je ziet een zaak en je denkt 'ja, die moeten we gewoon doen. Die moeten we gewoon doen.' Of weet ik veel wat, een hoofdofficier heeft op een borrel gestaan, met iemand gepraat, de directeur van een verzekeringskantoor, noem het ... Ik verzin een casus hoor. En die zegt 'joh, ik heb nou al drie keer aangifte gedaan en jullie pakken het nooit op'. Ja dat komt bij de hoofdofficier terecht en die zegt 'hij is ontevreden, je moet eens een keer zo'n zaak gaan oppakken'. Dat is niet de goede drijfveer om een zaak te gaan doen. En dat weeginstrument heeft allemaal variabelen die we invullen. Die krijgen ook een waarde, een zwaarte geven we eraan en dat zorgt ervoor dat we in ieder geval in een zekere objectiviteit naar zaken kijken. En dat je gedwongen wordt, want het is eigenlijk mensenwerk, om te motiveren waarom je een zaak wel of niet oppakt.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

De uitkomst van de weging en prioritering van inkomende zaken kan uiteraard ook zijn dat een bepaalde aangifte niet verder kan worden onderzocht. Respondent 21 legt uit:

Het betekent niet, dat als je de Frontoffices gebruikt, dat het per definitie sneller opgepakt wordt of dát hij opgepakt wordt. Maar, het betekent wel dat we op een juiste manier, zo goed mogelijk, wegen of zo'n zaak wel of niet opgepakt wordt.
[Respondent 21 – politie NXT Financieel Opsporen)]

Respondenten geven aan dat de Frontoffices ook een rol kunnen spelen in de communicatie met de aangever, om begrip te kweken voor de beslissing en de relatie goed te houden. Op deze wijze kunnen de Frontoffices in meer algemene zin een belangrijke rol spelen bij publiek-private contacten.

Dan ga je het slechtnieuwsgesprek brengen en ga je ook toelichten wat de andere mogelijkheden zijn. Nou dat doen we ook met een warme overdracht en dat scheelt ook weer op artikel 12-procedures. We hebben nu meerdere gevallen gehad waarbij we dat doen (...) [Dan leggen we uit] dat het weinig zin heeft om een opsporingsonderzoek te starten. Dus je hoopt eigenlijk wat meer begrip te krijgen, maar zijn vaak wel slechtnieuwsgesprekken.
[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

3.5.3.4 Rol in samenwerking

In deze paragraaf bekijken wij, ten slotte, de rol van de Frontoffices in samenwerking. Hoewel wij hiervoor hebben gezien dat de Frontoffices een contactpunt bieden en in die zin (in potentie) zorgen voor langdurige contacten, verloopt de *samenwerking* die hier eventueel uit ontstaat echter vaak nog via concrete zaken. Ook geven respondenten aan dat de formele structuur van de Frontoffices, naast de bestaande overige contacten vanuit het eigen netwerk, nog vaak op een meer informele wijze wordt gebruikt (bijvoorbeeld voor het voor-bespreken van een aangifte). Volgens meerdere respondenten blijft er daarom ook binnen deze formeel opgetuigde structuur nog veel informeel en ad-hoccontact bestaan. Daarnaast wordt de structuur van de Frontoffices (nog) niet door iedereen gebruikt: veel particuliere onderzoekers vallen terug op hun eigen netwerk voor bijvoorbeeld het doen van aangifte. Op deze wijze blijft ook de kennis ten aanzien van interne financieel-economische criminaliteit en wat er binnen de private sector gebeurt, versnipperd en hebben ook de Frontoffices geen totaalbeeld. Volgens een aantal respondenten, zoals respondent 19, hebben de Frontoffices echter wel de potentie om publiek-private contacten te structureren en op deze wijze samenwerking te stimuleren:

Ik vind het in ieder geval heel goed dat er over nagedacht wordt en ik denk ook ... Kijk, het onderhouden van een netwerk – even of het nu echt om operationele uitwisseling van informatie gaat of dat je over fenomenen wil praten – dat netwerk is heel belangrijk. Je moet elkaar kunnen vertrouwen. Netwerk bouw je niet op het moment dat de aangiftes over de plinten lopen, maar daar bouw je structureel aan. En, ja dat zou kunnen werken. Dus op het moment dat je actief ervoor kiest om vanuit politie en justitie je te verbinden met het bedrijfs-

leven, (...) ja dan is dat goed. Ik denk dat daar vanuit allebei de partijen, vanuit allebei de hoeken, belang bij is.
[Respondent 19 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Gezien de relatieve onbekendheid van de Frontoffices onder belangrijke actoren in het veld van onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit blijft het echter vooralsnog de vraag in hoeverre de Frontoffices in staat zijn de hiervoor genoemde potentie te verwezenlijken.

3.5.4 *Proeftuin Verzekeringsfraude*

‘Politie buitenspel bij aanpakken verzekeringsfraude’ (Mr. Online, 19 augustus 2019). Het is een van de nieuwsberichten via welke de buitenwereld bekend raakt met een initiatief waar de verzekeringsbranche en politie en justitie dan al een aantal jaar aan werken. Gezien de radicale benadering van de Proeftuin Verzekeringsfraude (hierna: de Proeftuin) – zaken voor de strafrechter brengen waarbij zo min mogelijk politie-inzet wordt gevergd – is het niet verwonderlijk dat de Proeftuin voor enige opschudding heeft gezorgd. In de eerste zaken is door de rechter in eerste aanleg geoordeeld dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is (Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8535, ECLI:NL:RBROT:2019:8536 en ECLI:NL:RBROT:2019:8537; zie ook hierna). Op het moment van schrijven heeft het hoger beroep van twee van deze zaken gediend. Het gerechtshof Den Haag heeft het Openbaar Ministerie in een zaak ontvankelijk en in een zaak niet-ontvankelijk verklaard (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57 en ECLI:NL:GHDHA:2022:58; zie ook hierna). De zaak waarin het Openbaar Ministerie ontvankelijk is verklaard is terugverwezen naar de rechtbank. Ten tijde van schrijven is deze zaak nog niet door de rechtbank behandeld. Het is dus nog niet geheel duidelijk of de Proeftuin kan worden opgevat als succesvol. De Proeftuin Verzekeringsfraude is in het kader van publiek-private relaties een interessant initiatief en zou weleens grote gevolgen kunnen hebben voor hoe men in de toekomst met dergelijke delicten omgaat.⁵⁴ Hierna bespreken wij de Proeftuin in meer detail, waarbij wij onder andere het doel van de Proeftuin, het verloop en de huidige stand van zaken bespreken. Daarnaast besteden wij in paragraaf 3.5.4.2 expliciet aandacht aan samenwerking en publiek-private contacten binnen de Proeftuin.

3.5.4.1 *De Proeftuin Verzekeringsfraude in het kort*

Op basis van het in juli 2017 getekende Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit, pogen de verzekeraars samen met de strafrechtelijke keten verzekeringsfraude aan te pakken, op een wijze die met name de politie zo min mogelijk capaciteit kost (Van Tiggele-van der Velde, 2019). We hebben

⁵⁴ In een andere zaak heeft het gerechtshof Den Bosch besloten dat het Openbaar Ministerie in eerste aanleg ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard (Bosch 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1169). Zie hierna voor meer informatie.

eerder gezien dat het capaciteitsprobleem in de strafrechtelijke keten, maar met name bij de politie als de eerste stap in die keten, een reden is voor organisaties en particuliere onderzoekers om geen aangifte te doen (zie hoofdstuk 2). Ook wat betreft het verder oppakken van de aangifte en samenwerking wordt dit vaak benoemd als een belangrijk knelpunt (zie hoofdstuk 5). Respondent 30 legt de ontstaansgeschiedenis van de Proeftuin uit in het kader van deze capaciteitskrapte:

Nou het initiatief is ontstaan, omdat er te weinig capaciteit is bij de politie om fraudezaken op te pakken. Dat is eigenlijk de hoofdreden en de Proeftuin is eigenlijk een proef waarbij we gaan kijken of wij als verzekeraars zeg maar een zaak dusdanig kunnen aanleveren zodat we eigenlijk de politie niet meer nodig hebben en direct een dossier een op een naar het Openbaar Ministerie kunnen doen en zij daar dan ook daadwerkelijk wat mee kunnen doen. Dat we niet meer afhankelijk zijn van de politie.

[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het convenant is niet getekend door de individuele verzekeraars, maar door het Verbond van Verzekeraars en Zorgverzekeraars Nederland, namens hen. Respondenten geven echter aan dat de vertegenwoordigende organisaties bij de daadwerkelijke uitvoering van het Kaderconvenant geen rol spelen. De publieke convenantpartners zijn het Openbaar Ministerie (specifiek het Functioneel Parket) en de Nationale Politie ('Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit', 2017). Het Kaderconvenant vervangt een ouder convenant, het Convenant Aanpak Verzekeringsfraude uit 2011.

De samenwerking is gericht op financieel-economische criminaliteit van buiten de organisatie. Het gaat binnen de Proeftuin om valsheid in geschrifte, oplichting of verzekeringsbedrog, gepleegd door een verzekerde jegens een verzekeraar. Respondent 4 stelt dat er bij het opstellen van het convenant overleg is geweest ten aanzien van de typen criminaliteit waar het convenant zich op zou richten en dat hierbij ook de vraag is gesteld of interne financieel-economische criminaliteit in het convenant diende te worden opgenomen:

Bijvoorbeeld in de convenantafspraken met verzekeraars hebben we natuurlijk op een gegeven moment thema's benoemd waarvan je zegt (...) waar het strafrecht nuttig kan zijn? En welke fraude bijvoorbeeld helemaal niet? Dan weten wij ook dat als wij daar iets van zien dat we dat naar jullie moeten sturen, of dat we er zelf wat mee moeten. Nou daar komen een aantal dingen in voor. (...) Bijvoorbeeld opzetaanrijding is zo'n thema, omdat er steeds meer van die opzettelijke aanrijdingen gebeuren die dan in scène zijn gezet. (...) Nou, daar kun je dus wat over afspreken. Toen hebben wij nadrukkelijk ook gevraagd: en? Is er ook iets intern misschien wat wij zouden kunnen doen voor jullie? Met name bij de zorgverzekeringen geloof ik heeft de branchevereniging gezegd: 'ja, dat is natuurlijk logisch. We zien ook weleens dat mensen met factu-

ren meehelpen'. Dus die hebben dat genoemd en dat werd een soort persbericht, toen zijn die leden van de zorgverzekeraars daar helemaal verbolgen over geworden. Toen heeft een journalist een rondje gebeld langs die leden, dus die verzekeraars, die zegt: ik lees dat interne fraude als thema is genoemd? Al die verzekeraars hebben gezegd: ja, dat gebeurt bij ons niet. Want die wilden natuurlijk niet dat de premiebetaler denkt, mijn geld vloeit weg. Dan snap ik dat wel dat je het in beeldvorming niet wil etaleren, maar je ziet dan wel hoe gevoelig zo'n punt ligt.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Het Kaderconvenant benoemt expliciet als reden voor de oprichting van de samenwerking dat verzekeraars vele onderzoeken per jaar doen naar verzekeringsfraude en dat civielrechtelijke bestrijding vooropstaat, maar strafrechtelijk optreden in bepaalde gevallen noodzakelijk wordt geacht voor een effectieve aanpak ('Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit', 2017). Anders dan bij andere convenanten, wordt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit dus primair bij de private convenantpartners gelegd.

[Het is de bedoeling] dat de verzekeraars gewoon een aantal mensen beschikbaar stellen die al een schifting maken in hun grote aanbod en daar het voorwerk allemaal kunnen doen zodat wij echt, nou, op jaarbasis twintig goede zaken [krijgen] die door hen helemaal al voorbereid zijn, met alle MO's en wat er ook bij komt kijken en [dat je] dan in een soort samenwerkingsverband dat gaat oppakken.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het betrekken van het strafrecht wordt hierbij gezien als een aanvullende actie, die soms noodzakelijk is. Dit sluit goed aan bij de praktijk die wij veel zien bij *interne* financieel-economische criminaliteit, waarbij de stap richting het strafrecht niet automatisch wordt gemaakt (zie hoofdstuk 2) en is gezien de achtergrond van het convenant niet verwonderlijk. Interessant is echter dat het Kaderconvenant expliciet benoemt dat elke convenantpartner dient bij te dragen aan 'de ontwikkeling of implementatie van oplossingen waardoor verzekeraars relatief eenvoudige fraudezaken beter zelfstandig kunnen afhandelen' ('Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit', 2017: 4). Ten aanzien van het strafrecht benadrukt het Kaderconvenant dan ook dat dit moet worden ingezet als optimum remedium. Respondent 4 legt dit uit:

Eigenlijk is het een verdeling van de focus. Dat je zegt: wat doen de private partijen zelf? Wanneer is het strafrecht relevant als ondersteunend, als stok achter de deur, voor die civiele maatregelen, of soms bestuurlijke maatregelen als er toezicht mogelijk is. Dat je dus zorgt dat er geen overlap is, maar dat je elkaar ook niet voor de voeten loopt. Dat je ook weet wat de ander kan en dus als er een zaak komt dat je zegt: 'oh ja dat is dus eentje die heeft de hordes al-

lemaal genomen in civiele of bestuurlijke aanpak en dan is het strafrecht echt aanvullend'. Hè, dat je, wat wij dan mooi noemen: optimum remedium, niet ultimum remedium.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

De Proeftuin Verzekeringsfraude is er dan ook expliciet op gericht om de meeste gevallen van verzekeringsfraude buiten het strafrecht om af te handelen en alleen diegene waarvoor een strafrechtelijke vervolging een duidelijke toegevoegde waarde heeft, via deze route aan te pakken. Hierbij wordt veel van het voorwerk uitgevoerd door de particuliere onderzoekers werkzaam bij of voor de verzekeraars, met een minimale inzet van de politiecapaciteit. Deze 'minimale inzet' betekent echter niet dat de politie niet betrokken is bij de Proeftuin. Respondent 9 legt uit waarom de politie betrokken is in dit proces:

Dan is het risico best groot dat er een dossier vanuit een verzekeraar naar justitie gaat, dat het op zitting komt, maar dat wij die verdachte nog nodig hebben. Of dat wij niet weten dat die zaak loopt tegen zo'n verdachte, dat is natuurlijk heel vervelend als er een andere melding binnenkomt of iemand staat nog gesignaleerd of [iets dergelijks]. Dus er moet een registratie bij de politie ten minste komen dat die zaak buiten ons om naar het parket gaat. Als iemand veroordeeld wordt dan gaan wij dat in de justitiële documentatie zien, maar het zou natuurlijk knap lullig zijn als iemand voor een zedenzaak gezocht wordt en die wordt voor een verzekeringsfraude veroordeeld door de rechter en wij missen 'm nog. Dat zou toch vervelend zijn, krijg je een hoop gedoe van. Nou om dat te voorkomen, zijn wij ertussen gaan zitten. Dus de verzekeraar levert het dossier bij ons aan, wij checken de verdachte en is het groen licht dan leggen wij het vast in een mutatie in de politiesystemen. (...) Dat is echt helemaal nieuw. Want het is in het verleden nog nooit gebeurd dat de zaak buiten een opsporingsdienst om (...) voor de rechter gebracht wordt.

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

De samenwerking op basis van het Kaderconvenant heeft inmiddels geleid tot drie zaken die op deze wijze zijn onderzocht.⁵⁵ Hierbij is gekozen voor twee varianten: een zaak is volledig zonder de inzet van opsporingsbevoegdheden van de politie onderzocht, in de andere zaak heeft de politie de verdachte verhoord.

Dan wilden we dus kijken in hoeverre dat haalbaar is juridisch gezien om die zaak op die manier af te handelen. Dus eigenlijk zonder dat een opsporingsambtenaar in de zin van de wet zoals we dat vaak zien – politie, Rijksrecherche, noem maar mensen, boa's – daar bemoeienis mee hebben gehad, maar

⁵⁵ Er liggen drie vonnissen in eerste aanleg die gebaseerd zijn op twee particuliere onderzoeken, omdat het bij een van de onderzoeken om twee verschillende verdachten gaat.

*[dat] natuurlijk wel een actieve rol van de officier [van justitie] daarbij ge-
vergd wordt.*

[Respondent 27 – Openbaar Ministerie]

Gezien het doel – een strafzaak voor de rechter krijgen met minimale politie-inzet – is bewust gekozen voor deze twee modaliteiten. Het onderzoek wordt hierbij dus volledig door (of in opdracht van) de verzekeraar uitgevoerd, eventueel aangevuld door het horen van de verdachte door de politie. De keuze voor de twee specifieke zaken was volgens respondenten gebaseerd op meerdere factoren. Aangezien Rotterdam was uitgekozen als locatie voor de eerste zittingen in het kader van de Proeftuin, was het ten eerste noodzakelijk dat de rechtbank Rotterdam bevoegd was. Ten tweede was het belangrijk dat het om een ‘sterke zaak’ ging, die niet te ingewikkeld was. Dit heeft er echter toe geleid dat de eerste zaken niet representatief zijn voor de gevallen die men (op langere termijn) via het stramien van de Proeftuin aan de rechter zou willen voorleggen:

Ja, nou omdat het een proeftuin is, is er natuurlijk voor gekozen om niet te grote zaken te doen. In het begin, hè, want verzekeraars hebben ook grote zaken. Dus ze hebben ervoor gekozen van laten we relatief eenvoudige zaken even doen om te kijken hoe gaat de rechterlijke macht er mee om? Wat wordt de uitspraak? En hoe wordt die jurisprudentie daarna opgebouwd? Dus dan moet je niet te ingewikkelde zaken [hebben]. (...) Dus er zijn drie zaken uitgekomen waar er inmiddels twee nu liggen. Die zijn relatief eenvoudig. Twee personen hebben drie opzetaanrijdingen in scène gezet, geld geclaimd en een meneer die is betrokken geweest bij drie aanrijdingen en hij is drie keer bij verschillende verzekermaatschappijen letselschade gaan claimen. (...) Dus hij heeft twee keer ten onrechte geclaimd en dat gaat om forse bedragen, maar het delict is relatief eenvoudig. In die van die letselschade is een verhoor, omdat justitie verwacht dat die iets complexer is om op zitting te krijgen. Dus [daar] heeft een verhoor plaatsgevonden en die andere, die opzetaanrijdingen, daar hebben [ze] deskundigenrapporten, die zitten in het dossier.

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

De rechter in eerste aanleg heeft, zoals hiervoor gesteld, in beide zaken geoordeeld dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is, omdat er volgens de rechtbank geen sprake is geweest van een opsporingsonderzoek in de zin van artikel 167 Wetboek van Strafvordering (zie o.a. Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8535). De begeleiding van het Openbaar Ministerie is volgens de rechtbank niet voldoende omdat die alleen zou hebben gezien op de vormgeving. De rechtbank overweegt:

Er is namelijk geen sprake van enige (inhoudelijke) bemoeienis door of namens het OM met de feitelijke inhoud van het onderzoek. Daarom kan die begeleiding van het OM volgens de rechtbank niet als 'onderzoek in verband met strafbare feiten' worden bestempeld.

(Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8535)

Respondenten geven aan niet verrast te zijn door de beslissing van de rechtbank:

Kijk, natuurlijk is het een domper maar hij was wel min of meer een klein beetje ingecalculeerd. We wisten dat dit zou komen, dit is ook de aanleiding hè. Daarom hebben we ook voor meerdere varianten gekozen en we willen gewoon kijken ja wat doet zo'n rechter ermee? Weet je en als blijkt dat zo'n rechter zegt 'dit kan gewoon echt niet' ja weet je, ja, dan weet je dat ook. Hè, dan hoeft je daar niet meer verder op door te gaan. Ja dan moeten we het toch op een andere manier gaan oppakken.

[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De uitspraak van de rechter is gebaseerd op de zaak waar er wel een politieverhoor heeft plaatsgevonden: 'De rechtbank heeft eerst wat geroepen over de zaak waar de verdachten nota bene wel verhoord waren. En toen gezegd van "ja, weet je dat gaat hem gewoon niet worden". Klaar.' [Respondent 28 – Openbaar Ministerie]. Hiermee kan worden aangenomen dat de meer vergaande modaliteit (waarbij de verdachte niet verhoord is door de politie en het onderzoek volledig door de particuliere onderzoekers van de verzekeraar zelf is uitgevoerd) voor de rechter sowieso onvoldoende is om het Openbaar Ministerie ontvankelijk te verklaren. Het doel van de Proeftuin is deels uit te vinden wat er nodig is voor de rechter om het Openbaar Ministerie wel ontvankelijk te verklaren: 'En daar speelt het nu op, van is het een opsporingsonderzoek geweest [of niet]? En hoe sterk moet de band, of de bemoeienis van de officier [van justitie] nou eigenlijk zijn geweest?' [Respondent 29 – Openbaar Ministerie].

Het gerechtshof Den Haag heeft inmiddels uitspraak gedaan in het hoger beroep ten aanzien van zowel de zaak waarin wel sprake is geweest van een politieverhoor als de twee zaken waarin dat niet het geval was. Het hof oordeelt in tegenstelling tot de rechtbank dat het OM alleen in de zaak waarin *geen* sprake is geweest van een politieverhoor niet-ontvankelijk is omdat er geen sprake is van een opsporingsonderzoek. In hoger beroep heeft het OM aangevoerd dat een opsporingsonderzoek niet noodzakelijk is voor vervolging, maar daar gaat het hof niet in mee (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57).⁵⁶ In de andere zaak is het OM wel ontvankelijk verklaard door het hof. Het verschil is dat er hier sprake is geweest van een politieverhoor

⁵⁶ Naar het oordeel van het hof geldt een onderzoek van een particuliere partij niet als opsporingsonderzoek, aangezien dit niet is uitgevoerd door opsporingsambtenaren. Ook het hof oordeelt dat de bemoeienis van het OM ten aanzien van vormgeving en redactie geen opsporingshandeling is. Het latere proces-verbaal van bevindingen van het OM bestaat uit opmerkingen ten aanzien van vormgeving. Het hof stelt dat dat niet geldt als het uitvoeren van gezag door het OM over het door derden uitgevoerde onderzoek.

waardoor men kan spreken van een opsporingsonderzoek.⁵⁷ Ondanks dat dit naar het oordeel van het hof dus voldoende is om te spreken van een (minimaal) opsporingsonderzoek, plaatst het wel kritische kanttekeningen bij de gevolgde procedure en de bewijswaarde van de verzamelde informatie. Zo verdient het volgens het hof de voorkeur om de particulier gegenereerde informatie inhoudelijk te toetsen en in te brengen in het opsporingsonderzoek, voordat het dossier aan de rechter wordt aangeboden (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:58).

Het hof heeft nog niet inhoudelijk besloten over de kwaliteit (en bewijskracht) van het particuliere onderzoeksrapport, maar heeft de zaak terugverwezen naar de rechter in eerste aanleg voor een inhoudelijke behandeling. Dit betekent dat de rechter zich momenteel nog niet inhoudelijk heeft gebogen over de bewijswaarde van de door de particuliere onderzoekers aangeleverde informatie. In het kader van het gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen het strafproces is de inhoudelijke beoordeling van de (bewijs)waarde van particulier onderzoek zeer relevant. Het zou publiek-private samenwerking op dit punt kunnen bevorderen, of juist kunnen afremmen.

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat de Proeftuin in haar meest radicale versie – een volledig particulier onderzoek dat leidt tot strafrechtelijke vervolging – voorsnog volgens de rechter te ver gaat. In de minder verregaande variant (waarbij enige opsporingshandeling door de politie is uitgevoerd) kan er echter volgens de rechter wel met minimale politie-inzet worden overgegaan tot vervolging. De constructie waarbij het onderzoek is uitgevoerd door een particuliere onderzoeker en er een verhoor volgt door de politie is echter niet nieuw en niet uniek voor de Proeftuin (Meerts, 2019a). In Kader 2 (zie paragraaf 4.3.2) wordt hier uitgebreider bij stilgestaan. De vraag blijft echter nog steeds hoe de publiek-private contacten binnen de Proeftuin er concreet uitzien. Wij richten ons hierna op deze vraag.

3.5.4.2 Samenwerking en publiek-privaat contact binnen de Proeftuin Verzekeringsfraude

Binnen de Proeftuin wordt blijkens het Kaderconvenant operationele informatie en expertise uitgewisseld. Volgens respondent 27 is het doel van de samenwerking echter niet een verregaande wederzijdse informatie-uitwisseling:

Die Proeftuin is natuurlijk niet gericht op het uitwisselen van gegevens met politie, die is er puur op gericht op het zo efficiënt mogelijk binnen brengen van een aangifte bij politie, justitie en OM. Is daarop gericht, is niet gericht op het informatie uitwisselen.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

57 Dit is in lijn met de uitspraak in hoger beroep geweest ten aanzien van een (deels) vergelijkbare zaak. Het gaat daarbij om een zaak waarin het onderzoek is uitgevoerd door een particulier onderzoeksbureau dat is ingehuurd door een verzekeraar. Ook hier was sprake van een politieverhoor. Het gerechtshof Den Bosch heeft in deze zaak besloten dat de politierechter het Openbaar Ministerie in eerste aanleg ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard (Hof 's-Hertogenbosch 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1169).

De samenwerking voorziet voornamelijk in de afstemming van wat er nodig is om een zittingswaardige zaak aan de rechter voor te leggen. Respondenten geven dan ook aan dat de politie (via de Frontoffice Fraude Financieel Rotterdam), naast het controleren of de zaken geen andere lopende strafrechtelijke onderzoeken doorkruisen, voornamelijk een rol heeft gespeeld in het helpen voorbereiden van de dossiers die richting het OM zijn gegaan. Ten aanzien van de rol van de politie binnen de Proeftuin zegt respondent 30:

Nou de politie is natuurlijk normaal gesproken degene die een dossier klaar maakt en daar zitten mensen die hebben mij in ieder geval uitgelegd hoe ik zo'n dossier moet vormen. En natuurlijk spelen er ook andere zaken mee, want we willen natuurlijk niet een zaak voor de rechter krijgen, terwijl iemand op een ander gebied allerlei dingen gedaan heeft of nog misschien volop in een onderzoek zit. Dus we hebben de politie ook nodig om te kijken van hee, is het oké dat wij deze zaak zo op deze manier bij de rechtbank aanleveren? (...). Dit is een onderzoek geweest wat we zelf gedraaid hebben en wat al helemaal afgerond was op het moment dat de Proeftuin startte zeg maar. Dus wij hebben 'm kant-en-klaar aangeleverd. Ze hebben ons wel heel erg geholpen met hoe bouw je nou dat dossier op? En wat is nou voor een rechtbank bewijs? En hoe presenteer je dat? (...) Net als het Openbaar Ministerie, [dat heeft ook daarbij geholpen], maar ze hebben in het onderzoek in ons geval niet bijgedragen.
[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Zoals respondent 30 al aangeeft heeft ook het Openbaar Ministerie een rol in het goed voorbereiden van de zaak. 'Ik heb heel veel met de partners om tafel gezeten van hoe maak je zo'n dossier nou, "zittingsgereed" noemen wij dat. Dat het zo veel mogelijk lijkt op een politiedossier' [Respondent 28 – Openbaar Ministerie]. Respondent 27 legt uit dat er binnen de Proeftuin meer wordt gevraagd van het dossier dan er bij een reguliere aangifte het geval zou zijn:

Nou vanmorgen heeft [parketsecretaris] geholpen dat we het juiste format [gebruiken]. Dus ik heb al een paar keer [gehad dat] ik de aangifte ingediend [had] zoals we het normaal ook doen bij de politie. Ja, nu moest ik echt een proces-verbaal aangifte doen. (...) De logica en de opbouw, eigenlijk zoals we het vroeger zelf ook deden [toen ik nog bij de politie zat], alleen dat is verwaterd. En wij doen het [normaal] op de verzekeringsmanier: aangifte, dit gebeurde, dat gebeurde en hop hop. Hier heb je hem. Eén of twee A4'tjes, bijlage erbij. Weg. En dan zijn we klaar. Maar dat was niet genoeg.
[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ondanks dat men over het algemeen tevreden is over de kwaliteit van door particuliere onderzoekers aangeleverde informatie, stellen respondenten uit de strafrechtelijke

keten dat deze informatie zonder de hulp van politie en justitie niet zomaar naar een rechter kan.

En ik moest wel lachen, want van verzekeraars wordt nogal wat gevraagd, want ze moeten echt een dichtgetimmerd dossier aanleveren. En wij vinden dat we heel mooie aangiftes krijgen van verzekeraars en van banken, echt mooie aangiftes met alles erop en eraan, maar voor justitie, om voor de rechter te leggen om tot een veroordeling te komen, ja ... Dan ontbreekt er heel veel. Mijn angst is een beetje dat de verzekeraars straks roepen van: 'Ja, als het ons zoveel inspanning kost om zoiets voor elkaar te krijgen dan is de kosten-baten [afweging negatief]'. Daar zullen ze rekening mee gaan houden schat ik in. (...) En ik heb met de parketsecretaris en de mensen die de dossiers gaan maken van de verzekeringsmaatschappijen om tafel gezeten van hoe justitie die dossiers aangeleverd wil krijgen. En je moet je voorstellen dat is eigenlijk een politiedossier, er staat alleen niet boven 'politie'. Zo willen ze het aangeleverd krijgen. (...) Dus dat moeten [particuliere onderzoekers] even tussen de oren krijgen.

[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Respondenten die betrokken zijn bij de Proeftuin geven aan dat het contact en de samenwerking goed verlopen. Overleg vindt 'naar behoefte' plaats en niet op vaste momenten. Respondent 30 geeft aan de gelegde contacten binnen het kader van de Proeftuin al op te vatten als winst: 'En ik denk wel dat die Proeftuin, al zou die hè qua rechtszaak, zal de rechter in ons nadeel oordelen, dan hebben we wel wat gewonnen en dat is een stukje samenwerking, een stukje netwerk' [Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Los van dit positieve effect van de Proeftuin is de uiteindelijke vraag echter hoe de rechter over de samenwerking oordeelt.

Met de ontvankelijkheidsverklaring van het OM staat de deur ook open richting soortgelijke afspraken met andere branches dan de verzekeraars.⁵⁸ De vraag is echter wel in hoeverre er op grote schaal gebruik van zal worden gemaakt, gezien de grote investering die een dergelijk proces van de particuliere partij vergt, zonder dat deze hier concreet veel winst uit haalt. Zoals respondent 27 het verwoordt: 'Wij hebben afgesproken in de PPS dat we gaan samenwerken en dat we ook voor het criminaliteitsbeeld onze misdrijven willen aanleveren aan het Openbaar Ministerie. Maar ja, kom op jongens, zadel ons nou niet op met zoveel werk' [Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)].

De Proeftuin heeft in ieder geval nu al veel discussie losgemaakt ten aanzien van de rol van politie en justitie en de rol van particuliere onderzoekers in het bestrijden van financieel-economische criminaliteit. In de media zijn voornamelijk meningen naar vo-

58 Het gebruik van privaat gegenereerde informatie in een strafzaak wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreider besproken.

ren gebracht die negatief zijn ten aanzien van de Proeftuin,⁵⁹ maar betrokkenen bij de Proeftuin zijn een stuk optimistischer (zie ook Pheijffer, 2022). Respondent 28 stelt hierover:

Wij zijn er met elkaar echt van overtuigd dat dit wel de zaken zijn waarin je kan zeggen 'het politieonderzoek voegt ook eigenlijk niks toe'. Er komen heel veel gevallen voor waarbij je het ook zou kunnen proberen en waarbij je kan zeggen 'ja, maar eigenlijk past dit echt alleen maar in het domein van de politie', maar dat is hier niet eens zo. Verzekeringsmaatschappijen kunnen hier gewoon heel objectief onderzoek doen, kunnen vaststellen wat er gebeurd is, dat aanleveren en dan kun je er ook kritisch naar kijken. Het zijn ook wel zaken waarvan wij vinden dat je [dat moet doen] omdat we het volume kunnen draaien. We zien dat dit een fraudevariant is die echt uit de hand gaat lopen op deze manier. Die miljoenen kost en daarmee dus de hele samenleving geld kost. En we vinden dat het ook echt om zaken gaat waarin dat echt verantwoord is. Dat we nog steeds als magistraat kunnen zeggen 'ja, weliswaar heeft de politie het onderzoek niet gedraaid maar we hebben er als OM goed naar gekeken. We hebben ook sturing gegeven waar het kon' en je kunt daar ook gewoon je rol pakken. Zonder dat je daar moet denken, zit ik hier niet net even op die grens?

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

De hoop die door betrokkenen bij de Proeftuin Verzekeringsfraude wordt uitgesproken is dat het de wijze van omgaan met financieel-economische criminaliteit in de toekomst kan verbeteren en dat de rol van particuliere onderzoekers op deze wijze binnen het strafrechtelijke kader kan worden vergroot. Het is echter belangrijk te benadrukken dat het hier niet gaat om samenwerking in de zin van het samen onderzoeken en afhandelen van een zaak. We kunnen de Proeftuin wellicht beter zien als een extreme (en via een convenant geformaliseerde) vorm van de in paragraaf 3.4.1 besproken praktijk van het overbrengen van privaat gegenereerde informatie, dan van hechte samenwerking.

3.6 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de verschillende manieren waarop particuliere onderzoekers en de strafrechtelijke keten contacten onderhouden. We hebben besproken dat in het kader van interne financieel-economische criminaliteit veel publiek-privaat contact incidenteel is en gericht is op een specifieke zaak. Veelal gaat het hierbij niet zozeer om samenwerking, maar eerder om minder verregaande vormen

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld een artikel in *Het Parool* (Van Houwelingen & Zijlmans, 16 augustus 2019), waarin door de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten een vergelijking wordt getrokken tussen de Proeftuin en de hypothetische situatie dat men burgers gaat bewapenen, omdat de politie niet in staat zou zijn om te surveilleren.

van de overdracht van privaat vergaarde informatie richting politie en justitie (privaat-publieke informatieoverdracht), eventueel met een zekere mate van wederkerigheid (wederzijdse informatie-uitwisseling). Binnen incidentele, ad-hoccontacten kan echter ook wel degelijk samenwerking ontstaan. We hebben het dan over ad hoc, of incidentele, operationele samenwerking. Deze samenwerking is gericht op een specifiek geval van interne financieel-economische criminaliteit en is dus kortdurend en zaakgericht. Respondenten geven aan dat echte samenwerking schaars is op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit.

De meeste vormen van samenwerking zien wij ontstaan in het kader van structurele, formele samenwerkingsverbanden die zijn gebaseerd op een convenant en gericht op de bestrijding van criminaliteit die extern is aan de deelnemende organisaties. De in dit hoofdstuk uitvoerig besproken formele structuren die worden gebruikt als kader voor incidentele operationele samenwerking, zijn niet exclusief gericht op interne financieel-economische criminaliteit. Zij bieden echter ook ruimte voor samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Concreet hebben wij de pilots voor particuliere onderzoeksbureaus, de Frontoffices Fraude Financieel en de Proeftuin Verzekeringsfraude besproken. Laatstgenoemde is expliciet gericht op externe financieel-economische criminaliteit (verzekeringsfraude), maar is eventueel in de toekomst uit te breiden naar andere criminaliteitsvormen, zoals interne financieel-economische criminaliteit.

We hebben gezien dat publiek-privaat contact of -samenwerking voor een belangrijk deel draait om de vragen op welke wijze privaat gegenereerde informatie kan worden ingezet binnen het strafrecht en op welke wijze informatie (legaal) kan worden uitgewisseld. Het volgende hoofdstuk richt zich expliciet op deze vragen.

4 **Publiek-private contacten: informatie-uitwisseling en het gebruik van particulier onderzoek in het strafrecht**

4.1 **Introductie**

In het voorgaande hoofdstuk hebben we ons gericht op de verschillende vormen van publiek-privaat contact die wij kunnen onderscheiden op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Informatiedeling is een centraal begrip binnen deze verschillende vormen van samenwerking en publiek-privaat contact. Veel vormen van ‘succesvolle samenwerking’ worden als zodanig beoordeeld vanwege de mogelijkheid tot het delen van informatie. Die informatie kan van algemene aard zijn (in het kader van ‘kennisdeling’), maar vaak gaat het partijen om het delen van hele concrete (subject)informatie die hen moet helpen een bepaald fenomeen te bestrijden en te voorkomen, of een bepaald onderzoek succesvol af te ronden. Na de algemene verschijningsvormen van publiek-private contacten in het vorige hoofdstuk te hebben besproken, richten we ons in dit hoofdstuk op de vraag in hoeverre er in de praktijk sprake is van kennis- en informatiedeling. Hierbij is uiteraard ook van belang om duidelijk te krijgen binnen welke juridische kaders dit concreet dient te gebeuren en wat de (on)mogelijkheden zijn die deze kaders bieden. Het belang van informatiedeling voor samenwerking is, zoals we ook in het volgende hoofdstuk zullen zien, tegelijkertijd ook een belangrijke belemmerende factor, omdat de juridische mogelijkheden om dit te doen belangrijke beperkingen opleggen (zie ook Van Steden & Meijer, 2018). In dit hoofdstuk bespreken we welk type informatie wordt gedeeld en in hoeverre het delen van informatie mogelijk is (paragraaf 4.2). Daarnaast staan wij in paragraaf 4.3 uitgebreid stil bij het gebruik van particulier gegenereerde informatie. In deze introducerende paragraaf gaan we echter eerst in op de vraag wat wij onder informatie-uitwisseling moeten verstaan.

In het kader van publiek-privaat contact vloeit informatie vaak van privaat naar publiek en in mindere mate ook van publiek naar privaat. Wat wij ‘informatie-uitwisseling’ noemen, komt vaak neer op een vrij eenzijdig geregisseerde informatie-interactie die de nadruk legt op het opsporingsonderzoek. Het is daarom belangrijk om te bekijken in hoeverre er binnen het strafrechtelijk systeem gebruik kan worden ge-

maakt van deze privaat gegenereerde informatie en in hoeverre dit in de praktijk ook gebeurt. Aan de hand van de interviewdata en de voorbeelden die de casestudy's uit onze dossieranalyse ons verschaffen zullen we in dit hoofdstuk deze vraag beantwoorden.

In veel gevallen gaat het bij de in het vorige hoofdstuk besproken typen van publiek-privaat contact om het delen van informatie over concrete personen, delicten en zaken. Naast deze concrete uitwisseling van informatie, kan er ook gebruik worden gemaakt van het delen van kennis en ervaring en van het voeren van overleg over fenomenen. Het doel van dergelijke algemenere kennisuitwisseling is van elkaar te leren, ter verbetering van zowel de publieke als de private aanpak van financieel-economische criminaliteit. Maar het kan ook gaan om het in algemene zin afstemmen van bepaalde procedures of het maken van afspraken over waar een bepaalde melding moet worden gedaan of aan wie een bepaalde vraag moet worden gesteld. Het gaat hier dus niet in alle gevallen om kennisuitwisseling, maar ook om het vervullen van een netwerkfunctie.

Kennisuitwisseling en fenomeenoverleg vinden vaak plaats via formele of informele netwerken. Overigens is het goed te vermelden dat het verschil tussen wat een formeel en een informeel netwerk is, enigszins op een glijdende schaal berust. Hoewel sommige netwerken duidelijk een formele basis hebben (zoals een convenant), is dat voor andere netwerken niet direct helder. Een formeel netwerk is bijvoorbeeld een netwerk dat wordt gefaciliteerd door een formele (netwerk)organisatie. Een informeel netwerk is bijvoorbeeld gebaseerd op contacten tussen (voormalig) collega's.

Volgens onze respondenten kunnen contacten binnen de bredere samenwerking van een formeel gestructureerd netwerk daarnaast vrij informeel zijn. Dit type netwerken wordt ook ingezet voor formelere, incidentele operationele contacten: kennis en contacten die zijn opgedaan binnen lossere netwerken of bredere samenwerking worden bijvoorbeeld gebruikt voor het zoeken van de juiste plek om aangifte te doen. Het is interessant om op te merken dat, hoewel respondenten vaak kritisch zijn over de concrete samenwerking tussen publiek en privaat, zij allemaal aangeven goede contacten te hebben met respectievelijk private onderzoekers of contactpersonen binnen het strafrechtelijk systeem. Deze relaties kunnen leiden tot veelvuldig contact, maar ook tot meer incidenteel contact.

Bij zowel de meer formeel opgetuigde netwerken als de netwerken die meer informeel van aard zijn, staat wat betreft informatiedeling de uitwisseling van kennis en trends centraal. Dat is binnen de grenzen van de wet ook goed mogelijk: 'Voor het vergroten van kennis heb je helemaal geen samenwerkingsverbanden nodig. Dat kan nu al, weet je. Daar heb je geen convenant voor nodig niks, alleen je moet elkaar gewoon weten te vinden' [Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Binnen dit soort netwerken bestaat echter ook het risico van illegale informatie-uitwisseling. Respondent 26 legt uit dat het voordeel van het hebben van goede (informele) contacten ook het risico met zich meebrengt dat men ongemerkt een grens overgaat:

Juist in de informaliteit en gevestigde relaties, dat heeft natuurlijk als nadeel dat je heel weinig oversight hebt en dat je het risico loopt dat je de wet overtreedt. Dus daar zitten wel degelijk risico's aan, maar het feit dat mensen elkaar kennen, positieve ervaringen hebben met elkaar of dat [ze], nou in ieder geval een beetje in hetzelfde beroepsmatige cluster zitten. Dat ze veel eerder geneigd zijn om die informatie te geven, soms ook meer te geven dan dat ze, nou ja, zouden doen in een formele setting, of dat mag of niet. Maar je krijgt gewoon vaak veel meer te horen waardoor je een betere duiding eraan kunt geven en waarbij je die ander ook beter kunt helpen. En juist door dat vertrouwen heb je ook meer vertrouwen in dat de informatie die je krijgt dat die ook, ja, dat die correct is en relevant is.

[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit onderwerp van informele en illegale informatie-uitwisseling bespreken wij in meer detail in paragraaf 4.2.2.3. Het is belangrijk op te merken dat het daarbij gaat om illegale *informatie-uitwisseling* en niet om illegale *kennisuitwisseling*. Het risico op dit laatste is volgens respondenten in welke situatie dan ook zeer beperkt, om de simpele reden dat er weinig juridische bezwaren zijn voor het uitwisselen van kennis over trends en fenomenen. Het delen van concrete informatie is daarentegen juridisch gezien een heel ander verhaal. De ingewikkelde situatie bestaat echter dat binnen de (publieke, private en publiek-private) netwerken veel dezelfde mensen rouleren: het is een kleine wereld (Marx, 1987; Meerts, 2019a). De scheidslijn tussen wat een formeel en informeel netwerk is en tussen wat moet worden opgevat als een formeel samenwerkingsverband en wat als een netwerk, is niet altijd even duidelijk. Hierdoor kan de scheidslijn tussen wat 'kennis' en wat 'informatie' is in voorkomende gevallen ook vervagen. Desalniettemin kunnen wij in algemene zin een onderscheid maken tussen kennis- en informatiedeling.

Nu wij kennisdeling hebben besproken, richten we ons in de rest van dit hoofdstuk op de uitwisseling van informatie. Paragraaf 4.2 richt zich op informatie-uitwisseling in het algemeen, waarna wij ons in paragraaf 4.3 specifiek concentreren op het gebruik van 'particuliere informatie' in het strafproces.

4.2 Informatie-uitwisseling

Informatiedeling kan zoals eerder opgemerkt verschillende vormen aannemen. We beginnen deze paragraaf in 4.2.1 met een bespreking van het type informatie dat wordt gedeeld en de richting van die informatiedeling. De mogelijkheden die openstaan voor het delen van informatie verschillen per context. Zoals we in paragraaf 4.2.2 zullen bespreken, bieden sommige convenanten bijvoorbeeld juridische mogelijkheden om informatie over en weer te delen en kan bepaalde informatie met een aangever worden gedeeld, als die kan worden opgevat als een benadeelde partij. Het is echter ook van belang duidelijk voor ogen te hebben wat er concreet wordt bedoeld met 'informatiedeling'. Zowel informatie vloeiende van privaat naar publiek, als informatie vloeiende van publiek

naar privaat, valt hieronder. Zoals we eerder hebben gezien, wordt de meeste informatie echter gedeeld vanuit de private sector richting de strafrechtelijke keten.

4.2.1 *Type informatie*

De inhoud van de informatie en het type informatie dat wordt gedeeld, kan in verschillende categorieën worden ingedeeld. De uitwisseling van kennis hebben we in de introducerende paragraaf van dit hoofdstuk reeds behandeld. Dit wordt over het algemeen door respondenten niet opgevat als ‘echte informatie-uitwisseling’, omdat zij stellen dat het bij kennisdeling meer gaat om het trekken van algemene lessen vanuit de bestaande kennis en ervaring, dan dat het om concrete informatie zou gaan. Het uitwisselen van kennis is dan ook makkelijker dan het uitwisselen van ‘informatie’. Maar ook op het gebied van wat respondenten informatie-uitwisseling noemen, kunnen we verschillen in typen informatie onderscheiden. Ten eerste benoemen respondenten dat informatie kan worden uitgewisseld die valt onder de categorie onderzoeks- dan wel opsporingshandelingen. Een tweede categorie van uitgewisselde informatie bestaat uit concrete onderzoeksbevindingen, dit is meer ‘inhoudelijke informatie’. Ten derde benoemen respondenten zogenaamde sturingsinformatie. Voorgaande indeling volgt de logica van (de doelen van) opsporingsonderzoeken en samenwerking. Er wordt hierbij vooral benadrukt wat er met de informatie gedaan kan worden en niet zozeer welk type informatie het is volgens de logica van bijvoorbeeld de privacywetgeving. Zo spreekt de AVG bijvoorbeeld over persoonsinformatie, een categorie van informatie die niet in bovenstaande categorisering voorkomt, maar zowel onder inhoudelijke als onder sturingsinformatie zou kunnen vallen. In het navolgende gaan we achtereenvolgens in op de uitwisseling van de verschillende typen informatie. Wij houden hierbij bovenstaande indeling van respondenten aan en beginnen in paragraaf 4.2.1.1 met een bespreking van informatie ten aanzien van onderzoeks- en opsporingshandelingen.

4.2.1.1 *Informatie over onderzoeks- en opsporingshandelingen*

De eerste categorie van informatie die volgens respondenten kan worden uitgewisseld, is wat zij informatie over onderzoeks- dan wel opsporingshandelingen noemen. Hierbij gaat het om informatie zoals welke verdachten zijn of worden gehoord of wanneer een doorzoeking plaats zal vinden.⁶⁰ Het gaat volgens respondent 5 dan vooral om het elkaar op de hoogte houden van het onderzoeksproces, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt:

60 Omdat er vaak pas aangifte wordt gedaan nadat een particulier onderzoek is afgerond, gaat het hier vaak om informatie over het strafrechtelijke onderzoeksproces en in mindere mate om informatie over het particuliere onderzoeksproces. Laatstgenoemde informatie, inclusief informatie over de private afhandeling, wordt echter wel vaak gedeeld via de aangifte. Echter, niet alle particuliere onderzoeken zijn al (volledig) afgerond op het moment van aangifte en het opsporingsonderzoek kan daarnaast ertoe leiden dat er aanvullende particuliere onderzoekshandelingen worden verricht. Respondenten geven aan dat politie en justitie in dergelijke gevallen vaak ook op de hoogte worden gehouden van het particuliere onderzoeksproces. We kunnen ook de informatie ten aanzien van de particuliere afhandeling van de zaak (bijvoorbeeld een ontslag) hieronder scharen.

Wij hebben eigenlijk van tevoren afgesproken dat we elkaar ook steeds op de hoogte [zouden] houden van de vorderingen in het onderzoek. Niet van 'oké, bedankt voor de info en je hoort wel wanneer we zo ver [zijn]'. Ik heb ze ook van tevoren kenbaar gemaakt toen we op een gegeven moment een verdachte in beeld hadden, [wij zijn van plan] om tot aanhouding over te gaan. Ik heb op een gegeven moment ook (...) aangegeven dat wij bezig waren met een gecontroleerde actie. (...) Nou daar waren we natuurlijk in geïnteresseerd. Dus ja we zijn eigenlijk heel open met elkaar geweest in hoe het onderzoek is verlopen. Dat werkt goed.
[Respondent 5 – politie]

In vier van de zeven zaken uit de dossieranalyse was er sprake van dergelijke informatie-uitwisseling. In deze gevallen was hier echter maar beperkt sprake van: alleen in case 1 en 7 werd informatie over bepaalde opsporingshandelingen tijdens het onderzoek met de private partij gedeeld. In case 4 en 5 was er sprake van een kennisgeving achteraf.

Dit type informatie-uitwisseling is over het algemeen vrij beperkt van aard en bevat veelal informatie die noodzakelijkerwijs met de particuliere partij moet worden gedeeld voor een goed verloop van het opsporingsonderzoek. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat een doorzoeking wordt aangekondigd, zodat de persoon die toegang moet geven tot het pand of de bestanden aanwezig is. Hier wordt dan inhoudelijk geen informatie gedeeld. Zoals we in het citaat van respondent 17 [particuliere onderzoeker (interne afdeling)] in paragraaf 3.4.1.1 hebben gezien, is het soms echter niet voldoende om de informatie heel beperkt te houden – de doorzoeking waar respondent 17 naar refereert, duurde langer dan noodzakelijk omdat de private partij niet vooraf op de hoogte was gesteld welke informatie men wilde achterhalen bij de doorzoeking. Om deze situatie te voorkomen, wordt er ook wel uitgebreidere informatie gedeeld, zoals om welke medewerker het concreet gaat of om welke verdenking. De uitwisseling van welke handelingen zijn of zullen worden uitgevoerd kan echter ook nog verder gaan en de vorm van coördinatie aannemen. In dat geval wordt er bijvoorbeeld afgestemd wanneer een verdachte gehoord zal worden, waarbij de particuliere onderzoekers hun eigen interview met deze persoon uitstellen tot na het politieverhoor.

4.2.1.2 *Inhoudelijke onderzoeks- en opsporingsinformatie*

Een tweede type informatie dat wordt uitgewisseld, is meer inhoudelijk van aard. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om heel concrete onderzoeksbevindingen die op het niveau van een bepaalde zaak worden besproken, zoals in het volgende voorbeeld van respondent 2:

Wij krijgen soms nu tips vanuit de samenwerking met de politie, omdat ze daar ook gewoon signaaltjes binnenkrijgen over [ons bedrijf], over faillissementsfraude bij een vestiging bijvoorbeeld, dan zien wij in onze boeken dat ze al een tijd lang de rekening niet betalen. Ja, dan gooi ik die eruit. Dat scheelt ons gewoon weer tienduizenden euro's. Dat zijn de tips waar je blij van wordt.
[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het voorbeeld van respondent 2 hiervoor is de informatie gedeeld vanuit een concreet onderzoek waar de organisatie nog niet bij betrokken was. Op de mogelijkheden rondom dit soort incidentele verstrekking aan derden komen wij uitgebreider terug in paragraaf 4.2.2. Hoewel veel respondenten dit type informatie graag ontvangen, geven anderen aan dat het ontvangen van ‘tips’ ook problematisch kan zijn:

Er zijn heus wel politiemensen die gewoon bellen en zeggen ‘joh, let daar eens op of kijk daar eens naar, ik zie het maar ik kan er niks mee’ zeggen ze er dan bij, “ik kan er niks mee”. ‘Misschien kunnen jullie er iets mee’? Ja, wat moeten wij er dan mee? Weet je, we worden met iets opgezadeld. Ja, ‘we willen je daar een alert op geven’. Ik zeg ‘ja, stap naar binnen en haal het leeg [bij verdenking van een hennepplantage]’. ‘Ja, maar misschien kunnen jullie als verzekeraars wat’. Ja, maar weet je we hebben een contract met de klant. Een contract is op basis van wederzijds vertrouwen. Hij betaalt premie, wat moeten wij dan in dat huis doen? Dat komt pas als de brand uitbreekt.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 27 bespreekt hierboven de situatie waarin het voor de organisatie moeilijk is om in te grijpen op basis van de door politie en/of justitie verstrekte informatie. Deze situatie zal sneller ontstaan in gevallen waar er (nog) geen particulier onderzoek is verricht, dan wanneer dat wel het geval is. Zoals wij in hoofdstuk 3 hebben gezien, is samenwerking rondom een concrete aangifte mogelijk, waarbij informatie over en weer wordt gedeeld. Het gaat dan om tactische informatie.

Voorbeeld: we hadden op een gegeven moment ook wel gegevens doorgekregen van [bedrijf] waar ik om gevraagd had. Sommige informatie werd gewoon verstrekt. Sommige informatie moest verstrekt worden met een vordering, dus ook de bevoegdheden waar ik [aan] gebonden ben. Maar het belangrijkste was dus dat met de informatie die ik vervolgens kreeg kon ik ook weer een vraag terug stellen. Van god, zou je eens kunnen kijken of je op basis van die gegevens die ik heb in jouw systeem een mogelijke match kunt vinden. Zo kwamen we uiteindelijk via een oud woonadres van een medewerker, bij de daadwerkelijke verdachte uit. Weet je, dat is net even dat missende stukje informatie die je nodig hebt in een onderzoek.

[Respondent 5 – politie]

We zien deze vorm van informatie-uitwisseling ook terugkomen binnen de dossiers die binnen dit onderzoek door ons zijn geanalyseerd. In drie van de zeven geanalyseerde zaken (case 3, 6 en 7), was er sprake van inhoudelijke informatie die met de particuliere partij werd gedeeld. De reden voor het delen van dit type informatie kan zijn om de private partij te helpen, om gezamenlijk tot een goed resultaat te komen, of om het strafrechtelijke onderzoek te dienen. In de drie genoemde cases (3, 6 en 7) was dit laatste het geval: voor het opsporingsonderzoek is het noodzakelijk dat de particuliere

onderzoekers bepaalde dingen intern bij de organisatie uitzoeken. Hierbij wordt dan op beperkte schaal noodzakelijke informatie gedeeld, om vervolgens de particuliere informatie weer richting het strafrechtelijk systeem te kunnen delen (meestal via een (aanvullende) aangifte). Het kan hierbij echter ook gaan om 'restinformatie', die niet wordt gebruikt binnen het strafrechtelijke onderzoek, maar wellicht wel kan leiden tot een andere afhandeling door de betrokken organisatie zelf:

Of we kiezen puur, deze doen we in het strafrecht in opportuniteit van de officier [van justitie] en de officier zegt: 'ja, maar ik ga geen duizend anderen zitten te doen. Ja, maar er zijn wel civiele mogelijkheden'. In dit soort gevallen zou je kunnen denken van: goh, ik ben bereid als het mijn strafrechtelijk onderzoek niet schaadt [die informatie te delen], (...) wel in overleg met de officier natuurlijk en de officier besluit dan om die informatie terug te geven aan het bedrijf of iets van dien aard. Soms komt er dan ook een soort vaderlijk advies dan bij. Van: 'nou, je zou nog even kunnen denken of daar nog eens met je advocaat over kunnen overleggen'. Maar de keuze is aan hen dan. (...) [Soms zijn er] zoveel mensen die je eigenlijk zou moeten gaan vervolgen, dat je zegt: die ga ik niet vervolgen maar ik kan wel een civiel traject [laten starten], ik wil gelden terughalen, ik weet waar gelden zitten. Iets van dien aard. Soms zijn beslagmogelijkheden eenvoudiger op civiele manieren dan via het strafrecht.

[Respondent 1 – FIOD]

Een voorbeeld waarbij de informatie-uitwisseling voornamelijk het strafrechtelijk onderzoek dient, is de situatie die in het vorige hoofdstuk ook reeds is besproken, namelijk waar een particuliere onderzoeker informatie ontvangt vanuit een strafrechtelijk onderzoek om deze informatie voor politie en justitie te duiden, hieronder besproken door respondent 17:

Kijk ik krijg ook weleens tapgesprekken van lopende onderzoeken onder ogen en allemaal natuurlijk [onder] embargo, maar om te duiden van 'ja dit snappen wij niet (...), kun je hier richting aan geven? Wat wordt hiermee bedoeld?' Dus dan, ja, lever je echt advies in een lopend onderzoek.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het voorbeeld gegeven door respondent 17 is er sprake van een soort adviesrol van de particuliere onderzoeker, in dit geval met betrekking tot een zaak waar de organisatie waarbinnen de respondent werkzaam is zelf geen onderzoek of aangifte had gedaan. Zoals besproken in hoofdstuk 3, worden particuliere onderzoekers ook wel als getuigen gehoord in de zaak die zij hebben onderzocht en waarvan aangifte is gedaan. In een dergelijke situatie wordt hen in voorkomende gevallen informatie voorgelegd die binnen het strafrechtelijk onderzoek is verkregen, maar die voor de politie moeilijk te duiden of te begrijpen is. Dit was bijvoorbeeld het geval in case 2 van onze dossierstudie.

Bij concrete inhoudelijke informatie kan het ook gaan om de situatie waarin algemene signalen worden doorgegeven die weliswaar uit een specifiek onderzoek komen, maar waarbij niet specifiek wordt ingegaan op een bepaald particulier of opsporingsonderzoek. Het gaat dan niet zozeer om tactische informatie die betrekking heeft op een specifiek geval, maar om een algemene les die uit een concreet onderzoek te trekken is. Respondent 2 geeft hier een voorbeeld van: ‘Dus dat ze op tapverslagen horen dat criminelen zeggen: we gaan [het niet meer zo doen], maar alles [zo]. Hè, want [dat eerste] is te traceerbaar. Dat is informatie waar we iets mee kunnen’ [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

4.2.1.3 *Sturingsinformatie*

Een derde type informatie dat binnen ons onderzoek kan worden geïdentificeerd, wordt door respondenten uit zowel de particuliere onderzoekssector als het strafrechtelijk systeem aangeduid met de term ‘sturingsinformatie’. Hiermee wordt bedoeld op informatie die een onderzoek een bepaalde richting uit kan sturen, of die kan bevestigen dat het onderzoek de juiste richting uit gaat. Het hoeft hierbij niet om concrete informatie te gaan; het is ook mogelijk om dit doel te bereiken via een aantal (vaak gesloten) vragen. Respondent 17 legt uit:

Het kan twee kanten op werken hè, dus vaak wil de politie van ons weten van is het überhaupt interessant om gegevens op te vragen van een bepaalde verdachte? Nou ja normaal zouden ze gewoon een vordering doen, moeten ze proces-verbaal tekenen, vier kantjes, en dan is het voor hen veel handiger om te weten van nou ja ‘kun je op de rekening kijken? Dit zou voor ons interessant zijn’ en dan krijgen ze een ja of een nee van ons. En soms willen wij wat weten, of überhaupt iets strafbaar is of dat ze, ja, voornemens zijn als we aangifte doen, dat ze het wel oppakken en dan bellen wij naar het desbetreffende politieteam.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit type informatie-uitwisseling kan de vorm krijgen van de ‘grijze situatie’ die wij hierna in paragraaf 4.2.2.3 bespreken, zoals het voorbeeld van respondent 18 laat zien:

Zij doen aangifte en leveren de informatie, kijk officieel mogen wij nergens om vragen want dan moeten we vorderen. Maar ja, het is soms op detailniveau van wat is handig? Kijk, vinden wij op de telefoon van de verdachte op een gegeven moment in een zaak foto’s van het beeldscherm, gemaakt op zijn werkplek. (...) Nou, weet je, wij vragen dan aan een bedrijf: goh, dit hebben we aangetroffen, zijn hier ook strafbare feiten? Dat moet je wel effe in de juiste context gieten, weet je. Het is niet zo van ‘goh, kijk effetjes’. Dat doe je natuurlijk wel, als je met elkaar praat, maar officieel vragen wij gewoon van zijn er op deze naam ook strafbare feiten gepleegd? Dus informatie die we niet onder controle hebben, die kan alle kanten op gegaan zijn en om schade ook te beper-

ken voor het bedrijf zelf vragen [we en] delen we die informatie. Maar in eerste instantie echt om te kijken van zijn er strafbare feiten mee gepleegd.
[Respondent 18 – politie]

De term ‘informatie-uitwisseling’ impliceert dat informatie zowel richting het strafrechtelijk systeem als richting particuliere onderzoekers stroomt. Hoewel dit inderdaad het geval is, hebben we in hoofdstuk 3 reeds gezien dat er een groot verschil bestaat in de mate van wederkerigheid van informatie. Zoals respondent 2 het verwoordt: ‘Het is behoorlijk eenrichtingsverkeer’ [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Wellicht is het daarom in veel van de hiervoor genoemde voorbeelden correcter om te spreken over het ‘managen’ en voorbereiden van informatieverzoeken, dan over informatie-uitwisseling. Gezien de striktere regelgeving die voor informatiedeling door politie en justitie geldt, is het niet verwonderlijk dat er meer informatie vanuit de private sector richting het strafrechtelijk systeem gaat, dan andersom.

In het geval dat er aangifte wordt gedaan van een bepaald delict is er altijd sprake van informatiedeling vanuit het private veld richting het strafrechtelijk systeem. Deze informatie wordt dan over het algemeen met de aangifte meegeleverd. Zoals eerder is gememoreerd, proberen particuliere onderzoekers veelal zo veel mogelijk informatie aan te leveren met de aangifte, om zo de kans te vergroten dat de zaak door politie en justitie wordt opgepakt. De informatiestroom van privaat naar publiek is dus in het geval van een aangifte over het algemeen substantieel. Bij deze aangifte wordt de relevante informatie vaak direct bijgevoegd, al dan niet met de opmerking dat aanvullende informatie beschikbaar is. In alle zeven door ons onderzochte zaken binnen de dossierstudie was dit het geval. De aangifte zelf bestaat dan uit een overzicht van de belangrijkste bevindingen, met daarbij meegeleverd een aantal bijlagen met de achterliggende informatie. Niet alle informatie wordt echter standaard meegeleverd; zo worden de interviews die binnen een particulier onderzoek met betrokkenen worden gevoerd vaak alleen samengevat in het rapport of de aangifte, zonder dat deze worden bijgevoegd (Meerts, 2019a). Vaak wordt er dan wel gewezen op het feit dat deze stukken op te vragen zijn. Respondenten geven daarnaast aan dat er in veel gevallen na de aangifte een gesprek volgt met de aangever (of, in het geval dat dit niet de particuliere onderzoeker is, de onderzoeker) om een toelichting te geven op de aangeleverde informatie. Ondanks dat de door particuliere onderzoekers aangeleverde informatie volgens respondenten over het algemeen van goede kwaliteit is en er voldoende informatie wordt aangeleverd, voldoet deze informatie niet altijd aan de eisen van bewijs zoals die in het strafrecht worden gehanteerd. In paragraaf 4.3 gaan we verder in op het gebruik van particuliere informatie in het strafrecht. Respondenten geven echter aan dat politie en justitie in voorkomende gevallen specifiek vragen om meer of andersoortige informatie dan wordt aangeleverd. Op deze manier kunnen zij particuliere onderzoekers ook sturen in welke informatie dient te worden aangeleverd.

Mocht de aangifte in een heel vroeg stadium worden gedaan, waarbij er nog weinig informatie beschikbaar is (zoals het geval in case 3 en 7), of mocht uit aanvullend particulier onderzoek meer relevante informatie blijken (zoals het geval in case 2), dan

wordt er volgens respondenten vaak gekozen voor een aanvullende aangifte, waardoor informatie gemakkelijk kan worden aangeleverd zonder dat er een vordering nodig is (zie verder paragraaf 4.2.2). Het aanleveren van particulier gegenereerde informatie in een situatie waarin aangifte is gedaan is relatief makkelijk, zoals respondent 7 uitlegt:

*Maar, kijk op het moment dat er een aangifte is en ze pakken 'm [op], dan loopt er een opsporingsonderzoek en dan staan eigenlijk alle kanalen open om informatie, voor hen om te vragen en voor ons om te geven.
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]*

Als er (nog) geen aangifte is gedaan, is de situatie echter ingewikkelder. Deze situatie behandelen wij uitgebreider in paragraaf 4.2.2.

De door een particuliere onderzoeker aangeleverde informatie kan ook informatie van een andere organisatie bevatten. Zoals we in het vorige hoofdstuk kort hebben besproken, vindt er binnen particuliere onderzoeken ook wel privaat-private samenwerking plaats.⁶¹ Het is echter belangrijk op te merken dat privaat-private informatie-uitwisseling en -samenwerking er niet in eerste instantie op is gericht om de informatie door te leveren aan het strafrechtelijk systeem. Deze samenwerking en informatie-uitwisseling komen in eerste instantie tot stand om een vermoeden van interne criminaliteit te onderzoeken en af te handelen. Een eventuele aangifte volgt daarbij vaak pas in een later stadium (Meerts, 2019a). Mocht er door een van de partijen echter uiteindelijk aangifte worden gedaan, dan wordt deze informatie, als onderdeel van de uitkomsten van het particuliere onderzoek, in veel gevallen ook meegeleverd.⁶²

Informatie-uitwisseling vanuit politie en justitie richting particuliere onderzoekers en/of de betrokken organisatie is zoals gezegd een stuk beperkter in schaal en inhoud dan andersom. Hoewel particuliere onderzoekers hier over het algemeen begrip voor hebben, uiten sommige respondenten ook frustraties op dit punt. Zo geeft respondent 2 aan dat het eenrichtingsverkeer, zoals hij dat ervaart, er ook toe kan leiden dat bedrijven weinig informatie vrijwillig afstaan.

Het voelt altijd een beetje als ruilhandel en je bent nooit de eerste die wat krijgt. Vaak ook niet de tweede en uiteindelijk krijg je ook vaak nooit iets. (...) Ik denk dat je [als politie] al heel blij moet zijn als er een bedrijf is dat daar gewoon open en eerlijk over wil praten, maar nu voelt het gewoon als iets waar je alleen maar op afgerekend kunt worden. Je loopt echt een risico. Als ik te veel vertel bij de verkeerde clubjes, voor je het weet heb je een bestuurlijke maatregel op je dak. Dus, ja, dan doe je dat niet. Dat is het speelveld en zolang dat

61 Overigens kan privaat-private informatie-uitwisseling ook op andere manieren ontstaan, bijvoorbeeld in het kader van de waarschuwingslijsten waar men binnen bepaalde branches gebruik van maakt.

62 Dit kan echter een probleem opleveren in het geval dat de ene organisatie niet wil dat bepaalde informatie aan politie en justitie wordt uitgeleverd en de andere wel. Uiteindelijk is het aan de organisatie die rechthebbende is om deze beslissing te nemen.

niet begrepen wordt zal je nooit een goede samenwerking krijgen. Ja je hebt dan gewoon bedrijven die zeggen: vorder maar en anders verstrek ik gewoon helemaal niks.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 2 geeft hiervoor aan weinig informatie van politie en justitie te ontvangen en vooral veel informatie aan te leveren. Hoewel dit de ervaring is van de meeste respondenten, vindt informatiedeling vanuit het strafrechtelijk systeem wel degelijk plaats. Zo stelt respondent 23:

Wij zien natuurlijk in strafrechtelijk onderzoek ook best heel erg veel. Voor ons is het ook heel erg prettig om informatie terug te geven aan banken waardoor zij hun detectie kunnen verbeteren bijvoorbeeld, zodat er, je hoopt dat je wat aan die disruptieve kant hebt gedaan.

[Respondent 23 – politie]

Respondent 23 geeft het voorgaande voorbeeld vanuit het ECTF-convenant dat is afgesloten tussen banken en politie. Echter wordt informatie ook – zij het vaak op beperkte schaal – met particulieren gedeeld in het geval van een incidenteel operationeel contact via een aangifte. Wat de mogelijkheden hiervoor zijn, bespreken we in de volgende paragraaf.

4.2.2 *Mogelijkheden en onmogelijkheden van informatiedeling*

Wat er aan informatie kan worden gedeeld, blijkt in de praktijk geen eenvoudige vraag. Er zijn vele knelpunten te benoemen en er bestaat al geruime tijd een behoefte om de mogelijkheden tot informatiedeling te verruimen. Sinds 2014 is er een wetsvoorstel in voorbereiding dat informatiedeling binnen (formele) samenwerkingsverbanden zou moeten vergemakkelijken. Dit voorstel is 24 april 2020 ingediend bij de Tweede Kamer, waar het voorstel op het moment van schrijven nog ligt. Bij het wetsvoorstel gaat het expliciet om het bieden van een adequate juridische basis voor gegevensverwerking binnen samenwerkingsverbanden die de vervulling van een taak van algemeen belang tot doel hebben.⁶³ Het gaat hierbij in eerste instantie om publieke partijen, maar waar noodzakelijk wordt ook ruimte gelaten voor samenwerkingsverbanden waaraan ook private partijen deelnemen. Het gaat vooral om samenwerkingen tegen fraude en ondermijning (*Kamerstukken II* 2019/20, 34926, 9). Het Wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is bedoeld als een kaderwet en als algemene juridische basis voor formele samenwerkingsverbanden.

⁶³ Een aantal samenwerkingsverbanden wordt expliciet in het wetsvoorstel genoemd, waaronder het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het voorstel laat echter de mogelijkheid open later nog andere samenwerkingsverbanden te benoemen (*Kamerstukken II* 2019/20, 34926, 9).

Momenteel bestaan er al mogelijkheden tot informatiedeling binnen formele samenwerkingsverbanden en incidentele zaaksgerelateerde contacten. Eerder onderzoek toont niettemin aan dat veel professionals in zowel de publieke als de private sector niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot informatiedeling (Meerts 2019a⁶⁴; zie ook Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021). Ook de respondenten binnen het huidige onderzoek bieden een verdeeld beeld ten aanzien van wat in hun ogen wel en niet mogelijk is. Op de vraag naar de juridische mogelijkheden voor informatiedeling lopen de antwoorden uiteen van dat er vrijwel niets mogelijk zou zijn, tot dat er veel mogelijkheden tot publiek-private informatie-uitwisseling bestaan. Mogelijke reacties op deze onduidelijkheid zijn aan de ene kant dat vooral politiemedewerkers uit voorzorg geen enkele informatie delen, of aan de andere kant dat er te veel informatie wordt gedeeld. Deze onduidelijkheid wordt door veel respondenten gezien als factor die een vruchtbare samenwerking in de weg staat, een onderwerp dat wij in het volgende hoofdstuk uitgebreid bespreken. Zo stelt respondent 3:

Afen toe denk ik dat wij als maatschappij er erg veel zin in hebben om onszelf het leven onmogelijk te maken. (...) Soms gaan we in de bescherming van dingen zo ver dat we onszelf de ruimte ontnemen te ademen. Dan ben je verkeerd bezig, want dan creëer je het tegenovergestelde. (...) Ja, nu heb je gewoon helemaal geen contact meer. Onder het motto: dan kan het niet ongewenst zijn. Maar al die gewenste contacten die ga je nu missen.
[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

Volgens een aantal respondenten is dit ook een kwestie van inzet. Respondent 1 geeft hierna bijvoorbeeld aan dat het zoeken naar mogelijkheden een belangrijke factor is in dit proces:

Als jij denkt dat het zinvol is om in het kader van een onderzoek toch kennis met elkaar te delen. Ja, dan is dat bijna altijd wel een oplossing voor te vinden en als dat niet zo is, en dat overkomt me twee keer, dan vind ik het onze verantwoordelijkheid als opsporing –opsporing en vervolging in zijn geheel – om dan op een gegeven moment naar de politiek toe te gaan en tegen de politiek te zeggen: maakt me niet uit, dit kan ik niet en dat kan ik nog wel. Zeg maar waar de grens ligt?
[Respondent 1 – FIOD]

Bij de vraag wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn tot informatiedeling is de richting van de informatie relevant. Het is voor partijen buiten het strafrecht gemakkelijker om informatie aan te leveren aan opsporingsinstanties dan van hen te ontvangen. Wij zullen ons hier eerst richten op de vraag wat de mogelijkheden tot informatiever-

64 Eerder kwamen Van Ruth & Gunther Moor (1997) en Klerks, Van Meurs & Scholtes (2001) al tot eenzelfde conclusie.

strekking vanuit politie en justitie zijn, waarna wij overgaan tot de bespreking van de mogelijkheden die particuliere partijen hebben om informatie met het strafrechtelijk systeem te delen. In paragraaf 4.2.2.3 gaan wij ten slotte in op het delen van ‘grijze’ informatie.

4.2.2.1 *Informatieverstrekking door politie en justitie*

Onder respondenten bestaat vooral onduidelijkheid over wat politie en justitie juridisch gezien met partijen buiten de strafrechtelijke keten kunnen delen. Dit is op meerdere vlakken potentieel problematisch. Aan de ene kant kan het publiek-private contacten verstoren, omdat het ertoe kan leiden dat politie en justitie niets durven te delen (zie ook paragraaf 5.2.6). Aan de andere kant kan het ook juist leiden tot het delen van informatie die niet gedeeld mag worden. Dit laatste speelt des te meer, omdat het vrijwel onmogelijk is om – zelfs al wil men geen informatie delen – informatie van een private partij op te vragen zonder zelf enige informatie prijs te geven (bijvoorbeeld over het opsporingsproces of over een verdachte). Op het moment dat de grenzen van de (wettelijke) mogelijkheden niet duidelijk zijn, is het uiteraard moeilijk om eraan te voldoen.

Een voorbeeld van de onduidelijkheid die heerst over de juridische mogelijkheden is dat een aantal respondenten stelt dat voor elke legitieme verstrekking een convenant noodzakelijk is. Echter is het voor zowel politie als justitie mogelijk om structureel en incidenteel informatie te delen. Op basis van artikel 20 van de Wet politiegegevens (Wpg) kan de politie structureel informatie aan derden verstrekken binnen een samenwerkingsverband.⁶⁵ Verstrekking kan plaatsvinden in het kader van een zwaarwegend belang, ten behoeve van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten; het handhaven van de openbare orde; het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven; en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving (artikel 20 lid 1 Wpg). De randvoorwaarden van de verstrekking (zoals het doel en voorwaarden van de verstrekking en om welke gegevens het gaat) dienen te worden vastgelegd. Dit krijgt veelal vorm via een convenant. Convenanten zijn wellicht de meest duidelijke basis voor het delen van informatie vanuit het strafrechtelijk systeem, maar vormen dus niet de enige basis. Zo stelt respondent 28 in het kader van het convenant dat ten grondslag ligt aan de Proeftuin Verzekeringsfraude: ‘Laat ik zeggen, alle issues met informatiedeling – want je zit natuurlijk toch met een private partij en wat mag wel en niet – dat is allemaal ondervangen in het convenant’ [Respondent 28 – Openbaar Ministerie]. De constructie van een convenant wordt volgens respondent 23 ook wel gebruikt om informatie die niet per definitie binnen de samenwerking is verzameld, toch met de private convenantpartners te delen:

⁶⁵ Op basis van artikel 18 Wpg kan daarnaast structurele verstrekking aan derden plaatsvinden. Omdat het hier echter gaat om personen of instanties die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen op basis van een zwaarwegend belang en een uit te voeren wettelijke taak, is dit artikel niet relevant voor de situaties die centraal staan in het huidige onderzoek.

Ik bedoel wij kunnen gebruikmaken van onze eigen bevoegdheden natuurlijk en een van die bevoegdheden die de politie heeft is het in beslag nemen van bijvoorbeeld een server, en als we daarin een enorme voorraad tegenkomen met gestolen creditcardgegevens dan is het natuurlijk voor ons heel belangrijk om (...) de mogelijke slachtoffers te notificeren. Ja, dat gaat nu dus heel makkelijk omdat je op basis van het convenant informatie met elkaar mag uitwisselen.

[Respondent 23 – politie]

Hoewel een convenant informatie-uitwisseling kan faciliteren, bestaan er buiten de convenantconstructie nog andere mogelijkheden. Zo is het mogelijk om op basis van artikel 19 van de Wpg incidenteel gegevens met derden te delen. Ook hierbij geldt de eis van een zwaarwegend algemeen belang en mag dit alleen plaatsvinden als het een van de vier hiervoor genoemde doeleinden dient (artikel 19 Wpg). Het gebruik van artikel 19 Wpg is onder respondenten echter aan meer onduidelijkheid onderhevig dan wanneer het gaat om artikel 20 Wpg. Zo stellen sommige respondenten dat het in het geheel niet mogelijk is om politiegegevens incidenteel met derden te delen. Aan de andere kant zijn andere respondenten zich bewust van de mogelijkheden om incidenteel informatie te delen met derden.

De mogelijkheid tot verstrekking van gegevens aan (onder andere) private partijen is echter niet beperkt tot politiegegevens. Ook informatie die kan worden gedefinieerd als ‘strafvorderlijk’ of ‘justitieel’ kan onder omstandigheden worden verstrekt. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) biedt op basis van artikel 39f de mogelijkheid om justitiële en strafvorderlijke gegevens met derden te delen. Dit kan zowel actief als passief gebeuren, wat wil zeggen dat het Openbaar Ministerie informatie zowel op eigen initiatief als op verzoek kan verstrekken. Ook hier geldt een zwaarwegend algemeen belang als eis en zijn de doeleinden in de wet vastgelegd, bestaande uit het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de orde en veiligheid, het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving, het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing, het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel, het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn, of het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling door een persoon of instantie die met een publieke taak is belast (artikel 39f lid 1 Wjsg). Het college van procureurs-generaal geeft in de ‘Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden’ (hierna: Aanwijzing) nadere invulling aan deze mogelijkheid. Een belangrijk punt dat in de Aanwijzing wordt aangehaald is de vraag hoe breed men artikel 39f moet interpreteren: het enkele belang dat de derde partij heeft tot het verstrekken van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden is geen voldoende grond voor die verstrekking. De Aanwijzing benadrukt dat dit alleen mogelijk is, als het past binnen de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie (college van procureurs-generaal, 2018). Volgens respondent 28 dient dit te worden opgevat als zijnde ‘in het belang van het strafrechtelijke onderzoek’.

Er zijn best wel manieren om dat met elkaar te kunnen delen, maar dat is heel beperkt. En wij krijgen vaak vervolgaanvragen (...) Ook dat de advocaat zegt 'ja, eigenlijk zou ik graag de volgende gegevens willen hebben'. Dan krijg ik een hele lijst met bankrekeningen die bevestigd zouden moeten worden, ja... Ja, maar zo werkt het helaas voor jullie niet want het is niet in het belang van het strafrechtelijk onderzoek om deze dingen te vorderen. Het zou détournement de pouvoir opleveren als wij nu die vordering gaan doen. Sorry, maar weet je, dit is alleen maar leuk voor jullie commerciële zaken die jullie hebben draaien, maar dat gaat niet.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Volgens respondenten biedt de Wjsg de mogelijkheid om informatie zowel incidenteel als binnen de constructie van een convenant te verstrekken. Zo legt respondent 22 uit:

[In] een van onze laatste onderzoeken hebben we via de Wjsg weer een verstrekking gedaan aan in dit geval de [bank]. Vanuit de gedachte dat het lastig is om een vehikel in stand te laten dat zich bezighoudt met het plegen van strafbare feiten, dus om die strafbare feiten te doen stoppen kun je verstrekkingen doen, zodat de bank maatregelen kan nemen. Dat soort dingen komen wel zo nu en dan voor.

[Respondent 22 – politie]

Ook respondent 4 geeft een voorbeeld van een incidentele verstrekking aan derden. Hij benadrukt hierbij dat er bij de vraag wat er mogelijk is op het gebied van verstrekking van informatie aan derden niet te snel moet worden besloten dat het niet kan:

En ja, nou er kan op zich ook best wel veel. Er wordt vaak geroepen van 'kan allemaal niet en dat mag niet' maar dan vraag ik ook, heb je het al geprobeerd? Dat dan weer niet. Er wordt echt wel informatie verstrekt. (...) [In een bepaalde zaak] is toen gezegd, ja, wij gaan die mensen niet vervolgen. Althans, niet allemaal. [Ter toelichting: er is toen informatie verstrekt zodat zij civielrechtelijk konden verhalen.] Onder welke titel dat is gegaan weet ik niet, maar dat was wel uitzonderlijk. Dat kan dan wel. Dus er zijn mogelijkheden.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Bij het bepalen of verstrekking mogelijk is, worden de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid als uitgangspunt genomen. Hoewel een aantal ontvangers wordt opgesomd aan wie informatie kan worden verstrekt, stelt de Aanwijzing ook dat andere personen en instanties mogelijk informatie verstrekt kunnen krijgen ter nastreving van de doelen van artikel 39f (college van procureurs-generaal, 2018). Het slachtoffer is een van de 'personen en instanties' die met toenaam worden genoemd in de Aanwijzing. Respondenten geven aan dat via deze modus relevante informatie incidenteel kan worden gedeeld met de organisatie die

kan worden aangemerkt als benadeelde. Het is echter belangrijk om op te merken dat dit betekent dat het de *benadeelde organisatie* en niet de *onderzoeker* is, met wie deze informatie gedeeld kan worden. Zo legt respondent 21 uit dat met een externe onderzoeker op deze wijze geen informatie kan worden gedeeld:

Dan moet er echt wel een maatschappelijk belang zijn om die informatie te delen. En weer even naar POB's, die heb je niet. Want de POB's die zijn geen partij strafrechtelijk. Een bedrijf, een slachtoffer, is partij. (...) Een POB, ja, dat ligt juridisch wat lastiger want die zijn niet het slachtoffer. Die zijn ingezet door het slachtoffer, maar dat is een ander verhaal.
 [Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Het voorgaande neemt echter niet weg dat de benadeelde partij de informatie vervolgens kan delen met de particuliere onderzoeker, mocht dat in het kader van het particuliere onderzoek relevant zijn (Meerts, 2019a).

Respondent 6 beschrijft dat het moment van informatiedelen ook van belang is. Zo stelt hij dat het moeilijk is om informatie te ontvangen vanuit politie en justitie, zolang het strafrechtelijke onderzoek nog loopt:

Dat moet ook helemaal gewogen worden, van voor welk doel [is het]? En met betrekking tot wie? En met betrekking tot welke feiten? Hè, dus je kunt niet zomaar een dossier gaan overleggen. En in zo'n fase wordt er nog gewerkt aan zo'n dossieropbouw. Ze zijn nog verhoren aan het afnemen, ze zijn nog processen-verbaal aan het maken. Ze moeten ook nog eens een keer zelfstandig en [objectief] onderzoek verrichten. Verificatieonderzoek van wat er gepresenteerd wordt. Dus ja dat kan niet, je kunt niet half werk afschieten [richting een private partij].
 [Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Dit strookt met de Aanwijzing, waarin wordt aangegeven dat er extra terughoudendheid moet worden betracht ten aanzien van de verstrekking van gegevens 'indien de uitkomst van een strafrechtelijk onderzoek nog onzeker is' (college van procureurs-generaal, 2018). Interessant is echter de toevoeging dat dit aan de andere kant betekent 'dat bij een bewijsbare zaak eerder de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen gerechtvaardigd is' (college van procureurs-generaal, 2018).⁶⁶

De omstandigheid dat het lang kan duren voordat er een onherroepelijk vonnis ligt, levert hier een uitdaging op. Dit geldt niet alleen voor het moment dat de zaak voor de rechter komt, maar ook voor de fase hiervoor. Strafrechtelijk onderzoek naar financieel-economische criminaliteit duurt vaak lang, omdat het in veel gevallen om complexe zaken gaat. Dit geldt met name voor de situaties waarin het onderzoek

66 De vraag is echter wat er moet worden verstaan onder een 'bewijsbare zaak'.

‘opnieuw’ wordt gedaan door de politie (zie paragraaf 4.3.2 hierna). De Aanwijzing stelt dat er in een zaak die is geëindigd met een sepot of vrijspraak of waarin nog geen definitieve beslissing over de vervolging is genomen, er in principe geen informatie wordt verstrekt ‘tenzij er sprake is van een zwaarwegend belang dat de verstrekking in dat geval rechtvaardigt’ (college van procureurs-generaal, 2018). In het geval dat er nog geen vervolgingsbeslissing is genomen geldt daarnaast dat er sprake moet zijn van een spoedeisend belang. Zoals Mattheijer & Tomassen (2020) echter aangeven, zal hier in het kader van financieel-economische criminaliteit niet heel snel sprake van zijn. Respondent 4 geeft in het volgende citaat een mooi voorbeeld van de situatie waarin de uitkomst van het strafrechtelijke onderzoek nog onzeker is, waardoor men terughoudend is met het delen van informatie:

Daar koppel je wel over terug hoe het gaat met een strafzaak, maar de informatie die eruit komt ... Ja, die kan maar beperkt terug. Ook omdat iemand bijvoorbeeld vrijgesproken kan worden. Dat je zegt van: ‘Ja, hij heeft het gewoon niet gedaan. Althans de rechter zegt dat hij het niet gedaan heeft’. Hij kan in eerste instantie veroordeeld worden, maar niet onherroepelijk. Dat je in hoger beroep vrijgesproken wordt. Stel dat je dan allerlei informatie verstrekt en later zegt, ja, hij had gewoon niet als verdachte [aangemerkt moeten worden], u had die informatie niet mogen hebben, dan heb je dus eigenlijk onrechtmatig informatie gegeven aan een partij die dat niet had mogen hebben. Zo hebben we dat nou eenmaal in Nederland met elkaar afgesproken en daar houden we ons ook aan. We zijn heel terughoudend erin om die informatie te verstrekken. Wij zien tegelijkertijd wel dat dat soms wel lastig is, want we hebben natuurlijk best veel informatie waarvan we denken: nou, wij gaan geen strafzaak doen, maar de curator of de verzekeraar zou daar prima zijn voordeel mee kunnen doen. Nou, dan gaan we dat dus niet influisteren. Als we het niet kunnen verstrekken dan verstrekken we het niet. Maar ik begrijp wel dat dan een aangever zegt: ‘Ja, ik hoor niks terug. Ik zou het willen hebben en ze zitten gewoon op de informatie en we kunnen er niks mee’.
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Informatie kan dus worden verstrekt aan een benadeelde partij/slachtoffer, maar hierbij dient de status van de informatie en de fase van het strafproces in het oog te worden gehouden. Interessant hierbij is dat er van de benadeelde partij een actieve houding wordt verwacht: deze kan op grond van artikel 51b Wetboek van Strafvordering verzoeken om processtukken, maar krijgt deze niet zonder meer toegestuurd (Candido, Hoendervoogt, Laatsch, Van Dam & Gest, 2017). We zien hier een voorbeeld van in case 1, 2, 3 en 4 van de dossierstudie die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, waarin letterlijk wordt verzocht op de hoogte te worden gehouden, aan te worden gemerkt als slachtoffer en – zodra mogelijk – een afschrift

van de processtukken te ontvangen.⁶⁷ Daarnaast blijkt volgens onze dossieranalyse en interviews de mate waarin benadeelden informatie ontvangen uiteen te lopen (zie ook Mattheijer & Tomassen, 2020 voor een kritische beschouwing van de mogelijkheid tot informatieverstrekking aan benadeelden). We kunnen op basis van onze interviewgegevens en dossieranalyse voorzichtig stellen dat dit meer dan incidenteel speelt.

Het voorgaande kan in het kader van de (gezamenlijke) aanpak van financieel-economische criminaliteit worden gezien als problematisch voor de betrokken private partij. In eerdere fases zijn reeds allerlei andere interventies en afdoeningen mogelijk door private partijen, maar aangezien het opsporingsonderzoek voorop staat en de voortgang hiervan over het algemeen traag (en onder embargo) is, worden deze alternatieve opties in voorkomende gevallen ook geblokkeerd. Aangezien veel aangevers er echter voor kiezen hun eigen maatregelen al te treffen voordat zij aangifte doen (bijvoorbeeld in de vorm van ontslag en civiele vordering), speelt dit probleem voornamelijk bij informatie die exclusief is verkregen in het kader van het opsporingsonderzoek.

4.2.2.2 *Informatieverstrekking door private partijen*

Als informatie moet worden verstrekt door een private partij, en ontvangen door het strafrechtelijk systeem, zijn de mogelijkheden zoals eerder gesteld ruimer dan andersom. Een eerste mogelijkheid, die hiervoor reeds is besproken, is het aanleveren van informatie via de aangifte. Eventueel kan men aanvullende aangiftes gebruiken om gemakkelijk informatie te verstrekken. Dit was bijvoorbeeld het geval in case 2, 3 en 7 uit onze dossierstudie. Respondenten geven daarnaast aan dat aanvullende informatie kan worden aangeleverd via een getuigenverhoor. De particuliere onderzoeker wordt hierbij als getuige gehoord en kan via deze route uitleg geven over de bevindingen van het particuliere onderzoek en aanvullende informatie aanleveren die hieruit afkomstig is. Op het moment dat er vanuit het strafrechtelijke onderzoek echter een vraag naar specifieke informatie bestaat, dient dit over het algemeen via een vordering op basis van artikel 126nd Wetboek van Strafvordering te worden geregeld.

67 Het is niet in alle zaken duidelijk hoelang het strafrechtelijk onderzoek en de afwikkeling daarvan hebben geduurd, omdat er niet voor alle bestudeerde cases een vonnis beschikbaar was. Ter illustratie kunnen we echter stellen dat er in case 2 zestien maanden zat tussen de aangifte en de sluiting van het opsporingsonderzoek (het vonnis in eerste aanleg is weer zeven maanden later gewezen). In case 4 zat er een maand tussen de aangifte en het openen van het strafrechtelijke onderzoek en vervolgens is het onderzoek veertien maanden later gesloten (verdachte is niet geïdentificeerd). In case 5 zaten er drie maanden tussen de aangifte en de kennisgeving tot niet vervolgen. In case 6 was er drie maanden na de aangifte slechts nog sprake van voorbereidingshandelingen door de politie (deze zaak was ten tijde van de dossieranalyse nog niet afgerond). In case 7 ten slotte is het opsporingsonderzoek zes dagen na de aangifte gestart en vervolgens acht maanden later afgesloten. In deze zaak was echter nog wel sprake van een financieel onderzoek dat jaren later nog liep. In de meeste door ons geanalyseerde zaken is er dus sprake van een aanzienlijke doorlooptijd ten opzichte van het veel sneller afgewikkelde particuliere onderzoek.

Als ze dat aanreiken, prima, ik vermeld het in het proces-verbaal. Maar ik kan er niet om vragen. Ik kan niet zeggen van 'nou, kun je misschien [dit en dit bekijken]?' In feite moet ik dat gewoon formeel opvragen. Dus dat is eigenlijk een beetje, ja, de bevoegdheden waar je gewoon weet van moet hebben van oké, dit kan. Dit is toelaatbaar en hier zit gewoon wat speelruimte.

[Respondent 5 – politie]

In informele gesprekken, gevoerd in het kader van de dossierstudie binnen dit onderzoek, geeft een aantal rechercheurs van de politie aan dat het aanleveren van informatie via een aangifte of vordering ook niet altijd alle informatie oplevert die men zou willen ontvangen. Zo zijn sommige aangevers, in het kader van hun eigen belangen en de (privacy)regelgeving waaraan zij dienen te voldoen, vrij strikt in wat zij aanleveren. Zo stelt een van de rechercheurs:

Met een aangifte lopen dingen gemakkelijker, omdat zij dan informatie aanleveren. Sommigen doen dit echter alleen met een vordering en sommigen leveren dan alleen letterlijk wat wordt gevraagd. Maar de meesten denken mee en geven aan wat voor informatie ook interessant zou kunnen zijn voor het strafrechtelijke onderzoek.

[Verslag van informeel gesprek met betrekking tot case 3]

Bovenstaande uitleg geeft al aan dat aanvullende informatie ook buiten de letterlijke vordering kan gaan. Een van de manieren waarop dit wordt vormgegeven is dat de informatie via een informele weg wordt gevraagd, waarna de private partij deze aanlevert via een aanvullende aangifte. De route van de vordering wordt door sommige respondenten als onnodig ingewikkeld gezien. Zo stelt respondent 14:

Kijk: informatie vanuit de politie naar ons toe geven dat kan inderdaad (...) niet. Dat is ook verder geen probleem. Alleen, als de politie van ons informatie wil hebben dan moet dat iedere keer met een vordering, terwijl wij meer dan bereid zijn om het zo te geven. (...) Men heeft het ons niet makkelijk gemaakt in die zin. (...) Als wij spontaan willen verstrekken waarom mogen we dat niet meer? Wel weer in een aangifte: dan kun je alles bijvoegen. (...) Maar als er een gerichte vraag komt van de politie kun jij camerabeelden van dan en dan nog veiligstellen? Dan kan het niet.

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De zogenaamde mondelinge vordering is een andere route die wel wordt gekozen om niet te veel tijd te verliezen. Dit is volgens artikel 126nd lid 4 een mogelijkheid 'bij dringende noodzaak'. Indien gebruik wordt gemaakt van een mondelinge vordering, dient dit achteraf alsnog op schrift te worden gesteld door de officier van justitie en te worden overhandigd aan de partij waarvan gegevens worden gevorderd.

Als ze zeggen van ‘we kunnen met een bevel komen’ dan is het een heel makkelijke. Want dan, oké, hier heb je [het] alvast omwille van de snelheid. (...) Dan komt dat bevel wel, weet je wel, dat is ook een stuk vertrouwen dan hè. Maar, ja, er zijn ook gevallen waarin je zegt ‘ja, sorry als het echt niet meer is dan [dit] ...’, ja, we moeten ook weleens nee zeggen.

[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De mondelinge vordering is een juridisch correcte manier van informatie opvragen, maar de wijze waarop respondenten hierover spreken impliceert ook een zekere mate van informaliteit. Hierbij wordt op flexibele wijze gebruikgemaakt van de mondelinge vordering en de formele route die bewandeld dient te worden, om samenwerking en informatie-uitwisseling te bevorderen. Respondent 8 legt uit:

En ja, wat je ook altijd probeert te doen is dat je gewoon een mooie modus probeert te vinden om zaken te vorderen. Dus niet volgens de reguliere lokketen, maar in dit geval maak je dan een uitzondering en zeg je van: ‘Nou als je iets wil vorderen, of mondeling wil vorderen, zeg het dan tegen mij dan ga ik het voor jou regelen. Dan heb jij het zo snel mogelijk en dan wil ik van jou de vorderingen [ontvangen]’. Zodat het wel gewoon juridisch blijft kloppen, maar dan gaat het veel sneller dan dat het op een stapel komt van allerlei algemene loketten.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hoewel het via de hiervoor genoemde opties gemakkelijker is om particulier gegenereerde informatie met het strafrechtelijk systeem te delen dan andersom, betekent dit niet dat particuliere (onderzoeks)informatie ongebreideld met politie en justitie kan worden gedeeld. Zo geven respondenten uit de particuliere onderzoekssector aan dat zij ten eerste een verantwoordelijkheid hebben richting hun klanten en medewerkers, en ten tweede gebonden zijn aan privacywetgeving. De nieuwe privacywetgeving, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) wordt naast de algemene juridische beperkingen vaak benoemd als belemmering voor samenwerking (zie hoofdstuk 5). Respondenten geven aan dat informatie-uitwisseling tussen private partijen onderling complexer is geworden met de nieuwe privacywetgeving en dat hetzelfde geldt voor informatiedeling met politie en justitie in gevallen waarbij daar geen formele vordering aan ten grondslag ligt. Aan de andere kant betekent het voorgaande niet dat respondenten negatief zijn ten opzichte van de wet: veel respondenten geven aan het goed te vinden dat de regels rondom privacy strikt zijn. Daarnaast bestaan er naar hun mening binnen deze regels voldoende mogelijkheden om in ieder geval informatie van private partijen richting de strafrechtelijke keten te delen. Desondanks worden de juridische beperkingen, en de onduidelijkheden die hieromtrent leven, ook vaak genoemd als een belemmerende factor voor samenwerking. Zoals eerder opgemerkt, kan dit leiden tot het delen van informatie die eigenlijk niet gedeeld mag worden. In paragraaf 4.2.2.3 hierna gaan wij in op dergelijke situaties van illegale en ‘grijze’ informatiedeling.

4.2.2.3 *Het delen van 'grijze informatie'*

In de voorgaande subparagrafen zijn wij ingegaan op de vraag in hoeverre er op legale wijze informatie kan worden gedeeld. In de praktijk blijkt echter dat het voor betrokkenen niet altijd duidelijk is wat wel en niet mag. Veel respondenten geven aan te worstelen met de vraag hoeveel informatie ze op welke manier kunnen delen. Dit geldt voor zowel respondenten uit de private sector als voor respondenten uit de strafrechtelijke keten. Zo geeft respondent 9 aan:

Op operationeel vlak loop je op eieren, want je mag geen dingen delen met derden. Geen gegevens over strafzaken of personen die bij ons bekend zijn en dan noemen zij een naam en denk je: ja, die kennen we. Maar, hoe gaan we dat delen? Nou, dat is altijd riskant. Is altijd riskant. (...) [Maar] wat schiet je ermee op als je aan een zaak begint en een rechter die schiet het af omdat de start niet goed was? Dus ja ... Wij balanceren altijd. Dus wij hebben heel veel contact met externe partijen, wij bellen rechtstreeks en zij bellen rechtstreeks. Maar het is altijd van: Mag het? Kan het? En wat zijn de te verwachten gevolgen? Dat is altijd moeilijk.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het delen van te veel informatie wordt in de literatuur vaak aangedragen als een risico van bestaande informele netwerken, ook wel het 'old boys network' genoemd (zie bijvoorbeeld Hoogenboom, 1988; 2006; Sparrow, 2014). Van Ruth & Gunther Moor (1997) en Meerts (2019a) geven echter aan dat de hoogtijdagen van het old boys network volgens hun respondenten inmiddels voorbij zijn. Dit is ook de mening van een aantal respondenten binnen de huidige studie. Zo stelt respondent 17:

Volgens mij zijn mensen zich beter bewust wat je wel en wat je niet mag delen. Het uitsterven van het old boys network denk ik. Je hebt natuurlijk mensen gehad die hebben een periode gehad dat die banken en veiligheidsafdelingen gingen opzetten en iedereen kende elkaar. Mensen kennen elkaar nog wel, maar het wordt ook een ander slag mensen. Wat ook goed is, dus criminologen bijvoorbeeld die komen erbij. En je hebt juristen die komen erbij (...), ja dat geeft een andere dynamiek. En dat is gezond.
[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het is interessant om te constateren dat hoewel ouder (en buitenlands) onderzoek dus het risico van het old boys network benadrukt, er zowel uit (Nederlands) onderzoek uit 1997 en 2019 als het huidige onderzoek naar voren komt dat het risico op illegale informatie-uitwisseling via dit informele netwerk beperkt lijkt. We hebben aan het begin van dit hoofdstuk gezien dat informele netwerken wel degelijk nog worden gebruikt.

Het lijkt hierbij echter in veel gevallen eerder te gaan om wat Meerts (2019a) 'procedu-rele vragen'⁶⁸ noemt en minder vaak om illegale informatie-uitwisseling.

Hoewel er geen wetenschappelijk bewijs is dat illegale (of 'grijze') informatie-uitwisseling op grote schaal voorkomt, kan echter uiteraard niet worden uitgesloten dat er incidenteel sprake van is. Het is hierbij belangrijk te benadrukken dat de voorbeelden van illegale informatie-uitwisseling die respondenten geven, meestal voorbeelden zijn van anderen die de wet zouden breken.⁶⁹ De gegeven voorbeelden kunnen niet worden beschouwd als directe ervaringen van respondenten zelf, maar gaan meer over verhalen die zij hebben opgevangen in hun omgeving. Zo geeft respondent 2 [particuliere onderzoeker (interne afdeling)] het voorbeeld dat kleinere particuliere onderzoeks-bureaus weleens informatie op illegale wijze proberen te verkrijgen (zonder dat respondent hierbij heel concreet wordt). Het is daarom moeilijk in te schatten hoe feitelijk de informatie is die respondenten geven ten aanzien van illegale praktijken van particuliere onderzoekers. Respondenten uit de strafrechtelijke keten geven aan persoonlijk geen ervaring te hebben met een dergelijke situatie.

Het omgekeerde is daarnaast ook een mogelijkheid: dat vanuit de strafrechtelijke keten om informatie wordt gevraagd die door de private partij niet kan worden gedeeld, of dat de private partij uit zichzelf dit soort informatie aanbiedt. Omdat het in het eerste geval vaak gaat om informatie die wel legitiem kan worden verkregen, maar waarbij niet de juiste procedure wordt gevolgd, bespreken we dit hierna als we het over zogenaamde grijze informatie hebben. Respondent 20 [particuliere onderzoeker (POB)] geeft daarnaast een voorbeeld van het delen van informatie, wat niet door de opdrachtgever is goedgekeurd. In dit voorbeeld gaat het specifiek om informatie waarvan de respondent beoordeelt dat het belangrijk is dit met de inlichtingendienst te delen. Dezelfde respondent geeft aan dit type signalen ook wel richting contacten binnen de politie te geven. Dit is echter het enige voorbeeld van het illegitiem doorgeven van bepaalde signalen dat wij in ons onderzoek zijn tegengekomen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de waarde van dit soort informatie beperkt is, aangezien illegaal verkregen informatie niet of beperkt bruikbaar is in een (strafrechtelijke) procedure (Meerts, 2019a). Zo geeft respondent 14 aan dat hij dit type informatie-uitwisseling vermijdt, onder andere omdat de advocaten van verdachten dit vaak proberen aan te grijpen in een rechtszaak.

68 Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag waar een aangifte het best kan worden gedaan of de vraag of bepaald gedrag in de ogen van de contactpersoon gezien wordt als strafbaar (Meerts, 2019a).

69 Hoewel wij geen reden hebben om te twijfelen aan de antwoorden van onze respondenten, is het uiteraard mogelijk dat er hier sprake is van sociale wenselijkheid en dat een respondent aan ons geen informatie heeft willen verschaffen van eigen illegaal optreden. Wij hebben geprobeerd de interviews zo in te richten dat dit risico beperkt is, maar sociale wenselijkheid is nooit volledig uit te sluiten.

Toen ging het [vanuit de advocaat van de verdachte] heel erg over van in hoe-verre [bedrijf] en de politie informatie hadden gedeeld zonder dat daar een wettelijke basis voor was. Dus daar moet je ook weer heel erg mee uitkijken, want anders dan heb je [een probleem]. Hadden we ook niet gedaan hoor, dus zat ook geen licht tussen.

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Verder wijzen respondenten naar wat zij ‘grijze’ of ‘informele’ informatie noemen. Het gaat hierbij niet om illegale informatiedeling, maar wel om dingen die ‘op het randje zijn’. Zo geven meerdere respondenten uit zowel de particuliere onderzoekssector als het strafrechtelijk systeem aan ‘waarschuwingen’ en ‘hints’ te ontvangen: ‘Dus je bent ook wel echt afhankelijk van informele informatie. Dus ik krijg ook wel hints hier en daar. (...) Dat zijn meer eigenlijk gewoon een soort van waarschuwingen heen en weer van: joh, let hier op’ [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Vaak gaat het dan om informatie die legaal verkregen kan worden, maar waarbij de te volgen procedures lang duren. Het gebruik van de constructie van een mondelinge vordering, zoals hiervoor besproken, in gevallen waar er objectief gezien geen haast is geboden, is hier een voorbeeld van. Een andere wijze waarop dit gebeurt, is het zogenaamde ‘uitvoelen’ of de inzet van een bepaalde formele opsporingsbevoegdheid in een concrete situatie zinvol is, zoals in het onderstaande voorbeeld van respondent 11. In feite gaat het hier om sturingsinformatie (zie paragraaf 4.2.1.3):

Dat gaat dan op vertrouwen. Net zo goed dat wij hun dingen vragen die zij niet mogen verstrekken, maar ons een klein beetje op het spoor te zetten. Hè, van ‘is het voor ons te doen om dit en dit te gaan inzetten. Want als dat niets gaat opleveren, dan hoeven we het ook niet in te zetten’. Zo’n doelmatigheidsvraag stellen we dan. Dan zeggen ze ja of nee. We zullen altijd een gesloten vraag stellen, want dan hoeven ze geen informatie prijs te geven. Het is een soort sturingsinformatie, zij sturen je dan. Heeft het zin om deze bankrekening [te bekijken], het saldo op dit bankrekeningnummer in beslag te nemen? [Dan vragen ze] van ‘waar denk je dan aan?’. ‘Nou, boven de duizend euro’. Dan is het effe stil en dan zeggen ze van ‘nou, ik denk dat het voor jullie te veel werk zou zijn om zo’n ding op te maken, zo’n hele administratie op te zetten’. Dan weten we niet wat voor saldo iemand heeft. Maar we weten wel dat het niet de moeite waard is. Dat is het enige wat we weten. Dan hoeven we er ook niet op in te zetten. En ja, die informatie ja, zo gaan we dan [te werk], want we weten dondersgoed natuurlijk dat je, ja, je moet er gewoon heel erg voorzichtig in zijn, want voordat je het weet wordt er wat vermeld [dat we niet mogen weten] als zij ervanuit gaan dat het formeel gevraagd wordt en het is een informele verstrekking geweest.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Desgevraagd geeft respondent 11 aan dat ook particuliere onderzoekers gebruikmaken van een dergelijke constructie, waarbij er zonder naar details te vragen, wordt gevraagd of men op de goede weg zit (zoals bij de 'sturingsinformatie' besproken in paragraaf 4.2.1.3). Respondent 20, zelf een particuliere onderzoeker, geeft aan te menen dat hij via zijn contacten bij de politie dergelijke sturing zou kunnen ontvangen:

Ik bedoel, hij doet het niet, maar ik weet zeker, het is nog nooit voorgekomen, maar ik weet zeker als ik hem iets vertel en hij weet dat het beter is dat ik linksaf ga in plaats van rechtsaf, dan zou hij dat wel tegen me zeggen. Dat denk ik wel, maar ik vraag er niet om. Ik stel dat soort vragen niet.
 [Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

Interessant is dat veel respondenten aangeven weinig moeite te hebben met het bieden of ontvangen van grijze sturingsinformatie, maar wel met het verstrekken (of ontvangen) van meer 'inhoudelijke informele informatie'. Grijze sturingsinformatie lijken respondenten niet op te vatten als daadwerkelijke informatie-uitwisseling, als zij dat afzetten tegen 'inhoudelijke' informatie. In het citaat hierna bespreekt respondent 7 een situatie die hij wel en een situatie die hij niet verantwoord acht:

Kijk wij hebben natuurlijk ook weleens politiemensen die opbellen en zeggen van 'joh, die en die persoon, bankrekening ... Kun je me daar wat over zeggen?'. En dan is onze eerste vraag altijd 'oké, maar als ik jou nou wat zeg, kan jij mij dan een bevel sturen?'. Hè, kan jij dit – de vraag die je nu stelt – [formeel ook vragen]? Kijk soms wordt dat om doelmatigheidsredenen gedaan hè, want zo'n bevel dat is allemaal papier en daar moet weer een handtekening onder et cetera. En dan zeggen ze 'ja, die bankrekening, we zijn hem tegengekomen en we weten eigenlijk niet of hij hem veel gebruikt, wat denken jullie? Heeft het zin om een bevel te sturen?'. Nou dan kijken we op die rekening en gebeurt er wat op die rekening, nou, dan is het misschien wel interessant. Is die rekening al tien jaar niet meer gebruikt? Helemaal geen [of] weinig afschrijvingen, dan nou ja, kunnen we ook zeggen van 'joh wij zouden het niet doen'. Maar zeg maar echt concreet informatie uitwisselen, ja dat [is iets anders]. (...) Nou, hebben ze een situatie waarin ze geen bevel kunnen geven, als ze ons dan zouden vragen van 'kun je ons wel informatie geven over die klant?'. (...) Ja, dan, kijk wij hebben natuurlijk een contractuele geheimhoudingsplicht naar onze klanten. Wij zijn geen geheimhouders, we zijn geen verschoningsgerechtigde, dus als we dat zouden geven, plegen we dan een strafbaar feit? Als we die informatie geven? Ik denk het niet hè. Dus ze lokken ons niet tot een strafbaar feit, maar het zou wel een schending van onze geheimhoudingsplicht zijn ten opzichte van die klant. [Dus dat doen we niet.]
 [Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit heeft ook te maken met de eerdergenoemde beperkte bruikbaarheid van illegale, maar ook van ‘grijze’ informatie. Zo stelt respondent 19:

Ik vind dat echt goed dat we die discussie voeren, want zogenaamde grijze informatie, ja, ik vind dat heel moeilijk. Of je weet iets of je weet iets niet, maar als je het een beetje weet ja, dan wordt het wel heel ingewikkeld.
[Respondent 19 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Overigens geldt dit niet alleen voor informatiedeling die via informele of incidentele contacten plaatsvindt, maar ook in het kader van een convenant:

Maar ik vind en ik blijf het discutabel vinden (...), en ik weet dat het gebeurt en het gebeurt ook en wij hebben er ook deel van uitgemaakt en er zijn instituten [zoals] RIEC, ECTF, ja, daar zitten banken, daar zitten creditcardmaatschappijen, daar zit politie, ja convenant en? Mag je dan onderling zomaar blind gegevens uitwisselen? Ik denk het niet. Daar is altijd discussie over. En nou, men [zegt dan] ‘ja we hebben een convenant dus het mag’. Ja? (...) ‘Doe aangifte of doe geen aangifte’ zeg ik dan. Doe aangifte en lever de stukken aan, dan kunnen wij acteren, maar in een vooroverleg ... ‘Ja ik heb nu dit, [wat] hebben jullie?’. ‘Oh, ja wij hebben ook belangstelling’. ‘Nou, dan gaan we dat opplussen’. Zijn we dan aan het opsporen? Is dat goed of is dat niet goed? Strafvordering zegt dat het niet mag. Ik heb er geen moeite mee hoor, als je boeven kan vangen moet je boeven vangen, die houden zich ook niet aan het strafrecht en straffordering. Maar een zaak moet wel op zitting komen en een zaak moet wel door een rechter getoetst worden die zegt: ‘Dit is zuiver’.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Uit het voorgaande is af te leiden dat het niet altijd duidelijk is voor respondenten welke informatie ze op welke wijze mogen delen en dat er ook sprake kan zijn van situaties die op zijn minst als twijfelachtig, of zelfs als illegaal zijn te bestempelen. Vanuit ons onderzoek kunnen we echter geen harde conclusies trekken ten aanzien van de prevalentie van dergelijke informatiedeling.

In de voorgaande paragraaf hebben we besproken welke informatie op welke manier legitiem gedeeld kan worden en hoe dit (ook illegitiem of informeel) in de praktijk gebeurt. We hebben eerder gezien dat de meeste informatie vanuit de particuliere sector richting de strafrechtelijke keten vloeit. In paragraaf 4.3 gaan we daarom in op de vraag op welke wijze er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van deze aangeleverde informatie.

4.3 Het gebruik van particulier onderzoek in strafrechtelijke proces

Veel formele samenwerkingsinitiatieven zijn erop gericht om informatie die binnen de private sector is verzameld (veelal in het kader van een particulier onderzoek) bruikbaar te maken voor de strafrechtketen. Hoewel er in abstracto weinig belemmeringen zijn voor het gebruik van particulier verzamelde informatie, blijkt dit in de praktijk genuanceerder te liggen. Een belangrijk verschil dat hier gemaakt dient te worden, is dat tussen de inhoud van de informatie en de wijze waarop deze is verzameld. Ten aanzien van dit laatste punt is er geen algemene regel dat informatie die door een particuliere onderzoeker op onrechtmatige wijze is verzameld niet kan worden gebruikt in het strafproces, zolang politie en justitie geen bemoeienis hebben gehad met deze onrechtmatige handelingen (Blonk, Haen, De Lannoy-Walenkamp & Van Gelder, 2017). Afhankelijk van het belang dat er aan de illegaal verkregen particuliere informatie wordt gegeven, de wijze van het gebruik hiervan (bijvoorbeeld als startinformatie ten opzichte van een status als bewijs) en de mate van bemoeienis vanuit de strafrechtelijke keten bij het onrechtmatig verzamelen van de informatie, kan de rechter in navolging van artikel 359a Wetboek van Strafvordering kiezen voor een sanctie variërend van constatering van onrechtmatigheid zonder sanctie, bewijsuitsluiting, strafvermindering of niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. In de praktijk blijkt het criterium of er bemoeienis is geweest vanuit politie of justitie ten aanzien van de onrechtmatige handeling belangrijk voor de rechter (Brinkhoff, 2014; Meerts, 2019a).⁷⁰ Bezien in het licht dat het toezicht op de regelnaleving door particuliere onderzoekers zeer beperkt is, is dit een interessante constatering. In het verleden hebben meerdere auteurs gewezen op de mogelijkheid dat politie en justitie particuliere onderzoekers inzetten om op oneigenlijke wijze aan informatie te komen, door hen 'het vuile werk' te laten doen (zie o.a. Marx, 1987; Hoogenboom, 1991, 2006; Brinkhoff, 2014). Hoewel er geen bewijs is dat dit in Nederland op grote schaal gebeurt, blijft het uiteraard belangrijk om scherp te blijven op dergelijke praktijken. De respondenten binnen ons onderzoek geven dan ook aan geen ervaring te hebben met het voorgaande, maar wel alert te zijn op de mogelijkheid. Zo stelt respondent 5 hierover:

Als een recherchebureau doorgaat met onderzoek [na de aangifte] dan moet je oppassen dat je niet (...) werkzaamheden laat verrichten die eigenlijk door de politie gedaan moeten worden, maar die wij moeten aanvragen met een proces-verbaal en waar goedkeuring aan gegeven moet worden. (...) Daar zie je nog best wel regelmatig gebeuren dat, een recherchebureau meldt het; geeft de

70 Zie ook gerechtshof Den Bosch 28 juni 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AY1071, waarin het hof besluit dat de politie niet betrokken is geweest bij de informatieverzameling en dus geen sturende rol kan worden toegeschreven. Overigens ging het in deze zaak niet om onrechtmatig verkregen bewijs, maar om een verdachte die slechts door de particuliere onderzoekers was geïnterviewd (en niet gehoord als verdachte), wat tot gevolg heeft dat de waarborgen die verbonden zijn aan de status van verdachte in het strafproces niet golden. De advocaat van de verdachte heeft dit aangevoerd als zijnde onrechtmatig (wat dus niet het geval was) en gesteld dat de politie het opsporingsonderzoek had uitbesteed aan de particuliere onderzoekers.

zaak vervolgens eigenlijk aan de politie met een aangifte erbij en 'doe er wat mee'. Maar de politie heeft ook nog andere zaken en moet daar ook in prioriteren. Dan zie je op een gegeven moment dat een recherchebureau toch nog doorgaat en vervolgens nog steeds nieuwe informatie aanreikt. Dan is het voor de politie ook vaak lastig van, ja maar, hoe ga ik hier nou mee om? Krijg ik dat ongewild aangereikt of ga ik daar nou specifiek naar vragen? Toch wel een beetje een spanningsveld. [Waarop] ook eventueel advocatuur misschien kan inspringen. In de zin van, ja heeft de politie niet eigenlijk oneigenlijke opsporingsmiddelen gebruikt? Met de gestuurde inzet van een particulier recherchebureau om informatie te verzamelen? Zonder dat daar, zeg maar, de bevoegdheden voor worden gebruikt. Zonder dat dat getoetst wordt door een officier van justitie, of een rechter, even naargelang.
[Respondent 5 – politie]

In het voorbeeld dat respondent 5 hiervoor geeft, is geen sprake van onrechtmatige inzet van particuliere onderzoekers door politie en justitie. Hij wijst er echter op dat particuliere onderzoekers, vanwege slechte coördinatie en communicatie vanuit het strafrechtelijk systeem, op eigen initiatief bepaalde zaken kunnen gaan onderzoeken die zij vervolgens weer bij de politie kunnen aanleveren. Hoewel het hier over het algemeen niet gaat om illegaal verkregen informatie, is de respondent wel alert op de vraag hoe er moet worden omgegaan met later aangeleverde informatie die wel (legaal) door een particuliere onderzoeker kan worden verkregen, maar niet zonder de toestemming van een officier van justitie door een opsporingsambtenaar zou kunnen zijn verkregen. Dit raakt uiteraard aan de kwestie van het delen van illegale informatie of het illegaal delen van informatie, zoals besproken in paragraaf 4.2.2.3. Hoewel de juridische gevolgen van de inzet van illegaal verkregen informatie dus veelal beperkt blijven, voelen veel respondenten zich hier ongemakkelijk bij, zoals in het voorbeeld van het citaat van respondent 5 hiervoor te lezen is.

Los van feit dat ook onrechtmatig verkregen bewijs, aangeleverd door een particuliere onderzoeker, dus bruikbaar kan zijn binnen een strafrechtelijke procedure, moet particulier verzamelde informatie ook worden beoordeeld op inhoudelijke waarde. Het gaat hierbij veel meer om de vraag of de informatie betrouwbaar en juist is en veel minder om procedurele vragen over de wijze van verzamelen (hoewel dit ook een rol kan spelen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie). Zoals eerder vermeld, zijn respondenten binnen zowel het particuliere onderzoeksveld als de strafrechtelijke keten over het algemeen positief ten aanzien van de professionaliteit en betrouwbaarheid van particuliere onderzoekers. Sinds de eerste particuliere onderzoekers hun opwachting hebben gemaakt in Nederland, heeft de markt zich verder ontwikkeld en inmiddels kunnen wij spreken van een professionele markt met veel (financiële) expertise (Meerts, 2014b). Dit betekent echter niet dat de aangeleverde informatie vanzelfsprekend is in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek. In de volgende paragrafen gaan wij eerst in op de waarde die men hecht aan particulier verzamelde informatie, om vervolgens de wijze waarop deze informa-

tie wordt ingezet te bespreken. We sluiten deze paragraaf af met het voorbeeld van de Proeftuin Verzekeringsfraude en hoe er binnen die specifieke context met deze materie wordt omgegaan.

4.3.1 *De waarde van particuliere informatie binnen een opsporingsonderzoek*

Hoewel de vraag of en op welke wijze particulier vergaarde informatie kan worden ingezet in een opsporingsonderzoek voor een belangrijk deel een juridische is, is de beantwoording van de vraag ook deels afhankelijk van persoonlijke voorkeuren en meningen van betrokken politierechercheurs en officieren van justitie. De discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie biedt ruimte voor een beoordeling per geval (Brinkhoff, 2014). In eerder onderzoek is al vastgesteld dat het gebruik van particuliere informatie nog weleens op weerstand stuit binnen het strafrechtelijk systeem (zie bijvoorbeeld Meerts, 2019a). Het gaat hierbij in veel gevallen om een gevoel van ongemak ten aanzien van de vraag of de verzamelde gegevens wel op een legale manier zijn verkregen en welk afbreukrisico dat kan opleveren. Zo geeft respondent 1 aan:

Zij hebben soms zoveel informatie vergaard van mensen dat ik zeg van: 'Ja, laat ik gewoon heel eerlijk zijn, dit is niet een min of meer volledige inbreuk op het privéleven van een bepaald persoon. Nee, dit is gewoon een inbreuk op het privéleven'. Dat is wel iets waar je heel goed ook in je achterhoofd moet houden: welke risico loop ik daarmee? En dan kan ik heel plat juridisch zeggen: 'Ik heb geen sturende rol gehad, ik heb het alleen aangeleverd gekregen. Sorry meneer de rechter straks. Wat mij betreft is daar niks aan de hand'. Maar ik moet wel een afweging maken. Ik weet dat ik op zitting dan minimaal twee dagen straks kwijt ben aan dit dossier. Want daar gaat de advocaat over vallen en daar komt allerhande discussie over. Daar moet aanvullend onderzoek voor gebeuren en dat soort dingen. Dat zijn wel allemaal afwegingen die [een rol spelen] ... Dus het is heel positief wat ze kunnen hè, maar het is tegelijkertijd soms ook een belemmering dat ik denk van: oeh, hoe gaan we zorgen dat we dit uiteindelijk goed op zitting krijgen, ook snel af kunnen werken en dat soort dingen.

[Respondent 1 – FIOD]

Informatie die op illegale wijze is verkregen door een particuliere onderzoeker kan, zoals gezegd, in veel gevallen juridisch alsnog worden gebruikt binnen een opsporingsonderzoek. Zoals respondent 1 hiervoor aangeeft, kan het echter de waarde van de informatie wel beïnvloeden. Los van of de informatie op een juridisch kloppende wijze is verzameld, wordt bij de beoordeling van de waarde van de informatie volgens respondenten ook meegewogen in hoeverre een particuliere onderzoeker de mogelijkheid heeft gehad om grondig onderzoek te doen (wat onder andere afhankelijk is van de reikwijdte van de door de opdrachtgever geformuleerde opdracht en de toegang tot informatie, zie ook hoofdstuk 2).

Een ander punt dat hierbij een rol speelt is de inschatting van de ‘zuiverheid van het belang’ van de aangever (zie ook Brinkhoff, 2014). Zo geeft respondent 9 [politie (Frontoffice Fraude Financieel)] aan dat het belang dat een organisatie heeft om een bepaalde zaak strafrechtelijk onderzocht te krijgen ook wordt meegewogen in de vraag of de aangeleverde informatie binnen het opsporingsonderzoek kan worden gebruikt. Ook respondent 28 geeft aan dit mee te wegen in de waarde die aan informatie wordt gehecht:

Soms gaat het wel richting een doelredenering. Het doel was, deze persoon moet eruit want, hoe dan ook willen we deze niet meer in de organisatie hebben. Daar moeten we wel voor waken. Sommige rapporten heb ik weleens dat gevoel gehad. Dan merk ik ook dat ik meer behoefte heb aan nog, nou, politie-inspanning. Dat we echt gaan verifiëren of falsificeren.
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Ondanks de twijfels die er in specifieke gevallen kunnen bestaan, wordt de door particuliere onderzoekers aangeleverde informatie over het algemeen als zinvol en waardevol beschouwd. Respondenten uit het strafrechtelijk systeem waarderen de kwaliteit en expertise van particuliere onderzoekers over het algemeen en geven aan blij te zijn met de aangeleverde informatie.

Ligt er wel een beetje aan wie dat hele rapport aanlevert, maar als het gewoon een professionele partij is, dan ja natuurlijk. (...) Dan krijg je natuurlijk in een keer een hele bak aan informatie binnen wat je maanden tijd scheelt als je dat zelf had moeten doen, want wij moeten natuurlijk wel elke keer die dwangmiddelen inzetten om gegevens te vorderen en het op andere manieren binnenhalen. Ja, dat is alleen maar goed. (...) Als het gewoon op eigen initiatief van de aangever is gedaan en die levert die informatie aan dan, bij mijn weten, is het formeel gewoon bruikbaar. Dan is het de aangifte en dank je wel, ja dat zou ik wel aandurven. Zie ik geen belemmeringen in.
[Respondent 22 – politie]

Wat betreft de waarde van de aangeleverde gegevens maakt een deel van de respondenten uit de strafrechtelijke keten een interessant onderscheid, namelijk tussen ‘objectieve’ en ‘subjectieve’ gegevens. Hiermee wordt bedoeld dat aan aangeleverde informatie die niet afhankelijk is van een (subjectieve) interpretatie van een (publieke of private) onderzoeker meer waarde wordt toegekend dan aan informatie die meer afhankelijk is van bepaalde personen. Een interview met een betrokkene wordt bijvoorbeeld gezien als meer subjectieve informatie. Aangezien een aangifte niet altijd het interviewverslag zelf bevat en het verslag over het algemeen geen woordelijk uitgetypte weergave is van het interview maar eerder een door de interviewer gemaakt verslag (Meerts, 2019a), kan informatie die is verzameld middels een interview worden opgevat als ‘subjectieve informatie’. Respondenten uit de strafrechtelijke keten geven verder aan dat aan aangif-

tes die veel aannames bevatten minder waarde wordt gehecht. Zo legt respondent 12 uit: 'En als er heel veel aannames in zitten dan kunnen we er weinig mee. Worden er onderliggende stukken aangeleverd die te verifiëren zijn dan zeggen wij, dan ziet het er al een stuk beter uit' [Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Met 'objectieve gegevens' doelt men daarentegen op aangeleverde administratie of andere interne gegevens. Respondent 5 vertelt over een zaak waarbij hij uitgebreid gebruik heeft kunnen maken van dergelijke 'objectieve (of harde) gegevens', aangeleverd door de particuliere onderzoeker in kwestie.

Eigenlijk alle sporen die eventueel teruggevonden werden in hun eigen systeem, dan moet je denken aan bijvoorbeeld loggen, toegangspoortjes, camera-beelden, datum en tijdstippen waarop bestellingen waren gedaan. Dat had ie allemaal inzichtelijk gemaakt. Dat werd op een gegeven moment overgedragen, dus dat nemen wij dan vervolgens over.

[Respondent 5 – politie]

In een dergelijk geval kan de aangeleverde informatie nogmaals worden gevorderd, maar respondenten geven aan dat dit weinig toegevoegde waarde heeft, als het gaat om dit type 'objectieve gegevens'. Dit gaat echter wel uit van de goede wil van de particuliere partij, voor zover er vanuit wordt gegaan dat de aangeleverde informatie ook volledig is. Mocht hierover twijfel bestaan, dan kunnen over het algemeen via een vordering aanvullende gegevens worden geëist.

Bij 'objectieve gegevens' kan het volgens respondenten ook gaan om een (forensisch) rapport van een deskundige, waaruit een objectief vast te stellen logische conclusie wordt getrokken. Aangezien de expertise van de deskundige in kwestie vaak vrij specifiek is, heeft de politie deze veelal niet in huis. Dat heeft tot gevolg dat de politie (vaak dezelfde) deskundigen dient in te schakelen om duiding te geven aan de informatie, zoals eerder al benoemd door respondent 4 in paragraaf 3.2. Respondent 28 zegt hierover:

[Dat ik] als ik het rapport lees, ook denk 'ja, je kan ook niet heel veel andere conclusies trekken'. Dit zijn eigenlijk [objectieve gegevens], ja dit stel je gewoon vast. Er is zoveel keer tegen de auto aangereden (...) Ja, weet je. Daar gaat de politie niks aan toevoegen.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Bij het onderscheid tussen objectieve en subjectieve gegevens dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Ook 'objectieve gegevens' kunnen subjectief geïnterpreteerd en gemanipuleerd worden en daarnaast kan selectief informatie worden aangeleverd. De vraag is echter of die subjectieve invulling altijd duidelijk te onderscheiden is (en dus of dit door politie en justitie wordt opgemerkt). Overigens maken niet alle respondenten uit de strafrechtelijke keten het onderscheid tussen objectieve en subjectieve gegevens en stellen andere respondenten dat bijvoorbeeld ook het verslag van een

interview met een betrokkene nuttig kan zijn binnen een strafrechtelijk onderzoek (bijvoorbeeld om de verdachte hiermee te confronteren). Ondanks dat informatie uit een particulier interview volgens respondenten dus kan worden opgevat als informatie waar voorzichtig mee moet worden omgegaan, kan er volgens een aantal respondenten wel gebruik van worden gemaakt. Het gaat hierbij echter niet om informatie met een zelfstandige bewijskracht.

De discussie over de waarde van de aangeleverde gegevens levert nogal eens onbegrip op binnen de particuliere onderzoekssector. Zoals in eerdere hoofdstukken reeds is benoemd, worden aangiftes over het algemeen zo volledig mogelijk aangeleverd, waarbij ook vaak de relevante onderliggende stukken worden overgedragen. Particuliere respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben een ‘panklare zaak’ aan te leveren, die vervolgens – als hij wordt opgepakt – weer helemaal opnieuw wordt onderzocht. Dit levert dan ook de indruk op dat er veel (onnodig) dubbel werk wordt geleverd.⁷¹

Ik denk wel als je kijkt hoeveel er al ligt, hoeveel een bedrijf al aanlevert bij een aangifte, dan is al zoveel onderzoek gedaan. (...) Als ik ergens aangifte van ga doen dan gaan ze volledig alles nog een keer opnieuw onderzoeken.
[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Veel respondenten uit de strafrechtelijke keten zien dit ook niet als een wenselijke situatie. Zij benadrukken echter ook dat er niet altijd daadwerkelijk sprake van is van een panklare zaak, zoals respondent 4 (werkzaam bij het Openbaar Ministerie) uitlegt:

Panklare zaken noemen ze dat altijd, maar dan is de vraag: wat is panklaar? Qua forensisch [onderzoek] misschien wel, maar juridisch is het niet per se panklaar. Dat is ook in de beeldvorming vaak dat [ze] zeggen: ‘ja, we hebben het allemaal aangeleverd en ze hoefden het alleen nog maar [die personen] op te halen. (...) [Maar] ja, bijvoorbeeld een opsporingsambtenaar moet vaststellen dat het zo is, dus die moet het forensische rapport gaan autoriseren, of dan is het de vraag of het juridisch voldoende is dat hij het leest of moet hij zelf ook nog langsgaan? (...) Dan merk je wel dat de houding nog steeds is bij de opsporing en vervolging dat alles overgedaan moet worden. Zo van ja, dus er zijn wel gegevens en daar is men heel blij mee en heel veel aanknopingspunten, maar het moet nog altijd, ja, witgewassen is niet de goede term in dit verband, maar door de strafvorderlijke molen. Qua opsporing en inzet van bevoegdheden. Terwijl nu wel voorzichtig, maar dat is dus voor ons echt innovatief en gewaagd hè, dat er wordt gekeken of we zonder enig verder onderzoek met dat in de hand naar zitting kunnen. Zeggen: ‘Dit hebben wij gekregen, forensisch rapport, nou we hebben vastgesteld, een soort marginale toets, dat je zegt dat

71 Dit is een van de overwegingen geweest voor de start van de Proeftuin Verzekeringsfraude, besproken in paragraaf 3.5.4 en hierna in Kader 2.

die forensische expert inderdaad een forensische expert is, dus we gaan ervan uit dat dat waar is'. Dan is het oplichting en dan vervolgen wij iemand daarvoor. (...) Maar de standaardreactie is nog steeds als er een aangifte binnenkomt, is dat heel mooi werk. Maar (...) de opsporing moet het allemaal nog overdoen.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Hoewel dit het algemene beeld is dat er heerst – het opsporingsonderzoek is een herhaling van het particuliere onderzoek – geven respondenten binnen politie en justitie aan dat dat niet per se het geval is. Respondenten uit de particuliere sector hebben de ervaring dat het per geval verschilt in hoeverre het onderzoek opnieuw wordt gedaan. Zo legt respondent 17 uit:

Ja, dat wisselt een beetje. De ene keer gaan ze alles opnieuw onderzoeken, wat ik ook wel begrijp vanuit hun standpunt. Zij moeten uiteindelijk toch nog een volledig proces-verbaal opmaken. En soms nemen ze gewoon over wat je hebt gezegd.

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De aangeleverde informatie wordt over het algemeen in ieder geval geverifieerd. In de volgende paragraaf gaan we in op deze en andere wijzen van gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen een opsporingsonderzoek.

4.3.2 *De wijze van gebruik van particuliere informatie*

Binnen de Proeftuin Verzekeringsfraude wordt, zoals uitgelegd in paragraaf 3.5.4, een poging gedaan om particulier verzamelde informatie (vrijwel) zonder meer voor de strafrechter te krijgen. Dit is een vrij extreem voorbeeld van de wijze waarop particulier gegenereerde informatie kan worden gebruikt binnen een strafrechtelijk onderzoek. Naast dat de Proeftuin de discussie ten aanzien van het gebruik van particulier onderzoek heeft doen oplaaien, kunnen we een andere ontwikkeling aanduiden die deze vraag in de belangstelling zet. Zo heeft de minister van Justitie en Veiligheid recentelijk aangegeven dat hij zelfonderzoek in fraudezaken wil stimuleren. Het gaat hierbij vooral (maar niet exclusief) om onderzoek uitgevoerd door advocaten, wat opvallend is aangezien zij relatief nieuwe actoren zijn binnen de veiligheidsmarkt, er geen 'harde regels' voor hen zijn die onderzoekswerkzaamheden reguleren en dat zij beschikking hebben over een verschoningsrecht (*Kamerstukken II* 2019/20, 3224).⁷² Het idee achter deze stimulering van zelfonderzoek is dezelfde als achter de Proeftuin en komt overeen met wat eerder is besproken: het minimaliseren van de inzet van opspo-

⁷² Over de toepasselijkheid dan wel de reikwijdte van het verschoningsrecht in het kader van particulier onderzoek is echter nog een discussie gaande. Een recente uitspraak van het gerechtshof Amsterdam in het kader van de SBM Offshore zaak stelt echter dat het verschoningsrecht ook van toepassing is op een advocaat die een intern onderzoek uitvoert (Hof Amsterdam 20 april 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1091).

ringscapaciteit en het tegengaan van ‘dubbel werk’ door gebruik te maken van het particuliere onderzoek, uitgevoerd door professionals.

Hoewel de Proeftuin en ook het door de minister gestimuleerde zelfonderzoek lijken te impliceren dat er niets, of in ieder geval zo weinig mogelijk, door de strafrechtelijke keten wordt gedaan, komt het gebruik van particulier onderzoek in de praktijk vaak in minder extreme vorm voor. Over het algemeen kan er worden gesteld dat er in grote lijnen drie sporen zijn. Ten eerste wordt de aangeleverde informatie volgens respondenten altijd in enige mate geverifieerd. Ten tweede kunnen opsporingsbevoegdheden worden ingezet om de aangeleverde informatie aan te vullen en ‘te veredelen’. Ten derde wordt de aangeleverde informatie in voorkomende gevallen slechts beschouwd als startinformatie. Hierna worden deze drie manieren nader besproken.

Respondenten geven aan dat het in ieder geval noodzakelijk is om informatie te verifiëren, voordat deze op enigerlei wijze kan worden ingezet (zie ook Brinkhoff, 2014; Van Leusden, 2020). Zo stelt respondent 1: ‘Kijk je verifieert altijd, punt. Want even, wij moeten ook zelf het bewijs opleveren en alleen: “we hebben hier een forensisch rapport waarin dit staat” [is niet voldoende]. Nee, dan zullen we toch zelf nog moeten verifiëren’ [Respondent 1 – FIOD]. Hoe uitgebreid dit dient te gebeuren en op welke wijze de verificatie plaatsvindt, verschilt echter. Zo stelt respondent 16:

kade Negen van de tien keer moet je de verdachte ophalen. Afvoeren, dossiers opbouwen en verder afmaken. Je moet natuurlijk wel een rechtmatigheidsonderzoek doen, je moet kijken of het klopt, je moet je eigen systeem bevragen, maar in feite is het dossier [af], als je een goed particulier recherchebureau hebt zit het vaak wel goed in elkaar.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)] rtekst

Voor een belangrijk deel bestaat het verifiëren van informatie uit het verhoren van de verdachte. Zoals respondent 11 hierna aangeeft, kan dat ook gebeuren op basis van de eerder bij de particuliere onderzoeker afgelegde verklaring van de verdachte (die toen nog moest worden aangemerkt als betrokkene). In een dergelijk geval is de inspanning van de politie dus zeer beperkt.

Dat die [politierechercheur] eigenlijk alleen maar de verdachte en de getuigen nog een keer laat komen van ‘joh, dit en dit heb jij toen verklaard aan die interviewers. Hè, blijf je daarbij? Of wil je nog wat toelichten of is het anders?’. Nou en je doet het bij elkaar en (...) het is panklaar voor justitie. Eigenlijk, meer is het niet. Als het tenminste goed gedaan is en over het algemeen wel.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Zoals eerder besproken in paragraaf 4.3.1, wordt aangeleverde informatie over het algemeen niet opnieuw gevorderd. Het komt echter zelden voor dat deze informatie ‘voor waar wordt aangenomen’: ook de (conclusies die worden getrokken uit de aan-

geleverde ‘objectieve gegevens’ dienen volgens respondenten te worden geverifieerd. Zo stelt respondent 18:

Nee, we gaan niet dingen herhalen in principe, als dingen al uitgezocht zijn. [Maar] soms moeten we wel dingen bevestigen. Dat is natuurlijk altijd goed om de aangifte van een instelling te bevestigen door verder iets [van] onderzoek te doen, maar dat heeft uiteindelijk ook gewoon [met] je bewijs in de strafzaak te maken. Dus, ja kijk, als zij de houder zijn van de informatie en zij verstrekken [het], ja weet je dan gaan wij het niet opnieuw opvragen. Dan gaan we kijken of we het op een andere manier kunnen bevestigen. (...) Daar moet je dus nog wel effe wat voor doen, ja, of ze moeten nog camerabeelden hebben, dat je helemaal niets hoeft te doen.
[Respondent 18 – politie]

Verifiëren van aangedragen informatie kan ook de vorm krijgen van het ‘in een strafrechtelijk jasje hijsen’ van de particuliere informatie, iets waar respondent 4, aangehaald in paragraaf 4.3.1 ook al op wijst. De door particuliere onderzoekers aangeleverde informatie heeft niet dezelfde status als een schriftelijk stuk dat is opgemaakt door een beëdigd opsporingsambtenaar. Het is echter niet zo dat een schriftelijk stuk, opgemaakt door een particuliere onderzoeker en vrijwillig aangeleverd (al dan niet via de aangifte) of gevorderd via opsporingsbevoegdheden *niet* als bewijs kan dienen (zie artikel 339 jo. 344 Sv; en Brinkhoff, 2014).⁷³ Desondanks geven respondenten aan dat politie en justitie over het algemeen toch voorzichtiger zijn met het gebruik van dit type informatie als bewijsmiddel. Op het moment dat er echter gebruik is gemaakt van opsporingsbevoegdheden, of er een proces-verbaal is opgemaakt van de aangifte, is de informatie ‘veredeld’.⁷⁴ Respondent 5 legt uit:

Als ik bij wijze van spreken een aangifte [krijg] en daarin staat allerlei informatie van hetgeen zij gedaan hebben. Dat verwerk ik tot een proces-verbaal. Daarmee heb ik in feite de informatie die zij hebben aangereikt veredeld. Alleen op het moment dat het informatie betreft wil ik daar duiding aan geven. Dus ik ga het analyseren en ik ga het eventueel vergelijken met politie-informatie. Daar komt wat uit, daar heb ik ook weer bevindingen over gedaan. Dat schrijf ik vervolgens ook weer in een proces-verbaal. Dat is eigenlijk wat je gedurende het onderzoek voortdurend blijft doen.
[Respondent 5 – politie]

73 Zie bijvoorbeeld een uitspraak uit 2016 van de rechtbank Amsterdam in een verduisteringszaak (Rb. Amsterdam 15 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8313). De rechter oordeelde hier dat de informatie, die was verzameld door particuliere onderzoekers van Ernst & Young en via artikel 126nd Sv werd gevorderd door het Openbaar Ministerie, gold als bewijs.

74 Wij gaan hier niet dieper in op de regels rondom bewijs in strafzaken.

Op deze wijze kan de particulier gegenereerde informatie op vrij eenvoudige wijze worden ‘veredeld’ en ingezet worden in het opsporingsonderzoek. Dit is uiteraard afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van het particuliere onderzoek, maar ook van de complexiteit van het delict:

Die [eenvoudige zaken] zijn ook wel wat makkelijker aan te tonen en die gaan ook eigenlijk linea recta naar de rechercheafdeling met een mooi strikje eromheen van ‘alsjeblieft, succes ermee’. Wij [als Frontoffice Fraude Financieel] hoeven er verder niks meer aan te doen, dat is eigenlijk zo klaar als een klontje. Maar als je echt een goede onderzoeksrapportage hebt van complexe onderzoeken van zo’n bank met nogal wat financiële haken en ogen, nou, dan hoef je dat inderdaad niet zo voetstoots aan te nemen dat het zo is. Dan zul je een check moeten doen.

[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

We zien hier ook weer een verschil ontstaan tussen ‘subjectieve en objectieve’ aangeleverde informatie, besproken in paragraaf 4.3.1: de conclusies die getrokken worden uit ‘objectieve gegevens’ worden veelal geverifieerd, maar de gegevens zelf hoeven niet opnieuw te worden ‘verzameld’. Informatie die is gebaseerd op meer subjectieve gegevens verdient volgens respondenten meer aandacht wat betreft verificatie. Overigens geven de meeste particuliere respondenten blijk van begrip voor deze controle:

Ja, nou ja, wij zorgen er altijd voor dat ze in ieder geval een goede aangifte hebben. En als ze de rest van ons rapport willen hebben dan is dat ter beschikking, maar ik weet ook dat ze inderdaad getuigen die wij al gehoord hebben, dat ze die nog een keer gaan horen. Ja, ik vind het zonde van de energie, maar als de wet zo in elkaar zit dat zij vinden dat dat nodig is, weet je, ja, dan is dat maar zo. Ik heb daar niet het grootste probleem mee. (...) Ik denk dat je (...) gewoon echt moet dubbelchecken van klopt het wel? Wat ze me hier vertellen? Want ja ik ben maar gewoon aangever hè, dus ik kan het verkeerd hebben. Om maar eens heel eenvoudig te beginnen: ik kan het goed hebben, maar ik kan het ook verkeerd hebben. Ja, sommige aangevers hebben er ook belang bij om het in een bepaalde richting te sturen. Dus, nogmaals, ik snap ook wel dat ze bepaalde checks willen doen en nodig hebben.

[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Van de zeven zaken die binnen onze dossierstudie zijn geanalyseerd is er in alle gevallen die in onderzoek zijn genomen (zes) sprake van verificatie van de aangeleverde gegevens. In vijf van deze zes zaken kan er gesteld worden dat er geen dubbel werk is geleverd en dat men na de verificatie van de gegevens uit is gegaan van de waarde en bruikbaarheid van het particuliere onderzoek.

Een particulier onderzoek levert echter niet altijd voldoende informatie op om te kunnen volstaan met verificatie. De particuliere informatie kan daarom ook worden gebruikt als

basis voor een strafrechtelijk onderzoek, waarop wordt voortgebouwd aan de hand van een eigen onderzoek. Zo geven respondenten aan dat het niet beschikken over opsporingsbevoegdheden een particulier onderzoek beperkt in de mogelijkheden:

[Dan] kom je altijd op enig moment op een werkterrein terecht buiten de systemen van een onderneming. (...) En dat is natuurlijk ook het grootste struikelblok van een privaat onderzoeksbureau, die heeft gewoon een beperkte reikwijdte en op enig moment houdt het voor hen op. En de volgende stap is meer informatie verkrijgen met inzet van dwangmiddelen en daar begint ons werk dan.

[Respondent 22 – politie]

Zoals respondent 22 hiervoor aangeeft, is de inzet van de eigen opsporingsbevoegdheden in dergelijke gevallen aanvullend aan de informatie die al particulier is verzameld (wat uiteraard ook ter verificatie van deze informatie werkt). We zien dit ook terugkomen in de dossierstudie: in de vijf zaken die hiervoor zijn benoemd, waarin er geen dubbel werk is geleverd, is er aanvullende informatie verzameld via de inzet van opsporingsbevoegdheden.

Niet in alle door ons bestudeerde strafrechtelijke dossiers is er sprake geweest van een opsporingsonderzoek. In een geval, case 5, is er snel besloten tot het beëindigen van het onderzoek. Hierbij zijn wel enkele handelingen verricht, maar geen opsporingsbevoegdheden ingezet. In de overige zes zaken is er sprake geweest van een opsporingsonderzoek, waarbij opsporingsbevoegdheden zijn ingezet. De reikwijdte van het opsporingsonderzoek en de verhouding tussen het opsporingsonderzoek en het particuliere onderzoek verschillen echter tussen de zaken.

In de zaken die tot een verdachte hebben geleid is de verdachte door de politie gehoord (vier zaken). In drie van deze zaken is de verdachte ook aangehouden en in verzekering gesteld. In de zaken waar er een opsporingsonderzoek is gestart dat reeds was afgerond ten tijde van de bestudering (vijf zaken), zijn er getuigen gehoord (waarbij het in twee zaken ging om de particuliere onderzoeker, dan wel de aangever). Ook zijn er in al deze gevallen gegevens gevorderd (voornamelijk bankgegevens, maar ook bijvoorbeeld gegevens van de Belastingdienst of van derde partijen). In vier zaken heeft er een doorzoeking plaatsgevonden bij ofwel de verdachte, ofwel het benadeelde bedrijf. In de zaak waarbij geen opsporingsonderzoek is gestart en de zaak waarvan het onderzoek ten tijde van de analyse nog niet was afgerond, hebben de enige handelingen bestaan uit het raadplegen van (openbare) registers en het raadplegen van politiesystemen. Deze handelingen zijn ook in alle overige zaken, uitgezonderd een, uitgevoerd. In drie zaken is door de politie digitaal onderzoek en onderzoek naar telefoongegevens uitgevoerd en in twee van de zeven zaken was er daarnaast sprake van een telefoontap en onderzoek aan telecomcommunicatiegegevens. Ten slotte is er in twee zaken een financieel onderzoek gestart door de politie en is er in twee zaken geobserveerd. Andere opsporingsmethoden (onderzoek in de systemen van het bedrijf, het plaatsen van een gps-tracer, het opvragen van camerabeelden en het uitvoeren van vingerafdrukonderzoek) zijn telkens eenmaal ingezet.

Opsporingsbevoegdheden worden dus vaak ingezet om particulier aangeleverde informatie te veredelen of aan te vullen. Echter geeft een aantal respondenten aan dat zij de informatie die wordt aangeleverd door particuliere onderzoekers of hun opdrachtgevers slechts zien als startinformatie voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Hierbij wordt de aangeleverde informatie, vaak in de vorm van een bijgevoegd particulier rapport, bekeken en de onderzoeker als getuige gehoord, maar wordt er verder voor het bewijs in de strafzaak niet geput uit deze informatie.

De crux van de rapporten van de onderzoeksbureaus die we krijgen en de informatie [daaruit], is dat het vaak triggers zijn voor ons om heel specifiek naar iets te gaan kijken. (...) Misschien moet ik het zo omschrijven – dit zijn de daden, waar wij aan moeten gaan trekken. Omdat het bewijs leveren, de elementen waarmee we bewijs gaan leveren, zullen wij zelf moeten opleveren.
[Respondent 1 – FIOD]

Wij zien dit in twee van de door ons bestudeerde zaken ook terugkomen: hier is het particulier onderzoek wel ter informatie aangenomen, maar heeft het strafrechtelijke onderzoek de door de particuliere onderzoekers uitgevoerde onderzoekshandelingen herhaald.

Het is goed om op dit punt te benadrukken dat een particulier onderzoek over het algemeen ook met een ander doel is uitgevoerd dan een strafrechtelijke vervolging van de uiteindelijke verdachte (Meerts, 2019a). Dit betekent dat een rapport, geschreven naar aanleiding van een dergelijk onderzoek, ook veel informatie kan bevatten die niet per se strafrechtelijk interessant is. Zoals respondent 6 aangeeft, is een particulier onderzoek meer gericht op waarheidsvinding in brede zin, wat het ook moeilijker kan maken voor politie en justitie om hier strafrechtelijk relevante gegevens uit te destilleren:

Nou een dossier van duizend pagina's waarbij de hele rimram en de complexiteit van organisatorische veranderingen, van herplaatsingen [etc. wordt besproken] ... Ja, van die duizend pagina's gebruiken ze er misschien twintig waar echt de harde gebeurtenissen in staan. Die moet je dan nog maar bij elkaar kunnen vinden ook om tot die twintig pagina's te komen, want het staat natuurlijk in een andere verdeling in zo'n rapport. Ja, [het gaat bij een particulier onderzoek om] waarheidsvinding maar wel in de volle breedte.
[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Geen enkele respondent uit de strafrechtelijke keten geeft echter aan dat zij een particulier onderzoek geheel terzijde schuiven: op het moment dat de aangifte is opgepakt en er een opsporingsonderzoek gaat lopen, wordt de particuliere informatie op zijn minst gebruikt als startpunt. Het is hierbij dan ook mogelijk dat, zoals hiervoor besproken, de informatie ter harte wordt genomen, maar het strafrechtelijke onderzoek wel

alle informatie volledig opnieuw gaat verzamelen door middel van de inzet van opsporingsbevoegdheden.

Om deze laatste situatie van ‘dubbel werk’ te vermijden is men gestart met de Proeftuin Verzekeringsfraude. Kader 2 beschouwt de Proeftuin en de wijze waarop daarbinnen wordt geëxperimenteerd met het gebruik van particulier onderzoek nader.

Kader 2 Het gebruik van particuliere informatie binnen de Proeftuin Verzekeringsfraude

Zoals besproken in paragraaf 3.5.4, zijn er in het kader van de Proeftuin Verzekeringsfraude inmiddels drie zaken aan de rechter voorgelegd. De Proeftuin heeft tot doel de inspanning van het strafrechtelijk systeem, en dan met name de politie, tot een minimum te beperken. Dit betekent dat de zaken die voor de rechter worden gebracht overwegend, of zelfs volledig, particulier zijn onderzocht. Dit is echter direct een heikel punt. Vanwege het gebrek aan inzet van opsporingsbevoegdheden en de beperkte betrokkenheid van politie en justitie, heeft de rechter in eerste aanleg bepaald dat er geen sprake is van een opsporingsonderzoek, zoals gedefinieerd in artikel 132a Sv, omdat naar het oordeel van de rechtbank er in de voorgelegde zaken slechts sprake is geweest van begeleiding door het OM op het punt van de vormgeving van de uitvoering en verslaglegging en niet van inhoudelijke bemoeienis. Bovendien is het onderzoek niet verricht door opsporingsambtenaren in de zin van artikel 141 en 142 Sv (Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8535). Om deze reden heeft de rechtbank het OM niet-ontvankelijk verklaard. Het hof is hier in hoger beroep in meegegaan wat betreft de zaken waarbij geen sprake was van een politie-verhoor (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57). Respondent 28 legt uit:

De insteek is wel geweest, een officier van justitie blijft [een] magistraat en die gaat niet met een zaak naar zitting die helemaal door iemand anders is gemaakt waar je geen invloed op hebt gehad. (...) [Maar] die dossiers waren eigenlijk al klaar toen het werd aangeleverd dus in die zin is daar geen bemoeienis geweest van de officier van justitie. De verzekeringsmaatschappijen hebben het bekeken en gezegd ‘nou hier is sprake van fraude om die en die redenen’. Wat de officier wel heeft gedaan, die heeft het dossier bekeken en gezegd ‘wacht eens eventjes, vind ik dit logisch? Zijn het logische conclusies die je kan trekken op basis van deze gewoon harde gegevens die we hebben?’ (...) Het is echt niet op basis allemaal van getuigenverklaringen gebeurd. Die zijn natuurlijk wel afgenomen. En vervolgens ook in het proces hebben we allerlei bemoeienissen [gehad], (...) of de officier heeft gezegd ‘dit ontbreekt nog, dat ontbreekt nog, dat moet nog gebeuren’. (...) Dat we met elkaar eens zijn gaan kijken van kan je dit dan duiden als een opsporingsonderzoek? Dat is even de

vraag. Wij vinden van wel. Hè, wij vinden dat de wet niet zo eng moet worden opgevat dat je alleen maar opsporingsonderzoek zou kunnen draaien als daar ook, gedurende de hele fase, een officier van justitie heel actief betrokken is geweest in dat opsporingsonderzoek. Wij vinden ook dat je na afloop kan beoordelen of iets voldoende is. Dus daarom zijn we ook in appel gegaan.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Respondenten geven aan dat er buiten de Proeftuin om in de praktijk in bepaalde gevallen ook niet veel meer door de politie wordt gedaan dan de verdachte verhoren. Zo legt respondent 28 uit:

Zo kun je inderdaad nog wel veel meer zaken bedenken waarin we het op die manier doen. Kijk nu hebben we die heel bewust natuurlijk er een spotlight opgezet. Om te vragen van kan het op deze manier? (...) Er zijn echt wel meer voorbeelden van dat we niet heel veel meer hebben gedaan dan wat we hier zien. Kijk wat wel het verschil hier is (...) wat we in die andere zaken waar ik het over heb [wel doen] is dat de politie uiteindelijk het jasje eromheen maakt. Er zit dan wel een voorblad op van de politie. Een relaasje waarin staat 'dit hebben we ontvangen, we hebben die persoon gehoord'. Dat zit er nu ook niet bij. Dus ik zit me ook [af te vragen] van zou dat nou anders zijn geweest [voor de rechter]? Als het een voorblad van de politie was geweest? Nu is gewoon een verzekeringsdossier aangeleverd van de verzekeringsmaatschappij met daarachter een pv van de politie.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Het hof heeft de zaak waarin het OM ontvankelijk is verklaard, terugverwezen naar de rechtbank (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:58). De vraag of de aangeleverde informatie als wettig en overtuigend bewijs kan gelden is hiermee tot op heden niet beantwoord. Respondent 28, die spreekt ten tijde van de situatie waarin er nog geen vonnis in hoger beroep lag, stelt:

Maar het is jammer, want die vragen, daar zijn we natuurlijk niet aan toe gekomen. (...) Ik had gehoopt dat we de eerste hobbel in ieder geval konden nemen. Dat we konden zeggen 'nou weet je, die ingang die heb je'. Want [dan] kunnen we namelijk wat gaan roepen over de vraag wat is de waarde van zo'n dossier? Maar die vraag hebben we nog niet beantwoord.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Ondanks bovenstaand verloop van de eerste strafzaken is het standpunt van het Openbaar Ministerie dat het mogelijk is om particulier onderzoek als bewijs te gebruiken. De vraag blijft daarbij echter welke waarde er gehecht kan worden aan dergelijke informatie.

Zo staan wij erin als het Openbaar Ministerie, [op die informatie], daar kun je je op baseren. Alleen zo iemand is niet als deskundige aangewezen of, nogmaals, opsporingsambtenaar in de zin van de wet. Dus als je ziet met welke waarborgen zo'n rapport is omgeven dan, ja, zou ik op persoonlijke titel dan kunnen zeggen, daar kan je je op verlaten wat daarin staat. (...) Dus daar gaat het ook nog eens over, het gaat niet alleen over hoe actief is die bemoeienis geweest? Maar ook dat is geen opsporingsambtenaar in de zin van de wet, kan je je dan daarop baseren?

[Respondent 29 – Openbaar Ministerie]

Als het gaat om de eerder benoemde 'objectieve gegevens' (zie paragraaf 4.3.1), zou de waarde van de informatie volgens respondenten echter niet in twiifel te hoeven worden getrokken.

En dat zijn gewoon (...) die objectieve gegevens. Daar kan een rechter een oordeel over vellen. Je kunt zien wat zo'n partij heeft gezien. Je kunt zien wat voor conclusies ze trekt. Er staan prachtige foto's bij. Of je ernaast staat daadwerkelijk. Ja, daar kan je wat mee. Maar de vraag is even, het is geen proces-verbaal, dus het heeft gewoon een andere bewijswaarde. Maar die vraag is nog niet beantwoord.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Waar het gaat om andere typen gegevens, zoals een interview uitgevoerd door een particuliere onderzoeker, geeft dezelfde respondent echter aan dat hier wel waarborgen voor in het leven moeten worden geroepen (bijvoorbeeld in het kader van rechtsbijstand). Ook zou het volgens respondenten belangrijk zijn om slechts zaken op deze wijze af te doen, waarbij de 'subjectieve gegevens', zoals een verklaring, niet heel belangrijk zijn in de bewijsvoering omdat deze moet worden opgebouwd uit objectief vast te stellen informatie.

Op dit moment is de vraag vooral wat het uiteindelijke oordeel van de rechter zal zijn ten aanzien van de waarde van het particuliere onderzoek. De rechter gaat vooralsnog in ieder geval niet akkoord met het verregaande gebruik van particulier gegenereerde informatie zoals dat binnen de Proeftuin wordt gedaan, waarbij er helemaal geen opsporingshandelingen door een opsporingsinstantie zijn uitgevoerd (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57). De minder radicale vorm van het slechts verhoren van de verdachte, een modaliteit die ook buiten de Proeftuin wel wordt gebruikt, kan volgens het hof wel leiden tot strafvervolging (Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:58). De vraag blijft hierbij echter of de rechter de verzamelde informatie ook voldoende zal vinden om een beslissing te nemen over de eventuele schuld van de verdachte.

4.4 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben wij ons gericht op een onderwerp dat centraal staat bij het thema van publiek-private relaties: de informatie-uitwisseling. We hebben gezien dat informatie-uitwisseling meerdere vormen kan aannemen en dat er, ondanks de wijdverbreide opvatting dat het juridisch gezien heel moeilijk is om aan informatiedeling te doen, verschillende mogelijkheden zijn om informatie tussen privaat en publiek over te hevelen. Voor een belangrijk deel stroomt informatie vanuit de private sector richting het strafrechtelijk systeem en een van de kernvragen hierbij is dan ook wat men in het kader van een strafrechtelijk onderzoek met deze privaat gegenereerde informatie kan. Zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien, zijn er verschillende mogelijkheden om particuliere informatie in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek, maar is men in de praktijk vaak nog zoekende hoe om te gaan met door particuliere onderzoekers verzamelde en aangeleverde informatie. Een interessant onderscheid dat door respondenten wordt gemaakt, is dat tussen ‘objectieve’ en ‘subjectieve informatie’: aan aangeleverde informatie die niet afhankelijk is van een (subjectieve) interpretatie van een (publieke of private) onderzoeker (objectieve informatie) wordt meer waarde toegekend dan aan informatie die meer afhankelijk is van bepaalde personen (subjectieve informatie).

Hoewel de meeste informatie van privaat naar publiek blijkt te stromen, is publiek-private informatiedeling niet onmogelijk en wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van de bestaande mogelijkheden. Desondanks zien we dat de juridische mogelijkheden tot informatie-uitwisseling, maar vooral het gebruik van deze mogelijkheden, tot frustratie leiden onder zowel particuliere onderzoekers als politie en justitie (zie ook Meerts, 2019a). Het is een van de belangrijkste belemmerende factoren die kunnen worden geïdentificeerd voor samenwerking. Het volgende hoofdstuk richt zich expliciet op deze factoren die samenwerking belemmeren en op de factoren die samenwerking juist bevorderen.

5 **Belemmerende en bevorderende factoren voor samenwerking**

5.1 **Introductie**

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij gezien dat samenwerking niet zonder slag of stoot gaat, maar dat er voorbeelden te benoemen zijn van succesvolle samenwerking. In dit hoofdstuk richten we ons dan ook op een belangrijke vraag: welke factoren kunnen wij identificeren die publiek-private relaties bemoeilijken, dan wel vergemakkelijken? De concrete vragen naar deze bevorderende en belemmerende factoren binnen publiek-private relaties zijn van belang om de praktijk van samenwerking en publiek-privaat contact goed te begrijpen en uiteindelijk lessen te trekken ter verbetering van de huidige praktijk. Wij baseren ons in dit hoofdstuk op de gegevens die wij hebben verzameld via de interviews en dossieranalyses. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Wij beginnen in paragraaf 5.2 met de verschillende belemmerende factoren die wij via ons onderzoek hebben kunnen identificeren. Deze vallen uiteen in zes overkoepelende categorieën. Vervolgens gaan wij in op de bevorderende factoren die uit ons onderzoek naar voren komen. Ook deze kunnen wij onderverdelen in overkoepelende categorieën. Deze vier categorieën bespreken wij in paragraaf 5.3.

5.2 **Belemmerende factoren voor samenwerking**

Publiek-private contacten verlopen niet altijd even soepel. In deze paragraaf bespreken wij de factoren die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen die publiek-private contacten bemoeilijken. Een aantal van deze belemmerende factoren is reeds in eerder onderzoek geïdentificeerd. Zo bespreekt Meerts (2019a; 2019b) onder andere de rol van uiteenlopende belangen en opdrachtgevers, het gebrek aan vertrouwen en wederkerigheid en het feit dat de particuliere onderzoekssector gefragmenteerd is. Waar het specifiek gaat om structurele vormen van samenwerking (PPS), benadrukken Van Steden en Meijer (2018) daarnaast de beperkende rol van juridische mogelijkheden (zie ook Hagenaars & Bonnes, 2020).

In deze paragraaf worden deze en andere belemmerende factoren besproken en als volgt gecategoriseerd. Ten eerste bespreken wij de beheersbaarheid van een (structureel) samenwerkingsverband. Ten tweede richten wij ons op factoren die te maken hebben met een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip. Vervolgens gaan wij, ten derde, in op hoe de organisatie van de strafrechtelijke keten publiek-private contacten

en samenwerking kan bemoeilijken, om ons daarna, ten vierde, te richten op de organisatie van de particuliere onderzoekssector. Ten vijfde bespreken wij de negatieve rol die bestaande contacten en netwerken kunnen spelen, waarna wij, ten slotte, ingaan op wet- en regelgeving als (gepercipieerde) belemmering voor samenwerking.

Veel van deze belemmerende factoren zijn al eerder in dit rapport langsgekomen, bijvoorbeeld in de bespreking van de redenen om geen aangifte te doen in paragraaf 2.2. Het is goed om op te merken dat de factoren die besproken worden in deze paragraaf vrijwel allemaal ook een keerzijde hebben en publiek-privaat contact en samenwerking kunnen bevorderen op het moment dat zij aan- dan wel afwezig zijn. Deze bevorderende factoren komen in paragraaf 5.3 aan bod.

5.2.1 *Beheersbaarheid van samenwerking*

Voordat we uitgebreider ingaan op de hiervoor genoemde grotere categorieën van belemmerende factoren, willen wij eerst stilstaan bij een knelpunt dat in de interviews is genoemd, maar niet onder de noemer van een van de volgende subparagrafen valt: het feit dat het moeilijk is om samenwerking beheersbaar te houden. Het gaat hierbij zowel om de structuur van een specifieke samenwerking, als om het beheersbaar houden van deelname aan verschillende samenwerkingen tegelijk. Een aantal respondenten uit zowel de publieke als de private sector is kritisch ten aanzien van het aangaan van samenwerkingen. Zo legt uit respondent 26 uit:

En aan de andere kant het heeft ook met beheersbaarheid te maken, dat is ook wel een discussie die merk je ook wel, die begint nu ook heel erg te spelen. Dus je hebt in samenwerking eigenlijk gewoon te maken met twee niveaus. Een is de effectiviteit van samenwerking: wat levert het op? (...) En de tweede is governance. Hè, dus hoe hou je al die samenwerkingsverbanden nou beheersbaar? Want je merkt, (...) samenwerking heeft een enorme vlucht genomen in de beeldvorming en wordt ook heel snel genoemd als iets wat een oplossing kan bieden. (...) 'Je moet samenwerken, want daar wordt het beter van'. Maar daarmee wordt het niet beheersbaarder.

[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De beheersbaarheid van een samenwerkingsverband speelt voornamelijk bij structurele samenwerkingsverbanden (zoals op basis van een convenant), maar kan ook in mindere mate bij incidentele samenwerking een rol spelen (bijvoorbeeld als de samenwerking te veel tijd gaat opeisen ten opzichte van wat het oplevert). Interessant genoeg geeft respondent 26 aan dat 'te veel' governance de beheersbaarheid van een samenwerkingsverband ook in de weg kan zitten. Het gaat hierbij dan vooral om de afnemende flexibiliteit van de samenwerking, als er te veel van tevoren wordt vastgelegd.

Beheersbaarheid hangt soms ook samen met andere, hierna te bespreken factoren. Als zaken als vertrouwen en wederkerigheid bijvoorbeeld ontbreken, is er veel formele governance nodig (en dan nog levert een dergelijke samenwerking vaak relatief weinig

op of zijn er al snel weer wrijvingen of conflicten). Dit gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip is een belangrijke belemmerende factor die in veel (structurele of ad hoc) vormen van samenwerking speelt en die wij in paragraaf 5.2.2 bespreken.

5.2.2 *Een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip*

Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en voortbestaan van publiek-private contacten en samenwerking (Meerts, 2019a). Dat betekent dat het een belangrijke bevorderende factor is voor samenwerking (zie paragraaf 5.3.2), maar tegelijkertijd ook dat een gebrek aan vertrouwen ervoor kan zorgen dat publiek-private contacten moeizaam verlopen en dat er van een echte samenwerking geen sprake zal zijn (Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021; Van Wingerde & Hofman, 2022). Deels hangt een gebrek aan wederzijds vertrouwen samen met de hierna te bespreken organisatie van zowel de strafrechtelijke keten als het particuliere onderzoeksveld: respondenten geven bijvoorbeeld aan dat zij met name de politie een ‘moeilijke organisatie’ vinden, maar ook het gebrek aan overzicht over de particuliere onderzoekssector kan voor een gebrek aan wederzijds vertrouwen zorgen. Hetzelfde geldt voor de verschillende belangen die wij in paragraaf 5.2.4 als belemmering bespreken: respondenten geven bijvoorbeeld aan dat vertrouwen soms wankel is, omdat men het idee heeft dat er andere belangen op de achtergrond spelen of dat de opdrachtgever een te sturende rol heeft gespeeld in het particuliere onderzoek. Ook speelt het gebrek aan vertrouwen een rol bij het gebruik van het informele netwerk in plaats van de formeel opgetuigde structuren (zie paragraaf 5.2.5). Veel van de belemmerende factoren die in paragraaf 5.2 naar voren komen, hebben op deze wijze invloed op het vertrouwen dat men over en weer in elkaar heeft. In deze subparagraaf gaan wij specifiek in op een aantal punten die te maken hebben met vertrouwen als factor die publiek-private contacten kan verstoren. Het gaat dan om vertrouwen (of beter gezegd, wantrouwen) op het gebied van professionaliteit en kennis en expertise, maar ook om zaken als wederzijds begrip en frustraties over ‘eenrichtingsverkeer’.

In algemene zin kunnen we stellen dat, ondanks dat de contacten goed zijn, er een zekere mate van wantrouwen lijkt te heersen tussen onderzoekers die in het publieke en private veld werken. Zo stelt respondent 20:

Ook mensen die je al zolang kent [die dan] af en toe toch een woordje niet zeggen of zo. Dat je denkt kom op, wat interesseert mij dat nou? (...) Je wordt daar, nou ik hoop niet dat ik cynisch ben, maar wel wantrouwend van. (...) Politie moet niet zo bang zijn, gewoon betrouwbare partners zoeken. Je kan er toch een sanctie opleggen of zo. Dat je zegt ‘wij willen samen met jullie werken en als je lekt ben je meteen je vergunning kwijt’. Dan ben je er toch?
[Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)]

Respondent 5, rechercheur bij de politie, geeft aan dat dit wantrouwen wellicht wel institutioneel is:

Maar ik denk dat met name (...) de geheimhouding die je als politie zijnde hebt vanuit de politiezijde altijd toch nog een beetje wantrouwen [oplevert] met het delen van informatie. Dat zit er een beetje bij ingebakken, dat vormt denk ik wel een belangrijk punt of de samenwerking met private partijen slaagt of mislukt.

[Respondent 5 – politie]

Een gebrek aan vertrouwen kan zowel incidentele, ad-hoccontacten als geformaliseerde, structurele samenwerkingen parten spelen. Zo geeft respondent 26 een voorbeeld van een structureel samenwerkingsverband dat niet van de grond is gekomen vanwege een gebrek aan wederzijds vertrouwen: ‘Nou dat is totaal mislukt, omdat, ja, de urgentie was er, het begrip was er, maar het vertrouwen onderling dat die informatie goed werd behandeld die was er niet’ [Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)].

Een gebrek aan vertrouwen in de publieke dan wel private partner heeft voor een groot deel te maken met de perceptie die men heeft ten aanzien van de professionaliteit, kennis en expertise van deze partij. Onder professionaliteit kunnen we ook de mate van medewerking binnen een publiek-privaat contact scharen. Hoewel respondenten over het algemeen niet negatief ten opzichte van elkaar staan, zien we in de interviews hier en daar wel enige mate van wantrouwen terugkomen met betrekking tot deze medewerking. Zo stellen veel respondenten uit de strafrechtelijke keten dat zij het idee hebben dat particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers informatie niet zomaar vrijwillig aanleveren zonder dat hier een bepaald belang tegenover staat (zie ook hierna). Dat betekent onder andere dat zij het idee hebben dat ze te maken hebben met een groot *dark figure* wat betreft particuliere onderzoeken, een perceptie die lijkt te worden ondersteund door eerder onderzoek (zie ook paragraaf 2.6 van dit rapport).

Daarnaast geven sommige respondenten aan dat zij in bepaalde gevallen het idee hebben dat er ook op het moment dat er al publiek-privaat contact is in een specifieke zaak, informatie wordt achtergehouden. Dit zou volgens respondenten met name spelen op het moment dat de organisatie zelf geen aangifte heeft gedaan, maar op een andere manier bij de zaak betrokken wordt. De rol van de (onderzoekende) advocaat en het gebruik van het verschoningsrecht is in dit kader een belangrijk onderwerp van discussie, zoals ook respondent 1 hierna aangeeft.⁷⁵

Ik krijg steeds meer het idee dat er bewust nagedacht wordt van: hoe zetten we particuliere recherchebureaus [en] forensische bureaus in, in onderzoeken? Ik zie een kentering dat steeds vaker de opdracht tot het inzetten van externe bureaus gebeurt in opdracht [van de advocaat] – of uiteindelijk komt de formele opdracht van de advocaat af – waardoor heel snel zodra wij naar dit soort informatie vragen van de andere kant gezegd wordt: ‘Het is privile-

⁷⁵ Zie ook het themanummer van het *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* (2020) over zelfonderzoek door de advocaat (in te zien via: <https://denhollander.info/artikel/16319>).

ged information. Ja, dat valt onder mijn verschoningsrecht. Ja, dat krijg je niet'. Ik moet zeggen dat dat steeds meer het gevoel geeft van: dat doe je niet zomaar. Ja, daar zit een bewuste keuze achter. (...) [Er zullen] redenen daarvoor zijn. Dat geloof ik direct. Maar dat creëert wel steeds meer een gevoel van: ja, je wil dat onderzoek wel doen, maar delen met ons [wil je] alleen maar als het je uitkomt. Je wil niet het achterste van je tong laten zien. Dus als wij het hebben over gaan zoeken naar vertrouwen voor samenwerking en rekening houden met elkaars belangen, want samenwerking is rekening houden met elkaars belangen, creëert dat eerder een disruption dan dat het een basis voor samenwerking [geeft]. (...) Kijk er zijn bureaus die zeggen: 'oh wil je alles hebben? Hier is alles'. Maar die tijd is ver voorbij. We zien steeds meer de andere kant, dus in die zin wordt het wat dat betreft eerder moeilijker dan makkelijker.

[Respondent 1 – FIOD]

Het feit dat commerciële belangen een rol spelen voor particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers wekt, zoals in het vorige hoofdstuk reeds is besproken, bij politie en justitie ook nog weleens wantrouwen op ten aanzien van de professionaliteit van particuliere onderzoekers. Hier komen wij nog op terug in paragraaf 5.2.4. Dat de rol van commerciële actor in de ogen van politie en justitie problematisch kan zijn heeft voor een deel ook te maken met de perceptie dat particuliere onderzoekers zich aan minder regels dienen te houden dan politie en justitie, waardoor het kan 'schuren rondom de rechten die een verdachte heeft bijvoorbeeld. Of de kwaliteit van zo'n fraudeonderzoek' [Respondent 29 – Openbaar Ministerie]. De discussie rondom de onafhankelijkheid, maar vooral ook de (on)partijdigheid van particuliere onderzoekers is momenteel zeer actueel (zie bijvoorbeeld Van Almelo, 2019). Het gaat hierbij vooral om de rol van de advocaat-onderzoeker, die ook bij een intern onderzoek een partijbehartiger blijft (NOvA, 2021). Volgens sommigen betekent dit dat een advocaat geen onafhankelijk (feiten)onderzoek zou kunnen doen, terwijl anderen van mening zijn dat dat wel mogelijk is (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2021/22, 1568; en Pheijffer, 2022 die zich niet specifiek op advocaten richt).⁷⁶

Ook respondenten uit de particuliere onderzoekssector staan niet altijd positief ten aanzien van de professionaliteit en de mate van medewerking die zij ontvangen vanuit de strafrechtelijke keten. In paragraaf 5.2.3 gaan wij uitgebreider in op de klachten die men vanuit de private sector heeft ten aanzien van bijvoorbeeld het gebrek aan opvolging dat volgt uit een aangifte. Het is echter belangrijk te benadrukken dat de perceptie dat (met name) de politie over het algemeen niet heel happig is om aangiftes van financieel-economische criminaliteit op te nemen, er ook voor zorgt dat er een redelijke

⁷⁶ In een recente uitspraak stelt de Amsterdamse tuchtrechter dat de rollen van partijdig belangenbehartiger en onafhankelijk onderzoeker onverenigbaar zijn. Dat betekent dat een advocaat die op enige wijze een adviserende rol heeft gehad voor een cliënt, niet in staat wordt geacht onafhankelijk onderzoek uit te voeren voor die cliënt (Raad van Discipline Amsterdam 25 juli 2022, ECLI:NL:TADRAMS:2022:140).

mate aan wantrouwen bestaat op dit punt. Een aantal respondenten geeft daarom aan liever direct aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie, om op deze wijze druk richting de politie te creëren.

Een hiermee samenhangend punt is dat over en weer een zekere mate van wantrouwen bestaat ten aanzien van de aanwezige kennis en expertise. Dit speelt met name richting de strafrechtelijke keten: ten aanzien van de kennis en expertise van particuliere onderzoekers is men over het algemeen positief, hoewel er wel verschillen zitten tussen de verschillende typen particuliere onderzoekers. Zo zijn respondenten positiever over zowel de kennis en expertise als de professionaliteit van interne veiligheidsafdelingen, grote particuliere onderzoeksbedrijven, grote forensische accountants en grote advocatenkantoren, dan ten aanzien van met name kleine particuliere onderzoeksbedrijven (eenmansbedrijven). Laatstgenoemden worden meermaals aangeduid als ‘cowboys’ met weinig expertise die zich niet aan de regels houden (zie ook Meerts, 2019a).

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben besproken, zijn weinig respondenten positief ten aanzien van de kennis en expertise die binnen het strafrechtelijk systeem aanwezig is op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Zo geeft respondent 6 het volgende voorbeeld met betrekking tot een ingewikkeld onderzoek naar een fraude:

Daar hebben wij ons op uitgeleefd, [dat moet ook] wil je echt een goed degelijk rapport hebben. [Maar] dan zie je dus dat het bij [de politie] gewoon aan kennis ontbreekt. [Aan] inhoudelijke kennis, maar misschien ook wel aan niveau.

[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Respondenten stellen dat specialistische kennis op het gebied van financieel-economische criminaliteit schaars is binnen de politie en dat er gedurende de reorganisatie naar een Nationale Politie ook kennis en expertise verloren zijn gegaan. Zoals besproken in hoofdstuk 2, is deze lage mate aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem ook een van de redenen om niet over te gaan tot aangifte. Ook respondenten uit de strafrechtelijke keten zelf zijn wat dat betreft kritisch op hun eigen organisatie.

Nou, er zit een groot probleem bij de politie, dat is namelijk de reputatie en de kennis. Het heeft de politie heel lang ontbroken aan goede degelijke kennis die er wel bij de FIOD is. Dat zijn allemaal financieel geschoolde mensen. Bij de politie is maar een heel klein gedeelte financieel geschoold en de rest is allemaal gewoon tactische rechercheurs. Die alleen maar boerenverstand hebben bij wijze van spreken. Ja, dan kom je echt wel een heel end hoor, maar [dat zijn] niet echt specifieke [experts die] daarvoor doorgeleerd hebben en die heb je veel meer bij de FIOD. (...) Als er een goede zaak aan de politie wordt toebedeeld of gegeven (...) en de politie denkt: wat moeten we daar in godsnaam mee? Ja, ja ... We leggen hem eerst een tijdje op de plank en vervolgens doen we er maar niks mee. Dan gaan ze de volgende keer ook niet naar de politie toe

om een soortgelijke zaak te brengen. Ja, dat begrijp ik natuurlijk wel. Dus dat heeft met onze reputatie ook te maken.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het vertrouwen in verschillende actoren binnen de strafrechtelijke keten verschilt echter. Het vertrouwen in de FIOD is onder onze respondenten over het algemeen groter wat betreft financiële expertise. Ook uit men meer vertrouwen in de specialisten met een financieel-economische achtergrond binnen de politie (die deels werkzaam zijn bij de Frontoffices Fraude Financieel), dan wanneer het gaat om de algemene politieorganisatie. Ten aanzien van de Frontoffices geven respondenten daarbij wel aan dat de invulling van de Frontoffice in belangrijke mate bijdraagt aan de mate van vertrouwen. De Frontoffices die slechts als doorgeefluik fungeren, worden daarbij niet hoog aangeslagen. Ook ten aanzien van het Openbaar Ministerie zien we een dergelijke indeling: respondenten geven aan meer vertrouwen te hebben in het Functioneel Parket en in de speciale fraudeofficiërs van de arrondissementsparketten, dan in anderen binnen de organisatie van het OM. Dit geldt voor zowel de inschatting van de kennis en expertise, als de professionaliteit en mate van medewerking van de verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten.

Een ander belangrijk punt met betrekking tot vertrouwen is dat er volgens respondenten wantrouwen heerst ten aanzien van wat de wederpartij met de aangeleverde informatie zal doen. Dit heeft deels te maken met het hiervoor besproken punt van wantrouwen rondom professionaliteit, maar ook met de mogelijkheden die strafrechtelijke (en andere overheids)actoren hebben ten aanzien van ingrijpen ten opzichte van de particuliere partij die de informatie aanlevert. In die zin heeft de transactie met de ING in de zaak-Houston volgens respondenten bijvoorbeeld sporen nagelaten wat betreft samenwerking.

Waar financiële instellingen op dit moment heel erg mee zitten, is een heel strenge Wwft-wetgeving. Waarbij de toezichthouder behoorlijke boetes kan opleggen, als dingen niet kloppen. Nou hebben we de ING gezien, dan zien we wel een shockeffect. Waarbij we tegenwerking krijgen [van de financiële instellingen], want die gaan zo strak erin zitten. Dan denken wij: 'ja hallo zo krijgen we geen werkbare situatie meer'. Want dan krijg je, omdat er één lettertje fout staat [in een vordering] in het IBAN-nummer krijg je je zaak al terug van 'ja maar deze klant hebben wij niet'. Maar de rekening klopt. Ja dat er [een] iets ander IBAN-nummer [staat] ... Sorry maar weet je, ja dan accepteren ze 'm gewoon niet en dat zouden ze in het verleden wel gedaan hebben. (...) En ja dat is dan gewoon jammer natuurlijk hè, want ja dan heb je heel goede contacten opgebouwd, waarbij begrip voor elkaars werksituatie is, maar doordat ze zo hard aangepakt zijn zie je een terugslag, waarbij ze gewoon alle regels zo strak gaan inzetten dat dat uiteindelijk een goede samenwerking in de weg staat.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Respondent 12 geeft verder aan dat bovenstaande situatie ertoe kan leiden dat de organisatie allerlei waarborgen wil ontvangen van politie en justitie dat de organisatie zelf niet zal worden vervolgd. Een grote zaak waarbij een organisatie wordt aangepakt voor het overtreden van de regels kan op deze wijze volgens respondenten impact hebben op het wederzijdse vertrouwen, waardoor een van de partijen zich terugtrekt uit samenwerking. Dit kan echter ook op kleinere schaal gebeuren, bijvoorbeeld omdat een specifieke organisatie een slechte ervaring heeft met het strafrechtelijk systeem. Zo stelt respondent 2 dat een gebrek aan vertrouwen in wat er met de aangeleverde informatie gebeurt er voor kan zorgen dat informatie niet wordt gedeeld:

Dus je moet zeker weten dat wat er met die informatie gebeurt, dat dat in overleg is. Hè, dus wij hebben ook onderzoeken die we draaien naar onderaannemers van ons die zich mogelijk bezighouden met witwassen en weet ik veel wat. En dan heeft het voor ons best wel effect, als wat uit die onderzoeken komt, als dat ineens wordt gebruikt. [Als die onderaannemer opeens wordt platgelegd hebben we een probleem]. Dat is zo'n groot gat dat vul je niet even-tjes. Dus ja, juist als je dat soort dingen gaat doen is het heel belangrijk dat je in ieder geval gewoon goed overleg hebt in wat je ermee doet. Ja, wat ik zei, je moet elkaar echt vertrouwen.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het voorgaande kan ertoe leiden dat de informatiedeling, zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk, niet of heel moeizaam plaatsvindt. Hoewel dit alles samenwerking in de zin van het leveren van informatie niet per se in de weg staat – een organisatie dient immers te voldoen aan een vordering vanuit justitie – maakt het ontbreken van vertrouwen het proces wel moeizamer. Zo zal er bijvoorbeeld minder snel positief gereageerd worden op de in hoofdstuk 4 besproken mondelinge vordering en zal eerder worden gewacht op de daadwerkelijke schriftelijke vordering.

Aan de basis van onderling vertrouwen plaatsen respondenten wederzijds begrip. Respondent 7 legt hierna uit dat het voor wederzijds begrip ook nodig is dat beide partijen zich in de ander kunnen verplaatsen en 'dezelfde taal spreken' (zoals al eerder aangehaald in hoofdstuk 1):

Als je elkaars agenda niet kent en begrijpt en elkaars belangen. Als je je niet in de ander kunt verplaatsen, dat is waar het fout loopt. Als ik Arabisch praat en jij Chinees. (...) Als je je niet kunt inleven, invoelen hè, wat er aan de andere kant speelt en hoe de andere kant tegen problemen aankijkt, dan gaat het fout. (...) Wij hebben hier ooit een keer de NMa op bezoek gehad, is echt wel tien of twaalf jaar geleden, die wilden van bepaalde computers een back-up hebben en ten eerste meldden ze zich bij het verkeerde pand en ten tweede wisten ze dus niet dat onze computers niet meer back-uppen hier op de harde schijf, maar dat we een enorm servernetwerk [daar] hebben staan en dat die back-ups allemaal op een server staan die hier honderd kilometer vandaan zit. Dat

het dus echt geen zin heeft om je dan [hier] te melden. Nou ja, dus dat. Op het moment dat ze [hier] dan staan en je probeert dat uit te leggen dan ja, dan merk je al de frustratie van, zij willen alleen maar die back-ups hebben weet je wel, waarom doen we nou zo ingewikkeld? En wij denken van, ja, maar jullie snappen er geen bal van want onze organisatie zit anders in elkaar. (...) Onvoldoende begrip voor elkaars agenda, elkaars belangen, elkaars mogelijkheden, onmogelijkheden. Een beetje kunnen inleven in elkaar, een beetje kunnen meedenken met elkaar [dat is belangrijk].
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit punt van taal- en cultuurverschillen die samenwerking zouden belemmeren is in eerdere onderzoeken reeds besproken, niet alleen in het kader van publiek-private, maar ook publiek-publieke samenwerking (zie o.a. Amicelle, 2011 en Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012). Ondanks dat alle respondenten blij geven van begrip voor elkaars positie, belangen, organisatieprocessen en beperkingen, geven veel respondenten aan dat zij in de praktijk zelf onbegrip ervaren ten aanzien van de situatie waar zij in zitten. De capaciteitsproblemen binnen het strafrechtelijk systeem lijken bijvoorbeeld tot onbegrip te leiden, zeker als particuliere onderzoekers naar hun eigen idee een 'panklare zaak' bij de politie hebben afgeleverd. We hebben echter in het vorige hoofdstuk gezien dat ook een volledig en uitgebreid particulier onderzoek vaak enige politiecapaciteit vergt alvorens deze kan worden gebruikt in het strafrechtelijke proces. Dit onbegrip heeft ook te maken met het eenrichtingsverkeer dat men ervaart ten aanzien van informatie-uitwisseling. Zo stelt respondent 2: 'Ik vind de politie een van de meest onbetrouwbare partners om mee samen te werken. Ze willen vooral heel veel van het bedrijfsleven. Maar ze komen vooral halen, maar ze komen nooit iets brengen' [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Dit eenrichtingsverkeer is een factor die veel in de interviews wordt genoemd en tot veel frustratie lijkt te leiden. Aan de andere kant geven particuliere onderzoekers aan dat zij er in de praktijk tegenaan lopen dat politie en justitie weinig kennis hebben over en begrip tonen voor de commerciële werkelijkheid van een bedrijf. Dit onderwerp is in paragraaf 2.6.1 reeds behandeld. Volgens respondenten uit de particuliere onderzoekssector wordt er te gemakkelijk gedacht over wat een bedrijf zelf kan doen om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan, zonder dat commerciële belangen daarbij worden meegewogen. Zo legt respondent 2 uit:

En ik merk dat de politie heel makkelijk zegt van: 'Ja, maar dan moet je dat effe aanpassen in je systeem. Dan moet je dit effe doen'. En ja, dat gaat [niet], ze hebben geen besef van, ja, geld verdienen. Dus dat vind ik een heel lastige.
[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Deze omstandigheid leidt ertoe dat veel particuliere onderzoekers onbegrip ervaren vanuit met name de politie en dat zij het gevoel hebben dat er negatief wordt gekeken naar het bedrijfsleven in het algemeen. Zoals respondent 19 het verwoordt:

Kijk, het is een vies woord maar wij zijn wel een commerciële instelling en wij moeten gewoon geld verdienen. (...) Persoonlijk denk ik dat het een het ander niet hoeft uit te sluiten. Je kunt een commerciële organisatie zijn met moreel hoogstaande principes.

[Respondent 19 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 2 geeft verder aan dat dit ook te maken heeft met wat hij opvat als een misplaatste superieure houding van de politie.

Die samenwerking werkt ook niet als ik naar de politie ga en daar elke keer ga vertellen wat ze daar verkeerd [doen]. Dan wordt het ook niet heel gezellig. En daar valt of staat een goede samenwerking mee. (...) Nu heb ik vaak het gevoel dat samenwerking ertoe leidt dat de politie gaat leren wat er mis gaat in jouw proces en jou dan gaat vertellen dat je het anders moet doen.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Een interessante toevoeging van respondent 6, en particuliere onderzoeker werkzaam bij een POB, is dat hij soms onbegrip ziet ten aanzien van de werkomstandigheden die particuliere onderzoekers hebben ten opzichte van politieambtenaren. Het gaat dan voor een deel om de vrijheid om zelf keuzes te maken over een onderzoek, maar ook om zaken als de hoogte van het inkomen. Dit zijn factoren die in de literatuur worden benoemd wanneer het gaat om de overstap die politieambtenaren maken naar de particuliere sector (o.a. Meerts, 2019a). Dit soort kwesties kan echter tot wederzijds onbegrip en wantrouwen leiden.

De verschillende punten die samenhangen met een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip leveren dus kort gezegd belemmeringen op voor publiek-privaat contact. Dit hangt deels samen met een belemmerende factor van een andere aard, namelijk de structuur en organisatie van de partijen die deelnemen aan het contact. In paragraaf 5.2.3 gaan wij daarom ten eerste in op de organisatie van de strafrechtelijke keten, alvorens ons in paragraaf 5.2.4 te richten op de particuliere onderzoeksmarkt.

5.2.3 *De organisatie van de strafrechtelijke keten*

Zoals wij in eerdere hoofdstukken hebben gezien, wordt de manier waarop de strafrechtelijke keten is georganiseerd vaak als factor gezien die publiek-privaat contact bemoeilijkt. Onder deze bredere paraplu kunnen we specifiekere factoren identificeren, te weten een gebrek aan capaciteit, continuïteit en opvolging en het moeten stellen van prioriteiten. Deze punten zijn uiteraard sterk met elkaar verbonden: een gebrek aan capaciteit leidt tot de noodzaak van prioriteren en een gebrek aan continuïteit en capaciteit zal effect hebben op de opvolging die er plaatsvindt na het eerste contact of na een aangifte.

Ondanks dat respondenten over het algemeen begrip tonen voor de organisatorische knelpunten binnen de strafrechtelijke keten, ervaren zij deze zeker als een belangrijke

factor die publiek-private contacten bemoeilijkt. Spreken we over samenwerking, een situatie waarin er meer van de strafrechtelijke keten wordt gevraagd dan wanneer het slechts gaat om het onderhouden van contacten, dan is deze situatie volgens respondenten nog duidelijker. Opvallend is overigens dat respondenten zich bij deze factoren vooral richten op de politieorganisatie en in mindere mate op andere actoren zoals het Openbaar Ministerie, FIOD of de rechtsprekende macht.

Aangezien de politie over het algemeen de eerste in de keten is waarmee men vanuit de private sector contact heeft, is dit echter niet heel verbazingwekkend. De problemen later in de keten worden hierdoor wellicht minder opgemerkt, terwijl die wel degelijk een rol spelen bij bijvoorbeeld de prioritering aan het begin van de keten.⁷⁷ Respondenten die betrokken zijn bij de Proeftuin Verzekeringsfraude benoemen dit punt als een mogelijk toekomstig knelpunt, mocht de Proeftuin succesvol worden. Waar de Proeftuin namelijk capaciteitswinst oplevert voor de politie, zal het naar verwachting leiden tot meer zaken die richting de rechtbanken gaan. Daarnaast vergt de Proeftuin wel enige inspanning van het Openbaar Ministerie en politie (zie ook Hof Den Haag, 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57 en ECLI:NL:GHDHA:2022:58). Zo merkt respondent 10 op:

En dat ga je niet veranderen doordat de politie er tussenuit gehaald wordt, want nogmaals, dan ligt het probleem bij het OM want die hebben hetzelfde probleem. En al die particuliere [onderzoeken], die komen dan bij justitie terecht en daar moeten ze ook weer gaan wegen.

[Respondent 10 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het probleem van een beperkte capaciteit is reeds meermalen benoemd in dit rapport, met name als het gaat over de politie. Het onderwerp is ook een terugkerend thema in het maatschappelijke debat (zie bijvoorbeeld nos.nl, 9 oktober 2020). Het gaat hierbij niet alleen om het algemene probleem van te weinig capaciteit om alle politietaken uit te voeren (Algemene Rekenkamer, 2020), maar in het bijzonder om de beperkte capaciteit die de politie heeft op het gebied van financieel-economische criminaliteit (zie o.a. Faber, 2011; Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012; Wilms, Van der Veen, Kluft & Huisman, 2018). Zoals we in hoofdstuk 1 hebben besproken, is de capaciteit op het gebied van financieel-economische criminaliteit beperkt en bovendien versnipperd, waardoor veel zaken blijven liggen. Dit is, zoals eerder besproken, een van de redenen voor particuliere onderzoekers om een aangifte zo volledig mogelijk aan te leveren en te proberen in vooroverleg te gaan om publiek-privaat contact, en eventueel samenwerking, tot stand te laten komen. Ook in die gevallen is er echter geen garantie dat er capaciteit kan worden vrijgemaakt om bijvoorbeeld een specifieke aangifte op te pakken of een samenwerking aan te gaan:

⁷⁷ Voor wat betreft de FIOD en het Openbaar Ministerie (het Functioneel Parket in het bijzonder) is een alternatieve verklaring dat het kennisniveau en de expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit hoger zijn dan bij de politie.

Inmiddels heb je wel geleerd dat je eigenlijk [moet] aftasten, of dat zin heeft. Soms ja, sla je de plank weleens mis en dan worden er allerlei toezeggingen gedaan en blijken ze toch geen capaciteit te hebben. Soms denk ik dat ze het al weten maar soms komt er iets dwars doorheen en zeker in [een grote stad]. Dan wil je nog weleens een liquidatie hebben bijvoorbeeld of worden er mensen weer naar allerlei TGO [Team Grootschalige Opsporing] teams getrokken. In de grote regio's is er gewoon veel [aan de hand], zijn er veel kapitale delicten, waardoor er heel veel capaciteit naar die kapitale delicten gaat. En waardoor eigenlijk, ja, er minder capaciteit is voor economische delicten of fraudedelicten.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De schaarse capaciteit moet op een goede manier worden ingezet, wat leidt tot de volgende factor die respondenten als belemmerend ervaren, namelijk dat er prioriteiten worden gesteld die niet passen bij het type zaken dat wordt aangeleverd door particuliere onderzoekers. Om redenen besproken in paragraaf 3.3 wordt schaarse capaciteit vaak niet ingezet voor financieel-economische criminaliteit:

Maar puntje bij paaltje wordt er gewoon te weinig gedaan met een politieaanval. Moeten we echt gaan leuren. En dat is allemaal begrijpelijk hoor, want het is niks negatiefs want we weten gewoon dat de politie het hartstikke druk heeft en als je moet kiezen tussen een moord of een zedendelict en een financiële fraude, ja, dan snap ik dat je voor die andere kiest.

[Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Het voorgaande zien respondenten als een structureel probleem in de politieorganisatie dat publiek-privaat contact bemoeilijkt. Men is dan ook kritisch ten aanzien van de wijze waarop er wordt omgegaan met het stellen van prioriteiten.

De diender zelf is als geen ander bereid om boeven te vangen. Altijd bereid om steun te geven. Aan de individuele politieman ligt het over het algemeen, grosso modo, niet. [Het is] meer het systeem waarin hij werkt wat problemen geeft. Prioritering, stuurgroepen, weegdocumenten. Dat is (...) [een] absolute bottleneck.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondent 6 merkt op dat er door de jaren heen veel pogingen zijn ondernomen om financieel-economische criminaliteit en samenwerking beter in de politieorganisatie te integreren, maar dat deze initiatieven in zijn ogen zijn mislukt, omdat er binnen de organisatie niet genoeg draagvlak voor is.

Al tien jaar worden er pogingen ondernomen, misschien wel twintig jaar hè, je hebt project financieel rechercheren gehad in de jaren negentig, dus we zijn al twintig jaar verder hè. Strafbaarstelling van witwassen, 1994 en 1996 de ontnemingswetgeving. De hele Pluk Ze-teams en financieel rechercheren. We zijn al zoveel verder en eigenlijk alleen wat je kunt constateren is dat alles top-down gedreven is geweest. Elk project, elk voorstel, het loket nu hè. Het is allemaal top-down geïnitieerd, omdat de minister wat roept in de Tweede Kamer en dan moet het geregeld worden. Het wordt niet gedragen van binnenuit, er is geen intrinsieke motivering bij de partijen waar het juist zou moeten zijn. Namelijk die opsporing en die vervolging.
[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Hoewel er binnen specifieke samenwerkingen prioriteit wordt gegeven aan bijvoorbeeld een specifieke vorm van fraude en hier doorgaans capaciteit voor is vrijgemaakt, merken respondenten op dat ook hier prioritering en capaciteitskrapte een rol blijven spelen. Ook bij een structuur zoals de Frontoffices Fraude Financieel speelt dit punt, omdat het ontbreekt aan eigen opsporingscapaciteit.

Meerdere respondenten geven aan dat voorgaande structurele, organisatorische punten ook hun doorwerking hebben op het individuele niveau, waardoor de individuele inzet die wij als bevorderende factor voor publiek-privaat contact bespreken in paragraaf 5.3.3 niet altijd voldoende is om de organisatorische belemmeringen op te lossen. Organisatorische belemmeringen kunnen er volgens respondenten voor zorgen dat er een bepaalde mate van onwil ontstaat ten aanzien van het oppakken van (ingewikkelde) financieel-economische zaken: 'Er zijn duizend argumenten te bedenken, weet je, om te bedenken waarom niet. Dus hè van al die argumenten [gaat het meer om], waarom wel?' [Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]. Hierdoor wordt volgens respondenten een zaak niet opgepakt en komt eventuele samenwerking niet van de grond:

Ja, dat zijn allemaal dingen, dat maakt bijvoorbeeld dat politieambtenaren al niet zo veel zin hebben om zo'n onderzoek te doen. En dan heb je ook nog de financiële component. (...) Als je [bij] vijf politiemensen komt en je zegt: 'financieel onderzoek om ontnemen, beslagleggen' dan krijgen ze [het] al een beetje [benauwd]. Er is weer één dossier naast een dossier.
[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De schaarste aan capaciteit en de noodzaak tot prioriteren hangen ook samen met een andere belemmerende factor die men binnen ons onderzoek identificeert, namelijk een gebrek aan opvolging. Dit wil ten eerste zeggen dat er vaak geen of pas laat gevolg wordt gegeven aan een aangifte. Het laat gevolg geven aan een aangifte kan tot gevolg hebben dat de aangever niet meer verwacht dat er iets met de zaak zal worden gedaan, wat bijvoorbeeld kan leiden tot het verlies van bewijsmateriaal, maar ook tot bijvoor-

beeld geheugenproblemen bij de particuliere onderzoeker.⁷⁸ Ten tweede gaat het hier over een gebrek aan terugkoppeling over een bepaalde zaak.

Beide vormen van gebrekkige opvolging leiden tot moeizame publiek-private contacten en kunnen dus worden aangewezen als een belemmerende factor.⁷⁹ Zo geven veel respondenten uit de particuliere onderzoekssector aan dat zij zelf heel actief 'achter een zaak aan moeten' om bijvoorbeeld informatie te ontvangen over opsporings- of vervolgingsbeslissingen of een vonnis. Dit wordt verder bemoeilijkt door de onbereikbaarheid van de juiste personen: 'Want kijk, luister, met de politie samenwerken is niet echt makkelijk hoor. Probeer maar eens iemand te bereiken via de telefoon als je geen 06-nummer hebt. Dat is heel publieksonvriendelijk' [Respondent 20 – particuliere onderzoeker (POB)].

Een laatste belemmering die past onder de noemer van de organisatie van de strafrechtelijke keten is dat van een gebrek aan continuïteit. Dit is deels een structureel probleem dat samenhangt met de (re)organisatie van de politie en deels een uitvloeisel van de wijze van prioritering binnen de organisatie. Zoals we in paragraaf 1.3.1 hebben gezien, is er veel financieel-economische expertise verloren gegaan of verplaatst met de verschillende reorganisaties van de politie, maar ook binnen het Openbaar Ministerie is er sprake van een hoge doorstroom aan fraudeofficieren. Dit heeft tot gevolg dat de publiek-private contacten die waren opgebouwd verloren zijn gegaan, wat samenwerking bemoeilijkt. Daarnaast geeft respondent 16 aan dat financieel specialisten ook moeten meedraaien in reguliere diensten:

Goede financiële rechercheurs worden overal schaars goed en overal weggehaald. Je hebt geen continuïteit en dat [probleem] had je hiervoor [voor de reorganisatie] gewoon niet. Mensen die waren vakspecialist, maar die werden ook echt ingezet op hun vakspecialisme. Ik ben veertig procent van de tijd kwijt aan andere zaken dan aan mijn vakspecialisme.
[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Een bekend probleem hierbij is dat op het moment dat er een zaak binnenkomt die een hogere prioriteit heeft, de capaciteit daarheen wordt verplaatst, waardoor een financieel-economisch opsporingsonderzoek stil komt te liggen of er een andere rechercheur op de zaak wordt gezet. Respondent 16, hiervoor aangehaald, zegt hierover: 'En als TGO komt, dan komt de kaasschaafmethode: overal moet even een mannetje weggeplukt worden. Dat gaat ten koste van je fraudecapaciteiten en dat gebeurt veel te veel' [Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Respondent 17 geeft daar-

78 In dit kader kan er ook op worden gewezen dat de verdachte inmiddels op de hoogte kan zijn van het particuliere en strafrechtelijke onderzoek. Aangezien de organisatie op basis van de resultaten van het particuliere onderzoek in de meeste gevallen al actie onderneemt, zonder de uitkomst van een eventuele strafzaak af te wachten, speelt dit punt minder. Het is echter mogelijk dat er in eerste instantie is gewacht met bijvoorbeeld het interviewen van de betrokkene maar dat men hier vanwege het uitblijven van een strafrechtelijke reactie inmiddels toe is over gegaan, waardoor betrokkene/verdachte op de hoogte is dat er iets speelt.

79 Dit is iets wat al in eerdere onderzoeken op andere terreinen van samenwerking is gesignaleerd (zie bijvoorbeeld ook Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012 ten aanzien van publiek-publieke samenwerking).

naast aan dat het prettig zou zijn als er een bepaalde mate van continuïteit zou zitten in de mensen met wie hij te maken heeft:

En dat ook (...) als ik kom, ik niet de ene keer met Pietje te maken heb en de volgende keer met Kees en dan is weer ergens een SGBO [Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden] en dan heb je weer met Klaas te maken. Dus dat er ook een bepaalde continuïteit is en gewoon mensen die, ja, enig verstand hebben van wat er aan de hand is in de financiële wereld. Het hoeven geen bankiers te zijn, absoluut niet, want dan ben ik zelf ook niet, maar wel mensen die gewoon daar hun interesse [hebben liggen] en die toch wel wat meer dan de gemiddelde politieman wat afweet van financieel rechercheren.
[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Al met al kunnen we concluderen dat zowel respondenten uit de particuliere onderzoekssector als respondenten werkzaam binnen het strafrechtelijk systeem, kritisch zijn ten aanzien van de organisatie van het strafrechtelijk systeem als het gaat om samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Dit wordt dan ook gezien als belangrijke factor die samenwerking en publiek-private contacten bemoeilijkt.

De kritiek die wordt geuit op de organisatie van het strafrechtelijk systeem heeft invloed op publiek-private contacten en samenwerking. Hetzelfde kan echter worden gesteld ten aanzien van de particuliere onderzoekssector: ook deze heeft eigenschappen die publiek-privaat contact en samenwerking bemoeilijken. Wij richten onze aandacht hierop in de volgende paragraaf.

5.2.4 *De organisatie van de particuliere onderzoekssector*

De nadruk op zaken als flexibiliteit, discretie en controle en de belangen van de opdrachtgever maken dat particuliere onderzoekers goed kunnen inspelen op de behoeftes van hun opdrachtgevers (Williams, 2005; Meerts & Dorn, 2009). Zoals Meerts (2019a) echter opmerkt, uit dit zich ook in verschillende kenmerken die publiek-private relaties bemoeilijken. Ten eerste kunnen we hier wijzen op de versnippering van de particuliere onderzoeksmarkt. Een tweede belemmerende factor heeft te maken met de rol van de opdrachtgever in het proces. Hierbij kunnen we, ten slotte, als derde belemmering wijzen op de veelheid aan belangen die een rol spelen in particulier onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit.

In het kader van het eerste belemmerende kenmerk van de particuliere onderzoekssector, de hoge mate van versnippering kunnen we wijzen op de in paragraaf 2.6.2 aangehaalde opvallende bevinding met betrekking tot de Frontoffices Fraude Financieel: de respondenten werkzaam bij de Frontoffices spreken voornamelijk over interne veiligheids- en onderzoeksafdelingen, als ze het hebben over publiek-private contacten, en

in veel mindere mate over andere particuliere onderzoekers. Hetzelfde geldt voor de respondenten uit dit onderzoek die binnen andere delen van het strafrechtelijk systeem werkzaam zijn.

Zoals eerder besproken, heeft dit wat betreft de Frontoffices voor een belangrijk deel te maken met de wijze waarop de installatie van de Frontoffices is gecommuniceerd naar private partijen: er is gekozen om de Frontoffices onder de aandacht te brengen bij de grotere partijen (zoals banken). Hoewel dit een pragmatische keuze is, schuilt er een belangrijk knelpunt achter: de veelheid aan partijen actief in de particuliere onderzoeksmarkt maakt het moeilijk voor een organisatie als de politie om een aanspreekpunt en een private partner te vinden waarmee op structurele basis gewerkt kan worden aan samenwerking. Veel structurele initiatieven voor samenwerking zijn dan ook afgesproken met specifieke partijen en niet met 'de' particuliere onderzoekssector.

Los van de vraag of alle partijen op de particuliere onderzoeksmarkt daadwerkelijk kunnen worden geïdentificeerd (alleen de particuliere onderzoeksbureaus hebben immers een vergunningplicht), bestaat de moeilijkheid dat de sector niet als zodanig georganiseerd is. Zo bestaan er verschillende brancheverenigingen voor specifieke onderzoekers, zijn de juridische kaders waarbinnen men moet opereren verschillend en benadrukken de diverse particuliere onderzoekers de verschillen met anderen meer dan dat zij uiten dat zij tot een gezamenlijke sector behoren (Meerts, 2019a). Dit alles maakt de markt voor particulier onderzoek gefragmenteerd en zorgt ervoor dat er weinig algemene aanspreekpunten zijn voor politie en justitie. Zo legt respondent 4 uit: '[dat] betekent dus ook dat brancheverenigingen, zoals bijvoorbeeld van verzekeraars, die moeten ook [een] stevige positie hebben. Minder goed georganiseerde branches (...) daar moet je dus op een andere manier zoeken naar een vertegenwoordiger ervan' [Respondent 4 – Openbaar Ministerie]. Respondent 9 stelt dat dit een bredere samenwerking met andere particuliere partijen in de weg kan staan:

Nu ook met Proeftuin Verzekeringsfraude, die komen binnen en dan komt [een ander bedrijf] ook met een paar aangiften binnen (...), moeten die dan niet gedaan worden omdat we toevallig een afspraak hebben gemaakt met verzekeraars? (...) Ik juich [de Proeftuin] toe en toch wringt het. Want als Verbond van Verzekeraars ben je machtiger dan [een bedrijf], als instituut, als een grootheid, dan denk ik ja rechtvaardigt dat dan dat een aangifte van een particulier bedrijf die ernstig benadeeld is dan buiten de boot moet vallen? Die heeft dat niet achter zich. Snap je, dus het gaat wringen toch?
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Een tweede factor die als belemmering wordt ervaren, is de rol die de opdrachtgever speelt bij een particulier onderzoek. De versnippering van het particuliere onderzoeksveld vindt zijn weerslag in de opdrachtgevers voor wie particuliere onderzoekers werken. Ook hier kunnen we stellen dat de interne afdelingen de gemakkelijkste gesprekspartner zijn voor politie en justitie, aangezien zij ten behoeve van een enkele interne

opdrachtgever onderzoek doen.⁸⁰ De andere typen onderzoekers worden extern ingehuurd en vertegenwoordigen een veelheid aan opdrachtgevers, met een veelheid van belangen (zie ook hierna). Dit betekent onder andere dat het moeilijker is structurele (of incidentele) afspraken te maken met deze externe particuliere onderzoekers, dan met interne onderzoekers. Dit is wellicht een van de redenen waarom de Proeftuin Verzekeringsfraude wel tot een succesvolle samenwerking leidt, maar de gelijksoortige eerdere poging van de POB Pilots een stuk minder succesvol was:

Bijvoorbeeld ook in het kader van die pilot particuliere onderzoeksbureaus waar die eigenaar van informatie, de opdrachtgever van dat onderzoeksbureau, die had eigenlijk in die pilot moeten zitten. (...) Particuliere onderzoeksbureaus doen heel veel onderzoek naar interne fraudes. Rapporteren ze ook jaarlijks over. Maar dat zijn heel veel gevallen waar men geen aangifte wil doen voor de beeldvorming of wat dan ook. Ja, daar ging het al mis. (...) En de opdrachtgever wilde geen aangifte doen, dus het is een beetje lastig dan.
[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Zoals besproken in paragraaf 3.5.2, is in de evaluatierapporten behorende bij de hiervoor genoemde pilots geconcludeerd dat veel opdrachtgevers geen aangifte wilden doen van de onderzochte zaken (Friperson et al., 2013; Kuin & Wilms, 2015). Dit is een breder punt dat we kunnen doortrekken naar alle particuliere onderzoeken. Zoals we in paragraaf 2.2 hebben gezien, is het doen van aangifte over het algemeen geen prioriteit voor opdrachtgevers, die om verscheidene redenen vaak kiezen voor alternatieve wijzen van afdoening. Hoewel particuliere onderzoekers in veel gevallen wel betrokken zijn in het proces van het doen van aangifte, zijn zij niet degenen die hierover beslissen: die verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij de opdrachtgever.

Het is nooit wij die strafrechtelijk aangifte doen. Het is altijd de opdrachtgever. Dan kom je er wel bij en je ondersteunt wel het doen van die aangifte, je zit ook bij het gesprek. Maar wij doen de aangifte niet.
[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Dit punt speelt bij de vraag of er wel of geen aangifte wordt gedaan en dus of er ruimte is voor ad-hoccontacten. Waar het gaat over verdergaande samenwerking (incidenteel of structureel) is de rol van de opdrachtgever wellicht nog uitgesprokener. Deels heeft dat te maken met de vraag of de opdrachtgever een samenwerking aan wil gaan. Respondent 6, hiervoor aangehaald zegt hierover: 'Kijk samen optrekken dat is volgens mij een illusie, want het loopt altijd via de opdrachtgever' [Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]. Een andere belangrijke factor in dit kader is dat de vraag of men

⁸⁰ Dit wil niet zeggen dat er intern binnen de organisaties waar de onderzoeker deel van uitmaakt geen verschillende opdrachtgevers zijn, met verschillende meningen en belangen. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat zij intern geregeld tegendruk ervaren bij onderzoeken en pogingen tot samenwerking (zie ook Meerts, 2019a).

binnen het strafrechtelijk systeem met de particuliere onderzoeker kan (of wil) samenwerken, deels gerelateerd is aan de positie van de onderzoeker ten opzichte van de opdrachtgever. Dit speelt bijvoorbeeld in het kader van informatie-uitwisseling, zoals besproken in het vorige hoofdstuk: de externe onderzoeker is formeel geen partij en heeft dus ook geen recht op informatie. Daarnaast is de vraag of men binnen het strafrechtelijk systeem wil samenwerken ook afhankelijk van de perceptie die men heeft ten aanzien van de opdrachtgever en de rol die deze heeft gespeeld in het onderzoek. Wij hebben in het vorige hoofdstuk bijvoorbeeld reeds besproken dat de vraag in hoeverre men particulier gegenereerde informatie wil controleren alvorens er gebruik van te maken binnen een opsporingsonderzoek deels afhankelijk is van de inschatting van de mate van sturing en bemoeienis door de opdrachtgever en in hoeverre diens belangen kleuring aan het onderzoek hebben gegeven. Zo stelt respondent 11: 'Wij weten niet of ze een dubbele agenda hebben. Wij weten niet waarom ze bepaalde dingen niet melden. (...) Ja, dan is het maar afvragen hoe betrouwbaar de medewerking dan is. Spelen ze dan open kaart of niet?' [Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Het voorgaande brengt ons bij de derde belemmerende factor die respondenten in lijn met eerder onderzoek identificeren met betrekking tot de organisatie van de particuliere onderzoeksmarkt (Meerts, 2019a): de rol die uiteenlopende belangen spelen. Hoewel het een te ongenueanceerd beeld zou schetsen om te stellen dat opdrachtgevers (en particuliere onderzoekers) maatschappelijke belangen niet in acht nemen (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3 over de normatieve overwegingen die een rol spelen bij de beslissing om aangifte te doen), blijft het primaire belang van commerciële organisaties het particuliere belang (Meerts, 2019a).

Eerlijk gezegd moeten we daar (...) ook wel een beetje voor oppassen. Dat we dat voor ogen houden op het moment dat je samenwerking [intern] verkoopt, dat het soms makkelijk uit het oog te verliezen is dat je niet alleen het maatschappelijke belang vertegenwoordigt. Hoewel dat wel een belangrijk element is zal het primair altijd moeten gaan over wat je voor je organisatie bijdraagt. Nou wij waren dat laatste gewoon kwijt, dus ja dan gaan de bestuurders heel raar reageren. Omdat het vanuit onze [particuliere onderzoekers] logica (...) het heel logisch is dat je een criminaliteitsprobleem wilt oplossen. Nou dan krijg je feedback van het bestuur van 'wacht effe, daar hebben de overheid toch voor? Wat levert het ons op?'. Ja en terecht, (...) daar moet je rekening mee houden.

[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit bemoeilijkt publiek-private contacten op drie manieren. Ten eerste, zoals hiervoor en in voorgaande hoofdstukken reeds besproken, is het doen van aangifte en het opzoeken van een samenwerking, niet de eerste prioriteit van veel organisaties. Dit betekent dat veel particulier onderzochte gevallen van interne financieel-economische criminaliteit volledig buiten het zicht van het strafrechtelijk systeem blijven (zie Meerts

(2019a) over particulier onderzoek als semiautonom sociaal veld). Uiteraard is dit een factor die samenwerking bemoeilijkt.

Ten tweede spelen binnen bestaande publiek-private contacten en samenwerkingen botsende belangen een rol. Dit wordt hierna geïllustreerd door respondent 11:

Ik bedoel je hebt toch, ja, tegengestelde belangen. Dus het is dan toch lastig om dat te doen. Ja, hoe je het wendt of keert, we zijn toch echt een heel andere instantie hoor dan [bijvoorbeeld een bank]. Dus, we hebben echt wel totaal andere doelen en het middel, bijvoorbeeld een onderzoek is een middel, dat kan hetzelfde zijn. Maar uiteindelijk ga je twee verschillende kanten op.
[Respondent 11 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

In de praktijk kan het voorgaande ervoor zorgen dat samenwerking moeizaam op gang komt. Daarnaast kan het een probleem opleveren voor de bestendigheid van een samenwerking, zoals respondent 27 illustreert ten aanzien van de Proeftuin:

Ze willen zo veel mogelijk (...) bij de private partner neerleggen. En wij zeggen van 'ja, we voelen ons wel verantwoordelijk en we willen die verantwoordelijkheid ook wel nemen, maar niet verder dan strikt noodzakelijk is hè'. Er moet rendement uit komen.
[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De investering die gevraagd wordt aan particuliere partijen binnen bijvoorbeeld de Proeftuin en het relatief lage rendement dat het voor hen oplevert, wordt door veel respondenten als belangrijk (toekomstig) knelpunt gezien voor het voortbestaan van een dergelijke samenwerking. Zo stelt ook respondent 28:

Waar je mee zit is dat zij zeggen 'het gros van de gevallen komt toch niet bij jullie terecht, dus we gaan echt niet al die zaken zo schrijven'. Maar als zo'n zaak uiteindelijk toch bij ons komt, dan hebben ze hem – tussen aanhalingstekens – verkeerd geschreven. Dus ik zie daar wel een potentieel probleem.
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Ten derde zien we dat een gevoel van wantrouwen ten opzichte van de belangen die leidend zijn voor particuliere onderzoekers en opdrachtgevers ook een rol speelt in het bemoeilijken van publiek-private contacten (zie ook paragraaf 5.2.2 hiervoor). Dit wantrouwen is niet altijd ongegrond, zoals respondent 2, zelf een particuliere onderzoeker, in het citaat hierna laat zien:

Ja, een bedrijf (...), uiteindelijk gaat het om centjes verdienen. Dit is dan, nu spreek je met een afdeling waar heel veel mensen zitten met politieachtergronden en weet ik veel wat dus hier hebben ze dat besef nog net wat minder, maar ik [zie klanten] die gewoon [illegaal gebruikmaken van ons bedrijf en daar] is

een accountant superblij mee, want die heeft gewoon een goede business. Die is zich er helemaal niet eens bewust van dat er iets gebeurt wat niet klopt. Als je dan gaat doorvragen, dan denkt hij ineens: oh, shit, dit klopt echt voor geen meter. Maar die zitten met een hele andere mindset erin. Bedrijven hebben gewoon de neiging dat wanneer je aan hun broodwinning komt om dat te verdedigen.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

5.2.5 **Bestaande contacten en netwerken**

De vier hiervoor besproken categorieën van belemmerende factoren – beheersbaarheid, een gebrek aan wederzijds vertrouwen en begrip en de organisatie van respectievelijk het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector – worden vaak aangedragen als oorzaak van een volgende factor die publiek-privaat-contact bemoeilijkt: het feit dat veel (publieke en private) onderzoekers de neiging hebben gebruik te maken van hun bestaande contacten en netwerken, ook als er formeel opgetuigde structuren bestaan om het contact in goede banen te leiden. Zo concluderen de evaluatierapporten van de pilots particuliere onderzoeksbureaus dat er binnen de pilots geen gebruik is gemaakt van de speciaal in het leven geroepen formele overlegstructuur. Overleg en terugkoppeling over de zaken binnen de pilots gingen buiten deze formele structuur om (Kuin & Wilms, 2015). Respondenten geven aan dat er meer in het algemeen nog veel contact plaatsvindt dat is gebaseerd op individuele contacten. Zij zien dit doorgaans als een belangrijke factor die samenwerking bespoedigt (zie paragraaf 5.3.2 hierna). Dit is volgens respondenten nodig, omdat het moeilijk is om een ingang te vinden in de politieorganisatie. Zo stelt respondent 15:

We zijn toch een soort fort hè, (...) waar ze niet weten waar de deur zit om binnen te komen. Waar ze moeten aankloppen of moeten aanbellen, ze zien alleen maar een hoge muur en nou ja ... Als je dan geluk hebt, ken je het old boys network zeg maar en weet je waar je ongeveer moet zijn. Je kent een persoonetje en die weet dan misschien wel weer waar jij moet zijn, maar dat is volgens mij echt wel een punt.

[Respondent 15 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Het gebruik van het eigen netwerk kan voor specifieke gevallen wellicht zinvol zijn, maar respondenten geven aan dat op de langere termijn, het gebruik van individuele contacten samenwerking in de weg kan staan. Respondent 4 bespreekt hier onder andere dat het gebruik van persoonlijke contacten het moeilijk maakt voor politie en justitie om consequent te zijn richting de particuliere sector.

Ja, je hebt ook bijvoorbeeld aan de verzekeraarskant, daar werken bij die fraudeafdelingen vaak oud-politiemensen of rechercheurs, of forensische mensen. Ja, die bellen nog steeds met vriendjes bij de politie. Van 'ik heb een zaakje in jouw regio en kun je effe kijken?'. Zo ging dat vroeger, dat gaat nu steeds minder. Maar het gebeurt nog steeds heel veel. Dat snap ik wel, omdat ze ook moeilijk entree krijgen. Maar dat werkt eigenlijk contraproductief, want dan ligt er ergens een zaak bij een vriendje van een vriendje. Ik noem het even vriendje, maar dat is dan hun entree die ze hebben. Die kan er echt niet meer mee dan anderen, sterker nog het ligt op het verkeerde bureau, want je moet dat goed stroomlijnen en ja daar is meer voor nodig dan [dat] ... Je wil dat shoppen voorkomen. Ten eerste omdat wij het anders lastig hebben om eendrachtig te sorteren of af te wijzen, maar ook in het belang van een branche. (...) Als je shopt, dan heeft niemand daar wat aan. Misschien dat je een keer een zaak gedaan krijgt die anders niet zou worden gedaan, maar het wekt ook weerstand op als het ene loket nee zegt en de ander die zegt ja. Dan zijn we tegen elkaar uitgespeeld en dat willen we ook niet.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

De afhankelijkheid van specifieke personen zorgt er ook voor dat wanneer deze personen worden overgeplaatst of de organisatie verlaten, de ingang verdwijnt (Meerts, 2019a). Om publiek-privaat contact rondom complexe fraude te stroomlijnen, zijn de eerder besproken Frontoffices Fraude Financieel in het leven geroepen, echter hebben we gezien dat deze de functie van centraal (contact)punt nog niet volledig kunnen waarmaken. Respondent 21 zegt hierover:

Wat je ook vaak ziet, is dat bedrijven vasthouden aan collega's waar ze een keertje goed mee samengewerkt hebben, die benaderen ze dan met een aangifte. En dan moeten ze maar hopen dat dat op een juiste wijze ook wordt afgehandeld. Want dat zijn over het algemeen eigenlijk de mensen die wij binnen de organisatie hebben die die onderzoeken zouden moeten draaien [en niet beslissen over het oppakken er van].

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Het gebruik van bestaande contacten zorgt er op deze wijze voor dat de Frontoffices geen optimale rol kunnen spelen in publiek-private contacten en bijvoorbeeld de wegging van nieuwe zaken (zie paragraaf 3.5.3). Daarnaast beperkt deze werkwijze het overzicht dat de politie heeft ten aanzien van interne financieel-economische criminaliteit.

Bovendien zorgt het gebruik van bestaande contacten voor een nadruk op ad-hoccontact in plaats van meer geformaliseerde langdurige samenwerking. Geformaliseerde samenwerkingsvormen kunnen echter dit type persoonsgericht contact ook faciliteren, omdat zij een uitbreiding van het netwerk betekenen en zo zelf ook weer een bron van nieuwe contacten vormen.

We hebben in hoofdstuk 4 gezien dat respondenten het idee hebben dat de klassieke old boys netwerken op hun retour zijn. Echter geven zowel respondenten uit het strafrechtelijk systeem als respondenten uit de particuliere onderzoekssector aan geregeld gebruik te maken van hun contacten en (informele) netwerken voor het vinden van een ingang. Omdat dit dus vaak gebaseerd is op persoonlijke contacten, kunnen we stellen dat het aan de ene kant publiek-privaat contact en samenwerking in een specifiek geval kan bevorderen (zie paragraaf 5.3.2), maar aan de andere kan worden geïdentificeerd als factor die langdurigere en meer gestructureerde vormen van samenwerking bemoeilijkt.

5.2.6 *Wet- en regelgeving als (gepercipieerde) belemmering*

Een belangrijke categorie van belemmerende factoren is die van beperkende wet- en regelgeving (Van Steden en Meijer, 2018). In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op de regelgeving die informatie-uitwisseling mogelijk maakt en aan banden legt. Informatiedeling is een belangrijk doel van veel publiek-privaat contact en samenwerking, maar ook buiten informatie-uitwisseling speelt wetgeving een belangrijke rol in publiek-private relaties. Het gaat dan zowel om de daadwerkelijke beperkende rol hiervan, als om wet- en regelgeving als gepercipieerde belemmering (zie ook Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021). Op dit laatste komen we hierna uitgebreider terug. De wetgeving die is besproken in hoofdstuk 4 (met name de Wpg, Wjsg en AVG) legt samenwerking in belangrijke mate aan banden. Zo stelt respondent 6:

Ik ken ook haast geen gevallen van echte samenwerking, want je zit altijd gewoon die privacy-ellende. Wij zitten met die privacy. De AVG tegenwoordig, maar voorheen gewoon de Wet bescherming persoonsgegevens. Politie en justitie zitten weer onder hun eigen regelgeving. Daar zijn wel incidentele mogelijkheden toe, maar ja dan moeten ze echt het belang zien.
[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Van beide kanten wordt wetgeving als belangrijke beperking gezien. Dit speelt wellicht echter nog sterker binnen het strafrechtelijk systeem dan in de particuliere sector. De volgende opmerking is een veelgehoorde binnen ons onderzoek: 'Ik denk bovenal dat, laten we zeggen de geheimhouding van de politie en het niet kunnen of willen delen van informatie altijd een beetje de bottleneck is van slaagt of mislukt een samenwerking met de private organisatie?' [Respondent 5 – politie]. Zoals we in paragraaf 5.2.2 hebben gezien, leidt het eenrichtingsverkeer dat men ervaart rondom informatie-uitwisseling tot frustratie in publiek-privaat contact. Dit kan ook samenwerkingen bedreigen die eerder als goed zijn ervaren. Respondent 28 geeft hier het volgende voorbeeld van:

Daar heb ik heel intensief contact met een groot advocatenkantoor en zij werken samen met een groot particulier recherchebureau. In het begin ging het heel erg soepel. Het was echt 'wauw, geweldig hè. We trekken met elkaar op, gaat harstikke goed'. We hebben heel veel via het advocatenkantoor toen aan de private partij gevraagd. Gezegd 'ga dat nog even doen, ga dat nog even doen. Dit hebben we niet, dit hebben we echt nodig'. Nou, liep als een tierelier. Keerzijde was: advocatenkantoor deed ook een civiele procedure tegen een fraudeur en die zeiden 'oké, maar nu hebben wij harstikke veel geleverd en nu willen wij van jullie de volgende stukken hebben'. Ja en dat ging niet. Er is geen titel, wij kunnen natuurlijk onbeperkt krijgen van een aangevende partij. Maar geven aan een aangevende partij kan pas in een later stadium. Daar zat echt een enorm knelpunt, daar merk je dat toen de samenwerking toch wel, nou ja, een negatieve spanning kreeg. Dat de advocaat zei 'ja, weet je, we leveren alleen maar en het kost onze klanten klauwen met geld wat wij doen allemaal voor jullie voor die strafzaken. Ja, wij zien ook echt wel het maatschappelijk belang waar wij hiertegen optreden, maar hebben wij een keer iets nodig in onze civiele procedure dan krijgen wij terug dat kan niet volgens de Wjsg'. Dus, daar zit echt wel een enorm knelpunt. Dat het niet onbeperkt wederkerig kan zijn, de informatie-uitwisseling.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Wet- en regelgeving wordt niet slechts gezien als belemmering vanwege de beperkingen die het biedt, maar ook vanwege de vertraging die optreedt door de uitgebreide procedures die vooral politie en justitie moeten volgen: 'Ja, waar gaat het mis? Ik denk dat de procedure ook gewoon te stroperig is (...), om snel zaken te kunnen doen' [Respondent 18 – politie]. We hebben in eerdere hoofdstukken gezien dat respondenten in de praktijk manieren vinden om dit probleem op te lossen, maar over het algemeen is men het erover eens dat de wetgeving rondom opsporingsbevoegdheden en (wederzijdse) informatiedeling samenwerking bemoeilijkt. Het gebrek aan efficiëntie en snelheid van het strafrechtelijk systeem is iets dat moeilijk te rijmen is met de commerciële werkelijkheid van veel organisaties en is dan ook in paragraaf 2.2 besproken als reden om niet over te gaan tot aangifte (Williams, 2005). Dit ligt overigens niet alleen aan wetgeving, maar heeft ook te maken met zaken als de complexiteit van financieel-economische criminaliteit en de beschikbare capaciteit. Daarnaast speelt hier het punt dat wederkerigheid en vertrouwen kunnen worden aangetast door te lange doorlooptijden, omdat het te lang stil blijft aan de andere kant van de lijn.

Wat betreft wetgeving als *gepercipieerde* belemmering is een belangrijke horde voor publiek-privaat contact het feit dat het voor veel professionals binnen zowel het strafrechtelijk systeem als de particuliere onderzoekssector niet geheel duidelijk is wat wel en niet mag. We hebben in het vorige hoofdstuk gezien dat deze omstandigheid ertoe kan leiden dat er – zeker van de kant van de politie – geen enkele informatie wordt gedeeld. Zo legt respondent 22 uit: 'maar [we] hebben wel veel koudwatervrees om het niet verkeerd te willen doen. Dus we zijn heel terughoudend in het verstrekken van

informatie en dat is jammer' [Respondent 22 – politie]. In bredere zin leidt het er volgens respondenten ook toe dat sommige politieambtenaren überhaupt geen publiek-private contacten willen onderhouden of samenwerking aan willen gaan, uit angst de wet te overtreden. Meerdere respondenten gebruiken hier het woord koudwatervrees, om aan te duiden dat het om een – in hun ogen – ongegronde angst gaat. We hebben immers gezien dat er, binnen de beperkingen van de wet, wel degelijk mogelijkheden bestaan tot samenwerking en informatiedeling. We kunnen deze koudwatervrees ook plaatsen in de context van de in 5.2.2 besproken belemmerende factor van een gebrek aan wederzijds vertrouwen: 'Ja en het is altijd die koudwatervrees van "ja informatie veilig houden en straks ligt het op straat, het wordt gebruikt voor een ander doel"' [Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)].

Het niet durven aangaan van samenwerking, of het niet durven delen van informatie, is niet iets dat exclusief binnen de strafrechtelijke keten speelt. Ook de aanscherping van wetgeving voor particuliere partijen, zoals de Wwft en de AVG, zorgt er volgens respondenten voor dat particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers terughoudender zijn: 'Als wij echt heel erg formeel zouden zijn in het uitwisselen van informatie dan wordt er nog maar heel weinig informatie uitgewisseld. (...) Zeg maar de AVG helpt niet bij fraudebestrijding, integendeel' [Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Zo legt respondent 12 uit dat de politie ook problemen ondervindt naar aanleiding van de AVG. Hij stelt dat bedrijven bang zijn voor het overtreden van de AVG en daarom zo weinig mogelijk informatie met de politie delen:

Nou ja die [AVG] is natuurlijk voor ons killing. Daar is natuurlijk nog heel weinig over bekend daar zitten ook hele hoge boetes voor bedrijven op. Dus wat dat betreft hebben ze het heel strak allemaal ingeregeld waardoor wat makkelijkere informatie-uitwisseling een stuk moeilijker is geworden. Omdat ze, ja, we zitten aan de AVG gebonden en dat is wel lastig en, ja goed. (...) Ze kijken naar wanneer kunnen we het nu níét uitleveren? In plaats van wat zijn de mogelijkheden om het wel te kunnen doen? En dan, ja, kiezen ze meestal nu – in verband met die AVG – van ik ga het maar niet doen. Om die en die reden kan ik het afwijzen. En [dan gaan ze] niet zoeken naar de opties die er zijn om het wel te kunnen uitleveren. Ja dat is dan leuk zo'n AVG, maar daar zitten zulke boetes voor die bedrijven op dat ze bang zijn voor shaming. (...) En het is allemaal natuurlijk nog nieuw. Ja, ze weten niet wat ruimte is die ze wél hebben.

[Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Aangezien het hier, zoals respondent 12 hiervoor stelt, gaat om relatief nieuwe wetgeving is het de vraag of dit een blijvend effect is of dat dit mettertijd zal afnemen. De strengere privacyregels hebben in ieder geval al effect op privaat-private samenwerking en waarschuwings- of zwarte lijsten, omdat de AVG hogere eisen hieraan lijkt te stellen dan zijn voorganger, de Wet bescherming persoonsgegevens:

Ja, dat [waarschuwingsregister] ligt wel helemaal op de schop nu de AVG zeg maar geïmplementeerd is, dus, nou ja, met dit soort dingen waar dus sprake is van het delen van persoonsgegevens daar moet echt weer helemaal opnieuw naar worden gekeken merk ik.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

5.2.7 Resumerend

Wij hebben ons in paragraaf 5.2 gericht op de factoren die samenwerking en operationeel publiek-privaat contact in bredere zin bemoeilijken. Hier hebben we gekeken naar de beheersbaarheid van samenwerking, naar een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip, naar factoren die samenhangen met de organisatie van het strafrechtelijk systeem en met de organisatie van de particuliere onderzoekssector, naar de negatieve rol die bestaande contacten en netwerken kunnen spelen en ten slotte naar wet- en regelgeving, als werkelijke en gepercipieerde belemmering. Wij hebben gezien dat al deze categorieën factoren weer uiteenvallen in specifieke belemmeringen. Hoewel er dus voldoende belemmerende factoren zijn te identificeren, hebben wij in eerdere hoofdstukken ook voorbeelden besproken van succesvolle samenwerking. In de volgende paragraaf richten wij ons daarom op de vraag wat volgens de literatuur en respondenten de belangrijkste factoren zijn die samenwerking bevorderen.

5.3 Factoren die samenwerking bevorderen

De vraag wat een samenwerking succesvol maakt, hangt deels af van de vraag hoe die samenwerking is gestructureerd. Zoals wij eerder hebben besproken wordt 'samenwerking' vaak gelijkgesteld aan PPS. In ons onderzoek gaan wij uit van een bredere definitie, die naast structurele, geformaliseerde vormen van samenwerking, ook minder vergaande en incidentele vormen van publiek-privaat contact omvat. Wij hebben deze vormen van ad hoc en structurele samenwerking in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken. Een uitvloeisel van de focus op formele, gestructureerde samenwerking in de literatuur is dat de daar gedefinieerde 'succesfactoren' voor samenwerking zich ook voornamelijk richten op dit type samenwerking. Een voorbeeld is het onderzoek van Van Steden en Meijers (2018), dat vier criteria voor succes voor structurele vormen van samenwerking (door de auteurs specifiek besproken in het kader van de netwerk-PPS) definieert. Het gaat volgens de auteurs ten eerste om de gekozen structuur van de samenwerking (de samenwerking moet niet te klein of te groot zijn, de vorm moet passen bij het probleem dat gezamenlijk dient te worden aangepakt en er moeten afspraken worden gemaakt die commitment creëren). Ten tweede wijzen de auteurs op het belang van culturele kenmerken, waarbij het vooral gaat om onderling vertrouwen en 'wederkerige sociale verhoudingen'. Ten derde is het belangrijk dat de betrokken partijen mede-eigenaar zijn van het probleem en betrokken worden in de besluitprocessen. Ten slotte wijzen de auteurs op het belang van het afleggen van verantwoording en de rol van het maatschappelijk belang (Van Steden & Meijer, 2018).

Deze kenmerken van succesvolle gestructureerde samenwerking zijn niet een-op-een te vertalen naar de operationele samenwerking waar wij dit onderzoek voornamelijk op richten en die vaak meer incidenteel van aard is. Het is echter mogelijk om bovengenoemde factoren te combineren met ander onderzoek (o.a. Meerts, 2019a) en op deze wijze tot overkoepelende factoren te komen die samenwerking zouden kunnen bevorderen. Op basis van deze exercitie kunnen wij, in combinatie met onze empirische data, de volgende algemene factoren identificeren die samenwerking en publiek-privaat contact bevorderen: een wederzijds belang en gedeeld doel; het gebruik van bestaande contacten en netwerken en het bestaan van onderling vertrouwen; de rol van individuele professionals; en het belang van goede communicatie en verwachtingsmanagement. Deze factoren worden hierna achtereenvolgens besproken.

5.3.1 *Wederzijdse belangen, een gedeeld doel en focus*

Om een succesvolle samenwerking aan te gaan, of zelfs slechts goed contact te hebben, is het nodig dat alle betrokkenen ten eerste een belang hierbij hebben en het ten tweede eens zijn over het te bereiken doel (zie ook Hagenaars & Bonnes, 2020; Inspectie Veiligheid en Justitie 2012). Zo stelt respondent 30 over de Proeftuin Verzekeringsfraude: 'Nee over de samenwerking in de Proeftuin ben ik heel erg tevreden. Ja, we hebben de neuzen allemaal dezelfde richting in staan. We weten waar we naartoe willen' [Respondent 30 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Hierbij merken respondenten op dat er een gezamenlijk doel kon worden gedefinieerd omdat publiek en privaat een wederzijds belang hadden om gezamenlijk tegen de specifieke vormen van criminaliteit op te treden. Met het hebben van een wederzijds belang en een gedeeld doel, hangt dus het aanbrengen van een specifieke focus samen. Deze factoren lijken zowel voor gestructureerde en langdurige vormen van samenwerking belangrijk, als ook voor de meer vluchtige vormen van ad hoc operationeel contact. In het hiernavolgende gaan wij hier dieper op in.

Het hebben van een wederzijds belang is, gezien de omstandigheid dat publieke en private belangen ook nogal eens botsen (zie paragraaf 5.2.4 hiervoor), niet altijd eenvoudig. Hoewel wederzijdse belangen kunnen ontstaan rondom elk type financieel-economische criminaliteit, lijkt het waarschijnlijker dat er sprake is van wederzijdse belangen op thema's die gelieerd zijn aan externe bedreigingen, dan wanneer het gaat om interne financieel-economische criminaliteit. Zoals we hebben gezien in paragraaf 2.5, spelen er andere overwegingen een rol bij de vraag of er wordt overgegaan tot aangifte in een geval van interne of externe financieel-economische criminaliteit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wij in hoofdstuk 4 hebben gezien dat de meeste vormen van structurele samenwerking gericht zijn op externe financieel-economische criminaliteit. Het definiëren van een wederzijds belang en een daaruit voortvloeiend gemeenschappelijk doel heeft ook te maken met de (inschatting van de) maatschappelijke impact van een bepaald fenomeen. Hoewel de maatschappelijke impact van interne financieel-economische criminaliteit aanzienlijk kan zijn, is de perceptie vaak dat de samenleving harder wordt geraakt door vormen van externe financieel-economische

criminaliteit, omdat hier vaak meer (directe) slachtoffers bij vallen dan wanneer het een interne aangelegenheid is die gericht is tegen een bepaalde organisatie.⁸¹ Het is dan ook gemakkelijker om een wederzijds belang te definiëren rondom thema's zoals skimming en *phishing*, delicten waar individuele burgers slachtoffer van worden, dan rondom een thema als interne fraude, waarvan de eigen organisatie slachtoffer is. Gevraagd naar thema's op basis waarvan zij zich een succesvolle samenwerking kunnen voorstellen noemen respondenten dan ook met name vormen van externe financieel-economische criminaliteit.

Het aanhouden van een specifieke focus op een bepaald delict wordt gezien als belangrijke factor voor een succesvolle samenwerking. Zo merkt een van de respondenten op dat een samenwerking zowel qua omvang als qua onderwerp niet te groot moet worden. Een duidelijke 'definitie van het probleem' is daarbij belangrijk. Hoewel niet noodzakelijk (veel vormen van succesvolle samenwerking ontstaan rondom een thema of fenomeen), stelt respondent 26 daarnaast dat hij het belangrijk acht dat een samenwerking zo concreet mogelijk is:

En ik zeg ook altijd erbij 'hoe concreter, hoe beter'. Al die vage dingen die er soms ook zijn, fenomeenniveau, et cetera. Ja, dan kan je wetenschappelijke rapporten van elkaar lezen. Echt concrete samenwerking, gewoon op een casusniveau, dat zet zoden aan de dijk. Ja, rond een specifieke zaak, rondom een specifiek delict, rondom een specifieke verdachte. Ik vind dat nog steeds de meest waardevolle samenwerkingsverbanden.

[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Focus binnen een publiek-privaat contact is echter ook op een andere manier belangrijk. Focus wil in deze context ook zeggen dat er niet te veel partijen betrokken moeten zijn. Respondenten geven aan dat samenwerkingen die concreet zijn en worden aangegaan met een beperkt aantal partijen beter werken dan hele brede samenwerkingen waar veel partijen bij zijn betrokken. Het kan dan gaan om incidentele operationele samenwerking tussen een private partij en de politie voor een specifiek opsporingsonderzoek, maar ook om meer structurele vormen van samenwerking, zoals de Proeftuin Verzekeringsfraude. Hierbij is het volgens respondenten belangrijk om bijvoorbeeld samenwerking aan te gaan met een specifieke, duidelijk omliggende branche of groep private partijen (zoals de grootbanken of verzekeraars). Dit zien we ook terug in samenwerkingen zoals ECTF, wat een samenwerking is tussen banken en de politie. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat het gebrek aan continuïteit en focus dat wij in paragraaf 5.2.3 hebben geconstateerd problematisch is voor publiek-private contacten. Het gaat er dus niet alleen om dat er een gelimiteerd aantal specifieke partijen betrokken is, maar ook dat deze partijen vervolgens een focus hebben op de samenwerking.

81 Dit hoeft overigens niet het geval te zijn, ook interne financieel-economische criminaliteit kan bijvoorbeeld gericht zijn tegen klanten van de organisatie.

Focus, wederzijdse belangen en een gedeeld doel zijn op deze wijze volgens respondenten belangrijk om samenwerking en publiek-privaat contact te laten slagen. Hierbij is het ook belangrijk dat er ‘over de eigen organisatie heen wordt gedacht’, zoals respondent 28 hierna toelicht:

Groter durven denken dan je eigen club. Ik denk dat in het verleden het heel erg was dat we heel erg bezig [waren] met ‘we zijn blij als wij veel afpakken’. Dat was natuurlijk een van de doelstellingen: veel afpakken. Misdaad mag niet lonen. Nou dat is nogal van recente leeftijd dat we met elkaar zeggen ‘op zich zijn we ook best wel tevreden als andere partijen – niet per se publieke partijen maar ook private partijen – centen weghouden bij de crimineel’. Rekenen we ook goed. En daar kan je ook weer een belang creëren met elkaar, dat zorgt ook voor een heel goede samenwerking. (...) Daar hebben wij een tijdje geleden ook wel een voorbeeld van gehad, waarbij ik in aanloop naar een doorzoeking ook heel intensief contact heb gehad met een advocaat die de aangifte bijstond, ook in de civiele procedure en ik zeg ‘weet je, ik hoef niet per se al het beslag te hebben. Ik laat je wel weten wanneer we gaan doorzoeken en stuur lekker je deurwaarder na de doorzoeking’. Prima, weet je. ‘Dan kunnen jullie de rest ophalen, vind ik ook goed’. (...) En dan zie je dat iedereen in een keer gelukkig wordt ervan, want uiteindelijk ja ... De zaak start bij een aangever dus kunnen wij onszelf wel op de borst kloppen en zeggen ‘wij hebben dit in beslag genomen’, maar uiteindelijk is het het geld van die aangever. Nou, als die advocaat dat veel sneller kan, heeft die ook goed werk verricht. Dus daar ligt wel de sleutel, dat je elkaar meer gunt. Het beseft van oké, maar als wij het op die manier doen heeft dat dan positief – of juist negatief – effect?’
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Voorgaande opvatting van respondent 28 past binnen de bredere beweging van het gebruik van het strafrecht als optimum remedium in plaats van ultimum remedium. Hier komen wij in hoofdstuk 6 uitgebreider op terug.

5.3.2 *Het belang van het netwerk en vertrouwen*

Zoals besproken in paragraaf 5.2.2 is een gebrek aan vertrouwen onder de deelnemers een belangrijke factor die ervoor kan zorgen dat publiek-privaat contact niet van de grond komt of dat samenwerking niet succesvol zal verlopen. Tegelijkertijd is daarmee het tegenovergestelde ook waar: onderling vertrouwen is een voorwaarde voor succesvolle samenwerking (Meerts, 2019a). Hoewel vertrouwen op velerlei manieren kan ontstaan (en verdwijnen), wijzen veel respondenten er op dat het hebben van een netwerk van bestaande contacten essentieel is voor het onderlinge vertrouwen. Op het belang van het eigen netwerk gaan we hierna uitgebreid in, maar eerst richten wij ons specifiek op vertrouwen als bevorderende factor voor publiek-privaat contact. Vertrouwen is een ongrijpbaar begrip en daardoor moeilijk te operationaliseren, maar het

wordt door respondenten als onmisbaar opgevat. Veel respondenten benadrukken dat vertrouwen enerzijds snel kan worden aangetast, maar dat het anderzijds veel tijd kost om vertrouwen op te bouwen. Het hebben van onderling vertrouwen wordt zoals gezegd opgevat als de basis voor elk publiek-privaat contact. Zo stelt respondent 17: 'Maar dat zie je überhaupt in contacten met politie en justitie en de FIOD, van het gaat echt op basis van vertrouwen. Want als ik jou niet ken dan krijg je gewoon niks in die zin' [Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Hiermee legt respondent 17 tegelijkertijd ook een belangrijk knelpunt bloot dat wij hiervoor deels al hebben besproken: het is moeilijk vertrouwen te creëren als je elkaar niet goed kent en de organisatie van zowel het strafrechtelijk systeem als de particuliere onderzoekssector maakt dit in de praktijk moeilijk. Hoewel de structuur van vaste contactpersonen zoals bij de Frontoffices Fraude Financieel in die zin nuttig kan zijn (zie ook paragraaf 6.2.1), zien we tot op heden dat veel respondenten nog leunen op hun bestaande netwerk om contact te kunnen leggen. Zo legt respondent 7 uit:

Nou ja weet je, een van de kwaliteiten van een goede investigator [is], dat die een netwerk heeft waar die, op het moment dat hij zegt 'deze [zaak] vind ik echt de moeite waard', dat hij niet naar de baliemedewerker hoeft maar dat hij terecht kan bij iemand die hij nog kent van vroeger en waar die vertrouwen in heeft en waar die de zaak dan ook kwijt kan. Dat is echt, (...) dat netwerk is goud waard. Ja, wat zit daar onder? Dat is dat elkaar kennen, gekend worden en waarderen en toch, ja, dezelfde taal spreken. Dat is denk ik waar het over gaat. En ja, dan kom je honderd keer liever bij een rechercheur die tijd heeft om een zaak op te pakken dan bij een meldpunt die alleen maar statistieken zit te maken.

[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hoewel respondent 7 het hier specifiek heeft over particuliere onderzoekers die gebruikmaken van hun contacten binnen het strafrechtelijk systeem, geldt dit zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien ook andersom. Het gebruik van bestaande contacten biedt volgens respondenten een noodzakelijke ingang en zorgt er tegelijkertijd ook voor dat men minder moeite stopt in bijvoorbeeld het verifiëren van informatie:

Kijk, als [particuliere onderzoeker] naar mij toekomt met bepaald soort informatie, ja. Ik bedoel: ik ken [hem] ook al zoveel jaar, dus ik weet wel dat [hij] echt wel [kwaliteit levert], ik ga bij [hem] geen twintig checkvragen stellen op allerhande detailniveau. (...) Die weet vaak met de helft van de vragen al waar ik naartoe wil. Als je iemand hebt die je niet vaak voor je hebt dan ga je wel alles af zitten [vinken].

[Respondent 1 – FIOD]

Hoewel dit vertrouwen in de eigen contacten uiteraard voordelen biedt op het gebied van snelheid en efficiëntie, hebben we in hoofdstuk 4 ook gezien dat dit ook het risico

kan vergroten op het informeel (of zelfs illegaal) delen van informatie. Los van dit risico en de vraag of de afhankelijkheid van een persoonlijk netwerk goed of fout is kunnen we echter concluderen dat goede contacten worden gezien als een van de belangrijkste factoren bij het bepalen of een poging tot publiek-privaat contact succesvol zal zijn (zie ook Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021). Deze mening wordt gedeeld onder respondenten uit zowel de private sector als het strafrechtelijk systeem. Zo stelt respondent 18: 'Echt, wat dat betreft, we zijn geen bananenrepubliek, maar het is wel zo dat als je mensen kent, gaat het een stuk soepeler' [Respondent 18 – politie]. Om deze reden geven respondenten ook aan veel in hun netwerk te investeren.

5.3.3 *Het belang van het individu*

In het verlengde van het belang van een netwerk van contacten waar je op kunt vertrouwen, leggen veel respondenten de nadruk op het belang van specifieke individuen voor een succesvolle samenwerking. Dit punt is ook door Meerts (2019a) aangehaald, in het bijzonder wat betreft de rol van de individuele officier van justitie in het kader van informatiedeling. Het hebben van goede contacten en het onderdeel zijn van een netwerk waarbinnen onderling vertrouwen bestaat is uiteraard weinig zinvol, als het niet gaat om 'de juiste personen'. Waar het binnen de bespreking van het belang van 'goede contacten' hiervoor echter vooral gaat om de vraag of de persoon in de positie is om nuttig te zijn ('de juiste persoon op de juiste plek kennen'), gaat het in de onderhavige paragraaf meer om de individuele inzet van deze personen (zie ook Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021 en Hagenaars & Bonnes, 2020). Respondenten geven namelijk aan dat ook als contact wordt gelegd met de juiste persoon binnen een (strafrechtelijke of particuliere) organisatie, een succesvolle samenwerking nog steeds afhangt van de vraag of deze persoon bereid (en in staat) is zich actief in te zetten. Zo geeft respondent 14 het volgende voorbeeld:

En dan ga je daarheen en dan tref je toevallig een enthousiaste diender en voor je het weet is iemand dan al uitgenodigd op het bureau om gehoord worden. (...) En de andere keer kom je met een grote zaak en dan hebben ze zoiets van: 'nou ja dat kunnen we niet doen'. (...) [Maar dat was een] heel goede samenwerking, perfect onderzoek. Gaat natuurlijk [op] geen enkele manier gestructureerd. Gewoon echt afhankelijk van die [politie]man en die man die zich dan hard maakt voor die officier [voor het onderzoek]. (...) Als je toevallig net een goede, nou ja niet een goede, die andere mensen zijn ook goed, maar iemand weet te vinden die zegt: 'oh dat is wel leuk, daar heb ik wel zin in'. Nou, dan gaan we het doen. (...) Anders komt het niet op de stapel.
[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Respondenten geven aan dat de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie hier ook een rol bij speelt:

Hè, dus de discretionaire bevoegdheid gewoon op een lokaal niveau die is nog zo groot dat je altijd maar moet afwachten wat een officier ergens in doet, of ermee gaat doen. En we hebben daar gewoon geen beleidslijn voor in Nederland (...) En dat geldt bij politiemensen ook en daar zit ook nog steeds een beetje koudwatervrees ten opzichte van financieel- economische criminaliteit.
[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Dit punt van het treffen van een enthousiaste opsporingsambtenaar of officier van justitie komt meermalen terug in de interviews en wordt dan ook gezien als een belangrijke factor voor het soepel verlopen van publiek-privaat contact. Het gaat hier dan met name om respondenten uit de particuliere onderzoekssector die praten over het strafrechtelijk systeem en veel minder andersom. Dit is wellicht niet verwonderlijk, aangezien veel (ad hoc) operationele samenwerking tot stand komt via een actieve aangifte van de organisatie.

Aan het enthousiasme dat hiervoor is besproken, is het punt verbonden dat men binnen het strafrechtelijk systeem moet ‘durven samenwerken’. Hiervoor hebben we het in paragraaf 5.2.6 gehad over wat respondenten koudwatervrees noemen: omdat niet iedereen op de hoogte is van wat wel of niet is toegestaan in publiek-private contacten, is men volgens respondenten bang om fouten te maken. Een gevolg is dat er weinig gebeurt. Respondenten benadrukken dan ook dat ‘individuele durf’ van een opsporingsambtenaar of officier van justitie een belangrijk onderdeel vormt van de factor individuele inzet (Eski, Boelens, Mesic & Boutellier, 2021). Respondent 5, zelf opsporingsambtenaar, zegt hierover:

Terwijl je, nou ja ik bedoel we hebben natuurlijk [de] Wpg waar we best wel veel handvatten aangereikt krijgen. Maar, ja, waarbij je op een gegeven moment ook niet zo heel erg spastisch moet zijn denk ik met die informatie-uitwisseling. Vooropgesteld dat je elkaar natuurlijk wel moet kunnen vertrouwen. (...) Ja en daarin, dat bedoel ik eigenlijk ook met van soms moet je niet zo spastisch zijn. Ik kan alles voor mezelf gaan houden en voorheen was de recherche altijd van niks delen, hè. Ja, ik heb zoiets van, als je samenwerkt dan moet je juist informatie delen, [je moet] kunnen delen om toch tot een bepaald resultaat te kunnen komen.
[Respondent 5 – politie]

Het eerder besproken vertrouwen speelt hierbij uiteraard ook een belangrijke rol, zoals respondent 5 aangeeft: als het vertrouwen ontbreekt dat er zorgvuldig met de informatie zal worden omgegaan, zal dit ook impact hebben op de inzet en zal iemand zich minder snel wagen aan de samenwerking.

‘Individuele inzet’ wordt echter in bredere context als belangrijke bevorderende factor gezien dan slechts een individu die zich inzet voor de opsporing of vervolging van een specifieke zaak. Het gaat hier volgens respondenten ook om het – aan beide kanten van het publiek-private spectrum – zich inzetten om oplossingen te vinden voor proble-

men die binnen samenwerkingen kunnen ontstaan. Respondent 28, betrokken bij de Proeftuin Verzekeringsfraude, legt uit dat dit te maken heeft met een bereidheid om te zoeken naar mogelijkheden, in plaats van te blijven denken in onmogelijkheden:

Tuurlijk moet je oog hebben voor de wet en natuurlijk zijn er kaders en natuurlijk zijn er ook dingen die echt niet kunnen, maar ik vind dat we met elkaar erin moeten zitten en moeten zoeken naar mogelijkheden. En niet zo focussen op waarom het allemaal niet kan. Je kunt er allemaal wetenschappelijke (...) verhandelingen op loslaten waarom het niet kan en dat is allemaal heel valide. En als je het leest, klopt er ook wat er staat, maar ik ben altijd blij als er mensen zijn die (...) een stap verder gaan en [zeggen] ‘oké, misschien, als je er heel theoretisch naar kijkt kan het niet, maar laten we eens kijken naar de bedoeling met elkaar. Waarom doen we aan fraudebestrijding?’ en dan kijken naar de mogelijkheden die er zijn. Ja, dat is eigenlijk wat we in de Proeftuin ook doen. (...) [Anders] dan komt er geen creativiteit en dan doen we het ook gewoon niet, dan doen we ook niks fout. Gaan we lekker klassiek verder, maar daar gaan we het niet mee oplossen.
[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

5.3.4 **Het belang van goede communicatie en verwachtingsmanagement**

Een belangrijke factor die nog niet aan de orde is geweest, is goede communicatie ten aanzien van wat er van beide partijen mag worden verwacht. Zo legt respondent 2 uit: ‘Ook de politie moet gewoon duidelijk aangeven wat hun beperkingen zijn in de opsporing. En dan kun je samen tot een zinnig plan komen’ [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Dat zinnige plan kan vervolgens ook inhouden dat er een bepaalde taakverdeling plaatsvindt of dat er wordt besloten om de zaak alsnog volledig civiel af te doen:

Een van de dingen die daartoe bijgedragen heeft is juist die samenwerking tussen publiek en privaat, waarin je bijna op een case tot case basis kunt beslissen van: is dit geschikt voor opsporing hè? Moet hier gewoon een opsporingsonderzoek plaatsvinden? Moet dit tot vervolging leiden of is het meer iets voor de [bedrijven] om, ja, om de preventie beter te doen?
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Meerdere respondenten benadrukken het belang van een goede afstemming. Dit houdt onder andere in dat er afspraken moeten worden gemaakt. Respondent 8 bespreekt dit hierna specifiek voor structurele vormen van samenwerking, maar hetzelfde kan worden gesteld ten aanzien van incidentele vormen van samenwerking en contact.

[Je moet] gewoon goede afspraken met elkaar [maken] van hoeveel tijd je erin steekt. Dus niet dat de ene partij er veel meer tijd in steekt dan de andere en dat je gewoon van tevoren duidelijk hebt van wat mag, want als dat te lang daarboven blijft hangen, dan merk je dat er toch altijd een soort terugtrekken-de beweging is [en] dat er weer discussie ontstaat over dezelfde dingen. Dus ja, idealiter moet dat allemaal van tevoren duidelijk zijn.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Op deze wijze kan er door een goede communicatie worden voorkomen dat er frustraties ontstaan die een vruchtbare samenwerking (eventueel in de toekomst) in de weg staan. Zo stelt respondent 28:

Dat je heel goed moet schetsen hoe je in die wedstrijd zit, wat wel kan en wat niet kan. Wat niks te maken heeft met onwil, maar dat er gewoon geen juridische basis voor is. (...) Dus ik denk dat het belangrijkste is, en dat is de sleutel bij bijna alles in het leven, goede communicatie met elkaar. Dat werkt fantas-tisch.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Respondent 28 haalt hiermee ook een ander belangrijk onderdeel van goede communicatie aan, dat specifiek geldt voor het strafrechtelijk systeem en dat nadrukkelijk als bevorderende factor voor publiek-privaat contact wordt genoemd door meerdere respondenten: verwachtingsmanagement door politie en justitie over wat wel en niet reëel is. Dit omvat eerlijke communicatie rondom het wel of niet oppakken van een specifieke zaak en de redenen daarvoor, maar ook bijvoorbeeld het duidelijk maken in hoeverre er informatie kan worden gedeeld en rekening kan worden gehouden met private belangen.

Wat wij ook heel erg merken en wat heel belangrijk is, is vooraf gewoon het managen van verwachtingen of zo hè. Dat je heel duidelijk van tevoren afspreekt wat kunnen we van elkaar verwachten? En wij vanuit opsporing in meer ad hoc samenwerkingen, ook altijd wel aangeven [dat] het publieke belang prevaleert hè. Opsporing prevaleert, laten we dat helder hebben. Daarin willen we heel ver gaan met samenwerken, maar uiteindelijk [prevaleert opsporing]. En ik denk dat dat soort verwachtingsmanagement heel belangrijk is en dat het niet gedurende het proces gebeurt, maar gewoon ja op het moment dat je met elkaar een samenwerking aan gaat. Ja, dat is denk ik wel iets waar wij van geleerd hebben en waar we nu heel helder in zijn.

[Respondent 23 – politie]

Respondenten die werkzaam zijn bij de Frontoffices geven aan dat zij daar een nadrukkelijke taak voor de Frontoffice in zien, zoals reeds besproken in paragraaf 3.5.3. Op deze wijze proberen zij begrip te kweken voor de beperkingen die er binnen opsporing

en vervolging bestaan en de contacten met de private sector ‘warm’ te houden. Hierbij wordt ook zo veel mogelijk rekening gehouden met de tijdsinvestering van een aangever, die in bepaalde gevallen beperkt kan blijven. Zo legt respondent 9 uit:

*Begrip [hebben ze] wel, oké [vinden ze het] niet. Kijk ze willen natuurlijk graag dat hun zaak die ze aanbrengen ook onderzocht wordt. Daar hebben ze ook best wel reden toe (...) Maar ja, dan nemen wij contact op en dan leggen we het uit en dan snappen ze het echt wel. (...) Aan de andere kant, we krijgen ook nu bij regelmaat een verzoek van een bank of verzekeraar van: ‘Joh, dit speelt, hiervan doen we aangifte maar als jullie het gaan onderzoeken, krijg je een hele uitgebreide aangifte met alle bewijsstukken’. Dan zeggen wij: ‘Lever het aan op twee A4’tjes, beschrijf wat er aan de hand is en dan beschouwen wij dat als aangifte’. We verwerken het als aangifte, we wegen het volgens onze systematiek en stel dat we besluiten om die zaak te gaan onderzoeken, dan zeggen wij vroeg genoeg tegen die instelling die dat vraagt van ‘joh, we gaan het onderzoeken, dus kom met een uitgebreide aangifte en bewijsstukken’. Dat scheelt hun natuurlijk veel energie. (...) En daarmee tackelen [we] een beetje de frustratie om achteraf te horen van we doen [de zaak] niet.
[Respondent 9 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]*

Respondent 9 geeft hiervoor aan dat in het kader van het beperken van onnodig werk soms wordt gevraagd om een beperkte aangifte. Dit is interessant, omdat het aanleveren van een goed onderbouwde aangifte – zoals we onder andere in paragraaf 3.3 hebben gezien – volgens respondenten over het algemeen voor een verhoogde kans zorgt dat de aangifte wordt opgepakt. Dit kunnen we dan ook als een belangrijke bevorderende factor zien in samenwerking: hoe beter de door de private partij aangeleverde informatie, hoe groter de kans is dat er opvolging plaatsvindt binnen het kader van het strafrechtelijk systeem.

Een laatste factor die door een aantal respondenten wordt genoemd als bevorderend voor publiek-privaat contact gaat in de kern ook over laagdrempelige communicatie (en vertrouwen), maar dan specifiek voor structurele vormen van samenwerking. Het gaat er hierbij om dat bij een samenwerking ook ‘randvoorwaarden’ moeten worden geboden om de samenwerking succesvol te laten verlopen. Een belangrijk punt hierbij is volgens respondenten het hebben van een gezamenlijke locatie: ‘De succesvolle taskforces die we hebben gezien die gaan ook terug naar heel menselijke basale waarden. Namelijk, zet mensen gewoon bij elkaar in een hok, zorg dat ze een team vormen (...) zodat ze elkaar kennen’ [Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Overigens grijpt dit ook weer terug op het belang van het hebben van een netwerk en het bestaan van vertrouwen binnen publiek-privaat contact.

5.3.5 *Resumerend*

Wij hebben ons in paragraaf 5.3 gericht op de factoren die volgens respondenten belangrijk zijn voor het succes van samenwerking en publiek-privaat contact. We hebben ons hierbij gericht op het bestaan van wederzijds gedeelde belangen en doelen en een gedeelde focus, de waarde van het netwerk en onderling vertrouwen, het belang dat respondenten hechten aan de rol van individuele personen en ten slotte het feit dat goede communicatie en verwachtingsmanagement belangrijk zijn. Net zoals het geval is ten aanzien van de besproken categorieën van belemmerende factoren, vallen ook de categorieën van bevorderende factoren uiteen in specifiekere factoren, die we hiervoor hebben besproken.

Wij sluiten deze paragraaf af met een enigszins cryptische factor voor succes die niet onder een van hiervoor staande categorieën valt: een succesvolle samenwerking heeft succes nodig. Zoals respondent 8 uitlegt: ‘en je hebt succes ook nodig [want] de meeste spelers in jouw publiek-private samenwerking zijn publiek en de politiek werkt gewoon [zo], af en toe moet je successen halen’ [Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Een samenwerking die niets oplevert, zal uiteindelijk niet kunnen voortbestaan. Uiteraard geldt dit meer voor langdurige samenwerkingen, hoewel ook successen in incidentele operationele samenwerkingen bevorderend kunnen zijn voor het aangaan van nieuwe ad hoc samenwerkingen in de toekomst. Succes bestendigt samenwerking.

5.4 *Afsluiting*

Dit hoofdstuk heeft zich expliciet gericht op wat respondenten opmerken over de factoren die publiek-privaat contact en samenwerking bemoeilijken of vergemakkelijken. Zoals we hebben besproken, hebben deze factoren voor een belangrijk deel te maken met onderwerpen als vertrouwen en belangen, individuele contacten, de inrichting en organisatie van het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector en wet- en regelgeving. In het voorgaande hebben we deze factoren in detail besproken en dit kunnen we zien als een opmaat naar het laatste onderwerp van dit rapport. Nu we namelijk in kaart hebben gebracht wat er volgens respondenten goed en fout gaat bij pogingen tot samenwerking en contact, kunnen wij ons richten op de suggesties die zij doen ter verbetering van deze samenwerking en publiek-private contacten. In het verlengde hiervan is het interessant om publiek-private contacten in meer algemene zin vanuit het gezichtspunt van respondenten te beschouwen en te bespreken hoe zij aankijken tegen publiek-private verhoudingen in brede zin. In hoofdstuk 6 sluiten wij daarom het empirische gedeelte van dit rapport af met een bespreking van hoe respondenten in het algemeen tegen samenwerking aankijken en welke suggesties zij doen om samenwerking en publiek-private contacten in de toekomst te verbeteren.

6 Empirische reflectie op samenwerking

6.1 Introductie

In hoofdstuk 5 hebben wij in kaart gebracht welke factoren volgens respondenten goede publiek-private contacten en samenwerking in de weg staan of juist stimuleren. In dit laatste hoofdstuk beschouwen wij samenwerking op een hoger abstractieniveau en bespreken wij de suggesties van respondenten die samenwerking en publiek-private contacten in hun ogen kunnen verbeteren. Daarnaast gaan wij in op de vraag hoe respondenten aankijken tegen de respectievelijke rollen van het strafrechtelijk systeem en de private onderzoekssector en tegen samenwerking tussen deze actoren in het kader van interne financieel-economische criminaliteit. Met dit inzicht kunnen wij in het concluderende hoofdstuk antwoord geven op onze onderzoeksvragen. Het voorgaande betekent dat in dit hoofdstuk de algemenere meningen en reflecties van respondenten ten aanzien van publiek-privaat contact centraal staan. Hoofdstuk 6 is hiermee overkoepelend en beschouwend op basis van ons empirisch materiaal. Onze eigen conclusies en reflecties bewaren wij voor het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 7).

De suggesties die respondenten zelf doen ter verbetering van samenwerking hebben dan ook een belangrijke plek in hoofdstuk 6. In het hiernavolgende gaan wij eerst in op concrete suggesties van respondenten ter verbetering van samenwerking en publiek-private contacten meer in het algemeen. Vervolgens bespreken wij de meningen van respondenten ten aanzien van samenwerking in brede zin. Wij sluiten dit hoofdstuk af met een algemenere reflectie op de rollen die het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector volgens respondenten dienen te vervullen op het gebied van de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit.

6.2 Suggesties ter verbetering van samenwerking

Respondenten hebben verschillende ideeën over hoe samenwerking beter kan verlopen. Uiteraard hangen die deels samen met wat zij zien als belangrijke belemmerende of bevorderende factoren voor samenwerking. Omdat wij deze hiervoor al uitgebreid hebben besproken, zullen we die hier niet nogmaals herhalen. Wij richten ons in deze paragraaf met name op de concrete voorstellen die respondenten doen om de geïdentificeerde belemmeringen op te lossen. Ten eerste gaat het hierbij om de inrichting van de politieorganisatie en het proces van contact leggen. Voor een belangrijk deel richten respondenten zich hierbij op de aangifte als het eerste contactmoment. Een tweede

belangrijk punt waar respondenten hun suggesties op richten, is de wijze van gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen het strafrecht. Ten slotte bespreken we suggesties die betrekking hebben op het 'uitproberen van dingen'. Wij gaan hierna in meer detail in op deze drie typen suggesties.

6.2.1 *De inrichting van de politieorganisatie*

Het is op meerdere plekken in dit rapport reeds uitgebreid aan de orde gesteld dat het proces van aangifte doen in de praktijk frustraties oplevert. Veel suggesties van respondenten ter verbetering van publiek-private contacten richten zich dan ook op het proces van aangifte doen. Vanuit enkele respondenten met een strafrechtelijke achtergrond komt de suggestie dat organisaties verplicht aangifte moeten doen, zodat er een beter zicht ontstaat ten aanzien van wat er speelt binnen particulier onderzoek. Gezien de huidige belasting van het strafrechtelijk systeem geven deze respondenten echter aan dat er hierbij niet moet worden verwacht dat er op elke aangifte geacteerd gaat worden – het moet meer gezien worden als een registratie. Deze suggestie is interessant in het licht van de verhouding tussen strafrecht (als *optimum remedium*) en de rol die de private sector volgens veel respondenten zou moeten spelen (zie hierna), omdat het ervanuit gaat dat het primaat bij strafrechtelijk optreden moet liggen. Zoals wij eerder hebben besproken, gebeurt er momenteel veel buiten het strafrecht om. Hier zijn allerlei redenen voor aan te voeren (zie paragraaf 2.2) die niet zullen verdwijnen met een verplichte aangifte. Daarnaast betekent een dergelijke verplichting een extra belasting voor zowel het strafrechtelijk systeem, als particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers.

De ervaring met de meldplicht ten aanzien van ongebruikelijke transacties in het kader van de Wwft leert verder dat ook dat systeem, waarbij er geen aangifte wordt gedaan maar slechts een melding, niet naar tevredenheid van veel betrokkenen werkt (Rakké & Huisman, 2020). Hoewel dit specifieke onderwerp ons onderzoek te buiten gaat, benoemt een aantal respondenten deze situatie in de interviews. Zo stelt respondent 17:

Maar als je nou eens eerlijk bent hoe effectief is dat [FIU-meldingen]? Hè, ik weet niet hoeveel wij (...) melden aan de FIU en wat wordt daar daadwerkelijk van gebruikt in opsporingsonderzoeken en hoeveel komt er dan uiteindelijk nog eens voor de rechtbank?

[Respondent 17 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De verplichte aangifte reflecteert niet de algemene mening van respondenten. Hoewel de meeste respondenten uit het strafrechtelijk systeem aangeven graag beter inzicht te hebben in wat er particulier wordt onderzocht en afgedaan, zien de meesten niets in een verplichte aangifte. Ook respondenten uit de particuliere onderzoekssector zien een verplichting tot het doen van aangifte niet zitten. Zo stelt respondent 7, in de context van de veranderde privacywetgeving die het noodzakelijk maakt voor bedrijven

om aangifte te doen als zij iemand in een waarschuwingslijst willen opnemen, dat dit slechts extra werk oplevert:

Dus ja ik denk dan waarom maken we het de bedrijven, die het eigenlijk goed willen doen, waarom maken we het nu weer zo ingewikkeld? Want je legt een administratieve last op ze om aangifte te doen en je weet dat bij de politie gewoon (...) er verder niets mee gebeurt. Dus je genereert alleen maar werk voor niets. Ja, dat vind ik dan wel zonde van de tijd en de energie.
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

De meerderheid van respondenten ziet de oplossing voor de kennisachterstand van het strafrechtelijk systeem ten aanzien van wat er in de particuliere sector gebeurt dan ook niet in een verplichte aangifte, maar eerder in het versimpelen van de (vrijwillige) aangifte: 'Dan moet je dat soort processen natuurlijk een stuk eenvoudiger gaan maken. Waardoor het hen niet zoveel geld gaat kosten' [Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Veel respondenten opperen dat het goed zou zijn als er een specifiek en centraal punt zou zijn voor het aangeven van financieel-economische criminaliteit door professionals.⁸² Zij stellen hierbij dat de afhankelijkheid van het eigen netwerk door de invoering van een dergelijk centraal aangiftepunt zou verminderen. Een centraal punt om aangifte te doen, leidt volgens respondenten ook tot het opbouwen van vertrouwen en wederzijds begrip (in het voorgaande hoofdstuk aangeduid als een belangrijke belemmerende, dan wel bevorderende factor in samenwerking), aangezien men steeds met dezelfde mensen te maken heeft. Het is hiervoor wel belangrijk dat dit centrale punt wordt bemenst met mensen die de benodigde expertise hebben.

Het Openbaar Ministerie, de politie en het FIOD moeten (...) speciale loketten hebben voor bedrijven. Met mensen die snappen hoe bedrijven in elkaar zitten. Die begrijpen wat de noodzaak is en dat er andere actie [nodig] is dan de normale actie die je hebt als een persoon aangifte doet. Er moet een apart bedrijvenloket komen en binnen dat bedrijvenloket heb je de grote bedrijven die hun eigen loket hebben. (...) Als je dat doet, zie je dus een enorme bereidheid, weet ik zeker, tot het samenwerken met de autoriteiten. Want dan kun je in feite zodra je doorhebt dat er wat speelt ook proactief gezamenlijk ingrijpen terwijl het nog speelt. Kun je veel grotere slagen maken. (...) Iemand die gewoon weet: als dat nummer gaat, is het dat bedrijf en ik ken dat bedrijf. Ik weet hoe dat in elkaar zit, dat hoeft je me niet uit te leggen. Dan ga je heel grote slagen kunnen maken.
[Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]

Hoewel respondent 3 in het citaat hiervoor nog een stapje verder gaat dan andere respondenten door voor te stellen dat de grote bedrijven hun eigen loket nodig hebben,

82 Zoals de Frontoffices Fraude Financieel, die bij veel respondenten nog niet bekend zijn.

zijn de meeste respondenten het weleens met de algemene strekking dat een centraal punt van aangifte op meerdere vlakken nuttig kan zijn. Respondenten geven aan dat dit centrale punt ook een belangrijke spil kan zijn in publiek-private relaties, bijvoorbeeld in de communicatie over het verloop van het eventuele opsporingsonderzoek.

De roep om een centraal contactpunt is niet nieuw. Zo zijn er op meerdere momenten binnen de politie en het Openbaar Ministerie centrale meldpunten opgetuigd en weer verdwenen (zie bijvoorbeeld Bloem & Harteveld, 2012; Faber & Van der Lugt, 1999; Faber & Van Nunen, 2002).⁸³ Gezien het bestaan van een aantal centrale meld- en aangiftepunten voor specifieke delicten of branches, maar vooral in het licht van de (relatief recente) opbouw van de Frontoffices Fraude Financieel, is voorgaande suggestie opmerkelijk. Deze Frontoffices genieten, zoals we eerder hebben gezien, geen brede bekendheid, maar hebben wel (onder andere) tot doel als een centraal punt te fungeren voor de meer complexe aangiften ten aanzien van fraude vanuit de 'professionele aangevers'. Wij hebben echter gezien dat niet alle Frontoffices even effectief zijn hierin en dat sommigen slechts een brievenbusfunctie hebben.

Ten aanzien van de Frontoffices suggereren respondenten dan ook dat zij meer moeten zijn dan slechts een meldpunt en dat de organisatie van de Frontoffices uniform moet zijn voor de gehele politieorganisatie. Wat dat betreft sluiten de Frontoffices die wij hebben gesproken in het kader van dit onderzoek goed aan op voorgaande suggestie van respondenten. Het blijft echter een heikel punt dat niet alle Frontoffices Fraude Financieel binnen de Nationale Politie op dezelfde manier zijn ingericht en niet dezelfde taakopvatting hebben. Daarnaast is het in deze context problematisch dat zij tot op heden door onbekendheid nog slecht gevonden worden door veel particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers. Respondenten binnen de politie geven aan dat zij daarbij een meer nadrukkelijke rol voor NXT Financieel Opsporen zien, waarbij het dit organisatieonderdeel in hun ogen ook meer zal moeten optreden als centraal knooppunt en kenniscentrum.

Het punt van gebundelde kennis en expertise komt ook meermalen in bredere zin terug in de suggesties van respondenten. Een aantal respondenten stelt dat er met de reorganisatie van de politie kennis en expertise verloren zijn gegaan en dat, onder druk van capaciteitsproblemen en prioritering, de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, ondanks de beleidsmatige nadruk hierop, naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Wij hebben in hoofdstuk 1 gezien dat er binnen de strafrechtelijke keten op meerdere plekken expertise is op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Respondenten suggereren dat het in het kader van samenwerking goed zou zijn deze verder te versterken en te stroomlijnen. Respondent 16 stelt voor deze centralisering op het niveau van het Openbaar Ministerie te laten plaatsvinden: 'Volgens mij moet je ons losweken van de politie en meer naar justitie toe krijgen. Dat we direct onder het OM aangestuurd worden als recherche-eenheden. Dan heb je één chef, één

83 Daarnaast kent Nederland een veelheid aan private, semipublieke of publieke meldpunten die vooral gericht zijn op kennis vergaren en het mogelijk maken van preventieve actie. Het gaat hier echter (meestal) niet om centrale punten van aangifte zoals bedoeld door de respondenten in het huidige onderzoek (Homburg & Van den Tillaart, 2015).

baas. Eén instantie die over je gaat' [Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Dit zou er dan toe moeten leiden dat er meer duidelijkheid en eenduidigheid ontstaat en dat de specialisten zich slechts bezig hoeven te houden met hun expertiseterrein, financieel-economische criminaliteit. Dit zou volgens respondenten zowel de bestrijding van financieel-economische criminaliteit door het strafrechtelijk systeem als de samenwerking met de particuliere sector ten goede komen. Want, zo vervolgt respondent 16: 'Je hebt diepte-specialisten nodig op typen fraude. (...) Dat is essentieel, dan zit je ook met partners om de tafel waarbij je allebei verstand van de materie hebt hè' [Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Enkele respondenten benoemen de FIOD als voorbeeld hiervoor.

6.2.2 *De wijze van gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen het strafrecht*

Wat betreft het delen van informatie en specifiek het gebruik van particuliere informatie in de strafrechtelijke keten, het onderwerp van hoofdstuk 4, richten veel respondenten hun pijlen op het vergemakkelijken van zowel informatieoverdracht als het gebruik daarvan. In het kader van het vergemakkelijken van informatieoverdracht (zowel van publiek naar privaat als van privaat naar publiek) wijzen veel respondenten naar de regelgeving: 'Ja de ideale situatie zou zijn dat je gewoon onbegrensd met elkaar kan delen. Alleen (...) daar is de wet natuurlijk niet voor bedoeld' [Respondent 12 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]. Aanpassing van bestaande regelgeving is echter een moeizaam en langdurig proces, wat deze suggestie wellicht minder geschikt maakt voor een kortetermijnoplossing.⁸⁴ Daarnaast hebben wij gezien dat er binnen de bestaande regelgeving mogelijkheden zijn tot informatie-uitwisseling. Het is wellicht een praktischere oplossing om te proberen de genoemde 'koudwatervrees' weg te nemen door een betere voorlichting ten aanzien van wat er mogelijk is wat betreft informatiedeling. Het gaat dan zowel om voorlichting richting politie en justitie als de particuliere sector.

Ten aanzien van het gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen een opsporingsonderzoek wordt er door respondenten onder andere gekeken naar de Proeftuin Verzekeringsfraude, waarbij de inzet van politiecapaciteit kan worden beperkt. Men richt zich hier vooral op het 'dubbele werk' dat volgens veel respondenten wordt gedaan op het moment dat particuliere informatie wordt overgedragen aan de politie (zie hoofdstuk 4): 'Als daar duidelijkere afspraken over zijn en ook over de kwaliteit van jouw aangifte, ik denk dat daar winst valt te behalen. Nu is er heel veel dubbel werk natuurlijk' [Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]. Interessant is het verschil van uitgangspunt tussen respondenten uit de strafrechtelijke keten en respondenten uit de particuliere onderzoekssector ten aanzien van de rollen van beide partijen. Zo legt respondent 16 de nadruk op het voorwerk dat door een verzekeraar of andere private partij dient plaats te vinden:

84 Zo is het Wetsvoorstel Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden al jaren in voorbereiding.

Dat de verzekeraars gewoon een aantal mensen beschikbaar stellen die al een schifting maken in hun grote aanbod en daar het voorwerk allemaal kunnen doen, zodat wij echt, nou, op jaarbasis twintig goede zaken [krijgen] die door hen helemaal al voorbereid zijn met alle MO's en wat er ook bij komt kijken en [dat men dat] dan in een soort samenwerkingsverband dat gaat oppakken. Dan is dat wel te doen. Maar als alleen de politie kale meldingen krijgt, (...) dat alles nog opgewaardeerd en veredeld moet worden dat is heel arbeidsintensief. Dus het kan veel efficiënter, maar dan moet er een goede samenwerking zijn.

[Respondent 16 – politie (Frontoffice Fraude Financieel)]

Respondent 27, een particuliere onderzoeker, legt daarentegen de nadruk op de rol van politie en justitie:

Wij willen onze maatschappelijke verplichting [voldoen], maar daar moeten dingen tegenover staan. Eenvoudige aangifte. Die je zo naar binnen kunt schuiven. 'Zie je daar brood in? Ja, je zit er brood in? Oké, dan krijg je alle bewijsstukken erbij, maar je moet zelf het werk doen'. Nu ligt het werk helemaal op het bordje van de verzekeraar. (...) Ik zie het meeste heil in dat de politie toch nog even kijkt hoe ze het dossier kunnen verrijken. Dat zie ik toch als het meeste zuivere. Dat je toch een partij hebt die nog eens even – nou ja, in hoeverre de politie objectief is dat is natuurlijk wat anders, maar in ieder geval nog eens even op een strafrechtelijke manier ernaar kijkt. Daar ben ik wel een voorstander van. (...) Wij willen ons hoofd niet in het zand steken en wij willen best aangifte doen. Maar maak het ons dan wel zo makkelijk mogelijk en zorg ervoor dat er ook iets mee gedaan wordt. En ook die aangifte tegen die crimineel die wij dan doen, die niets oplevert, daarvan willen wij wel een terugkoppeling, want wij vinden het wel belangrijk dat die opgenomen wordt, zeg maar, in de criminele systemen.

[Respondent 27 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Hoewel verschillende respondenten menen dat de samenwerking op het gebied van het gebruik van particulier gegenereerde gegevens kan worden verbeterd, verschillen de zienswijzen ten aanzien van hoe dit dan moet worden bewerkstelligd dus. Een interessante suggestie die door meerdere respondenten wordt gedaan, is het in het leven roepen van een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa-)functie voor particuliere onderzoekers. Zo stelt respondent 2 voor:

Ja, ik denk echt dat je misschien mensen binnen het bedrijfsleven moet aanwijzen om opsporingsbevoegdheid te hebben. Nu is gewoon elke keer de kennis gefragmenteerd en het komt niet in een persoon bij iemand samen. Dus je bent elke keer zoi over een schutting aan het flikkeren en helemaal als je dat via

vorderingen nog eens een keer moet gaan doen. Dan weet je zeker dat het nergens toe gaat leiden.

[Respondent 2 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het scenario van respondent 2 zou het gaan om een aantal centrale personen binnen een bepaalde branche, maar andere respondenten bespreken de optie dat particuliere onderzoekers meer in het algemeen onder bepaalde voorwaarden boa zouden kunnen zijn.

Volgens de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar is dit in principe mogelijk: hoewel een boa in bezoldigde overheidsdienst dient te zijn, zijn er uitzonderingen mogelijk voor de uitoefening van specifieke en beperkte taken ten behoeve van een zwaarwegend maatschappelijk belang en voor de inhuur van particuliere actoren (*Staatscourant*, 10 juli 2017). Hoewel deze laatste uitzonderingsgrond mogelijk is (particuliere onderzoekers kunnen worden ingehuurd voor een specifiek en specialistisch onderdeel van een opsporingsonderzoek), ligt dit niet in de lijn der verwachting. Het gaat dus vooral om situaties van ‘een zwaarwegend maatschappelijk belang’. Respondenten stellen dat hier in principe sprake van kan zijn voor particuliere onderzoekers. Het zal dan naar verwachting echter eerder gaan om externe financieel-economische criminaliteit.

Hoewel meerdere respondenten een boa-constructie als een goede oplossing zien voor samenwerking en informatiedeling, zien zij ook de beperkingen hiervan. Zo stelt respondent 6 dat een dergelijke constructie wel wat voeten in de aarde heeft:

De enige oplossing zou zijn om zeg maar die private onderzoeker een bijzondere opsporingsaanstelling te geven. Voor een aantal fraudedelicten in die betreffende zaak. Maar ja, dat is ook wel een heel administratieve, bureaucratische rimram voordat je zeg maar die aanstelling krijgt en die beëdiging krijgt. Ja, dan zou je onbezoldigd boa kunnen zijn met betrekking tot, nou ja de bekende fraudedelicten.

[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Het voordeel van een boa-constructie is dat de betreffende particuliere onderzoeker een proces-verbaal kan opmaken, waardoor het gemakkelijker wordt binnen een opsporingsonderzoek de informatie te gebruiken die door deze persoon is gegenereerd. Ook suggereren respondenten dat informatie-uitwisseling op deze wijze wordt vergemakkelijkt en dat de status van boa het onderlinge vertrouwen wellicht ten goede kan komen. Respondenten zijn echter niet onverdeeld positief over een dergelijk plan. Dit heeft enerzijds te maken met de genoemde omslachtigheid en de vraag of het genoeg oplevert ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds speelt ook het commerciële karakter van de particuliere onderzoekssector een rol. Zo stelt respondent 21:

Dus dan wordt het een heel lastige, want als de meeste van die klanten zeggen van 'we willen niet dat het voor de [rechter] komt', waarom moet je dan een boa hebben? Die mag je niet inzetten, die bevoegdheden, om jouw onderzoek binnen je organisatie als [particuliere onderzoeker] beter te kunnen uitvoeren voor die klant. Nee, dat moet zijn ten behoeve van dat die aangebracht wordt richting het strafrechtproces en als die klant zegt 'nee, dat wil ik niet dat die daar heen gaat' [dan kan dat dus niet].

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Respondent 8 suggereert dat een minder vergaande vorm wellicht ook mogelijk is, namelijk door het inschakelen van particuliere onderzoekers als 'experts':

Gewoon het inschakelen van experts, niet zijnde je eigen experts, binnen de politie. Gewoon als een soort getuige-experts als het ware, ja, ik zie daar heel veel in en ik denk dat dat heel goed kan werken. Ja, laten we het maar gewoon eens proberen en dan gaan advocaten daar vast wel op schieten, dan weten we ook gelijk wat er gebeurt en hoe houdbaar het is.

[Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Voorgaand citaat van respondent 8 biedt een mooie overgang naar de laatste categorie van suggesties van respondenten, die wij kunnen samenvatten als het 'uitproberen van dingen'. Wij bespreken dit in paragraaf 6.2.3 hierna.

6.2.3 *Het 'uitproberen van dingen'*

Een laatste suggestie ter verbetering van samenwerking en publiek-private contacten die meermalen in de interviews voorkomt, is dat er 'dingen moeten worden uitgetoetst'. Hoewel deze suggestie erg algemeen is, gaat het respondenten dan met name om de suggestie om een publiek-privaat team samen te stellen rondom een specifieke zaak, om zo te komen tot *best practices* voor operationele samenwerking. Zo stelt respondent 6 voor:

Pak gewoon een paar enthousiaste partijen. Als zich een zaak voordoet, laat dat nou eens volgens een nieuw model gaan. Laten ze leren onderweg. Invester daarin en creëer helden. Op het moment dat zij succesvol zijn, dan worden anderen [enthousiast omdat ze zien:] 'Hé verrek hè, die hebben goed samengewerkt en wat een mooie zaak'. Zowel privaat als publiek. Je moet helden creëren, successen maken. Dan kun je zeggen van nou we hebben (...) leermomenten, knelpunten en dan kun je echt mogelijkheden en onmogelijkheden [identificeren], dan moet je vooral zoeken naar wat elkaar bindt en niet wat elkaar scheidt hè. Want dat is de tweede opmerking die ik wil maken. We hebben allemaal de neiging om te zeggen 'ja, nee, moeten we doen'. Vervolgens gaan we in gesprek waarom het niet kan, wat ons scheidt. Zoek nou op wat

bindt. Ga dat terrein nou eens ontdekken. Dat is twintig jaar niet gebeurd. (...) Privaat en publiek [onderzoeken dan] parallel en het gaat vooral om wat elkaar bindt en maak een lijstje ervan waar het knelt. Dat is de enige manier. Het is iedere keer top-down gestuurd. (...) [Maar dat] wordt nooit wat. Hel-den creëren, succes creëren.

[Respondent 6 – particuliere onderzoeker (POB)]

Het punt van respondent 6, dat er meer nadruk moet komen op wat er wel kan (in tegenstelling tot de onmogelijkheden) en wat overeenkomsten zijn tussen publiek en privaat, is een veelgehoorde suggestie. Respondenten benadrukken het belang van een 'positieve houding' bij samenwerking. Respondent 6 benadrukt in het citaat hiervoor daarnaast het belang van wat hij 'bottom-up'-initiatieven noemt. Zoals we hierna zullen bespreken, zijn meerdere respondenten het eens met de analyse dat samenwerking die top-down is opgelegd ('samenwerken om het samenwerken') niet zinvol is. Samenwerking zou volgens deze respondenten laagdrempelig en rondom een concrete zaak moeten plaatsvinden, dit onder andere in het kader van efficiëntie.

Weet je, in de ideale situatie zou je per zaak snel met elkaar moeten kunnen gaan zitten. Desnoods op een kamer om de informatie snel te kunnen leveren. Ik bedoel, we leven natuurlijk in een tijd dat we met zes drukken op de knop in drie verschillende banken in het buitenland zitten, bijvoorbeeld met geldtransacties. Nou ja, als wij dat op de ouderwetse manier via rechtshulp moeten opvragen zijn we gemiddeld per rechtshulpverzoek een halfjaar kwijt. Dus ja, nou ja, wat zij in tien minuten doen, doen wij anderhalf jaar over.

[Respondent 18 – politie]⁸⁵

Meerdere respondenten noemen deze gezamenlijke aanpak van een specifieke casus als een ideale situatie. Zo stelt respondent 21 voor:

[Zo] zou je ook kunnen bedenken van nou weet je wat? We gaan een gezamenlijk team inrichten (...). Dat alles wat je kunt doen zonder politiebevoegdheden doen zij en op het moment dat er politiebevoegdheden ingezet moeten worden doet de politie dat.

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

Los van voorgaande suggesties die door meerdere respondenten worden besproken, is er ook een aantal suggesties dat door een enkele respondent wordt gedaan. Het gaat hierbij om uiteenlopende onderwerpen, zoals het opzetten van een particulier gefinancierd team voor een specifieke vorm van financieel-economische criminaliteit (naar

85 Veel respondenten benadrukken ook het belang van internationale samenwerking. Aangezien dit echter de scope van dit onderzoek te buiten gaat en geen van de respondenten hier concreet over wordt, zullen we deze suggestie verder niet bespreken.

Brits model, zie Hurley, 25 februari 2019) en het bundelen van private en strafrechtelijke informatie, tot het opzetten van gezamenlijke educatie.

Na voorgaande bespreking van de suggesties van respondenten ten aanzien samenwerking en publiek-private relaties richten wij ons in paragraaf 6.3 op een hoger abstractieniveau, door de algemene reflectie van respondenten ten aanzien van samenwerking in kaart te brengen.

6.3 De zin en onzin van samenwerking volgens respondenten

In het voorgaande zijn de suggesties van respondenten besproken die publiek-private contacten en samenwerking volgens hen kunnen verbeteren. In deze laatste empirische paragrafen van dit rapport doen wij een stapje terug en beschouwen wij samenwerking op een hoger abstractieniveau vanuit het gezichtspunt van onze respondenten.

‘Samenwerking’ wordt veelal gezien als een panacee voor problemen die rondom criminaliteit spelen (zie voor een kritische beschouwing o.a. Meerts & Dorn, 2017). We hebben echter gezien dat er ook aan samenwerking de nodige haken en ogen kleven. Het is daarom belangrijk om in kaart te brengen wat de denkbild van publieke en private sector respondenten zijn ten opzichte van vragen als het nut van samenwerking en de meerwaarde van respectievelijk het strafrecht en particuliere opsporing in het kader van de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. Wij beginnen hierna met een bespreking van de reflectie van respondenten ten aanzien van samenwerking in het algemeen en de vraag welk type samenwerking volgens hen het meest zinvol is. Vervolgens beschouwen we in paragraaf 6.4 de rollen die respondenten zien weggelegd voor strafrechtelijke en particuliere actoren.

In paragraaf 3.2 hebben wij besproken wat de redenen zijn die respondenten aanvoeren om in een concreet geval samenwerking aan te gaan. Het gaat hier dan met name om de vraag of aan de samenwerking toegevoegde waarde kan worden toegeschreven. Kijken we naar de algemene mening van respondenten ten aanzien van samenwerking, dan zien we hetzelfde argument terugkomen. Vrijwel alle respondenten benadrukken dat ‘samenwerken om het samenwerken’ iets is dat dient te worden vermeden. Zij staan dan ook kritisch tegenover de wijze waarop er veelal over samenwerking wordt gesproken, zoals valt te lezen in de volgende uitspraak van respondent 22: ‘Het hele onderwerp publiek-private samenwerking is een soort van nieuw sleutelwoord wat door iedereen wordt geroepen. Maar ja, ga eerst maar eens op zoek naar dat gemeenschappelijke belang. Wat is nu het prangende probleem wat we gezamenlijk willen aanpakken?’ [Respondent 22 – politie]. Het feit dat samenwerking een onderwerp is waar al heel lang over wordt gepraat, geeft volgens respondenten aan dat er te snel wordt gedacht dat samenwerking een oplossing kan bieden, terwijl er in de praktijk vaak weinig van terecht komt. Om deze reden is het volgens respondenten belangrijk om samenwerking te reserveren voor uitzonderlijke gevallen, waarbij de samenwerking iets toevoegt. Zo geeft respondent 26 aan:

Ik denk dat je het echt moet zien als een manier om excepties te managen (...) Je moet eigenlijk altijd kijken of het op een andere manier kan en dan pas gaan samenwerken. En dat is niet hoe het gaat. Dus je merkt dat er nu vrij snel, ECTF is een goed voorbeeld denk ik, dat er vrij snel naar het middel van samenwerking wordt gegrepen. Ook voor de beeldvorming en ook om commitment te tonen. (...) Ja, dan wordt het echt een beetje symbolisch. Nou ja, symbolisch kan je ook op een andere manier wel [dingen doen], [ja, daarvoor] kan je een congres organiseren.

[Respondent 26 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Buiten deze uitzonderingen waarbij samenwerking geboden is, kan financieel-economische criminaliteit volgens respondenten prima door ofwel het strafrechtelijk systeem, ofwel particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers zelf worden afgehandeld: ‘Want even, waar gaat het vaak om – wie kan het meest effectief en efficiënt zorgen dat misdaad niet lonend is?’ [Respondent 1 – FIOD]. Zoals we in paragraaf 2.2 en 3.3 hebben gezien, is dit dan ook een belangrijke reden om geen aangifte te doen of de aangifte niet strafrechtelijk te onderzoeken. Zo geeft respondent 14 een voorbeeld van een zaak waarbij het strafrecht is betrokken, maar hij zich afvraagt of dat noodzakelijk was geweest:

Kijk als ik dan kijk naar dit verhaal, deze meneer was meteen al zijn baan kwijt en, [ik] ben nog koffie bij hem wezen drinken, die was zijn spullen kwijt, had net een nieuw huis gekocht. Daar hebben we ook beslag op gelegd, dus dat was hij ook kwijt. Die andere meneer is ook alles kwijt. Ja. Moeten ze dan nog [strafrechtelijk worden aangepakt]? (...) En als je dan kijkt naar alle inspanning die wij [en de] politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht in vijf jaar tijd hierin leveren en je kijkt dan op het laatste blaadje, 240 uur dienstverlening. Is de maatschappij hier nou beter van geworden?

[Respondent 14 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ondanks deze kritische noten, staan alle respondenten op zichzelf positief tegenover samenwerking en het aangaan van publiek-private relaties. Zo stelt respondent 28:

Ik denk, zeker als het om fraudebestrijding gaat, dat we de fraude alleen nog maar aankunnen, als we veel meer aan publiek-private samenwerking gaan doen. Doen we dat niet, dan gaan we die strijd echt verliezen. Het zou misplaatste arrogantie zijn, als wij denken dat wij zonder private partijen überhaupt aan fraudebestrijding kunnen doen.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

De gevallen waar samenwerking volgens respondenten voor moet worden gereserveerd gaan dan vooral om concrete zaken of thema's waarbij dit een toegevoegde waarde heeft. Het delict of thema is daarbij van dien aard dat er een duidelijk maatschappe-

lijk belang is om dit gezamenlijk aan te pakken en de samenwerking is hierbij essentieel (bijvoorbeeld in verband met de informatiepositie of specifieke expertise). Het ligt in de lijn der verwachting dat het hierbij voornamelijk gaat om financieel-economische criminaliteit die extern is aan de organisatie (zie ook paragraaf 5.3.1), aangezien interne financieel-economische criminaliteit eerder wordt beschouwd als een probleem van de organisatie zelf:

Je kunt niet zomaar zeggen 'we gaan met iemand een structureel samenwerkingsverband aan om zijn of haar interne fraude te bestrijden' want, ik wil niet zeggen dat je daarmee dan een soort van opsporingscapaciteit koopt, maar het kan niet zo zijn dat we zeggen van 'nou, nu heb jij, groot bedrijf, heel veel last van interne fraude, we gaan jou helpen door een structureel samenwerkingsverband aan te gaan'. Dat kan niet.
[Respondent 22 – politie]

Respondent 22 legt in het citaat hiervoor de nadruk op structurele samenwerkingsverbanden. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, is 'samenwerking' echter diffuser en kent het ook andere verschijningsvormen. Respondenten is dan ook gevraagd naar hun mening over de verschillende typen samenwerking. De meningen blijken uiteen te lopen of samenwerking zich vooral zou moeten richten op formele, langdurige samenwerking of op ad-hoc-initiatieven die zich richten op incidentele operationele samenwerking. De meeste respondenten geven aan vooral meerwaarde te zien in samenwerking die zich richt op concrete zaken.⁸⁶ Dat wil niet per se zeggen dat zij alleen ad hoc samenwerking voorstaan (ook binnen structurele samenwerking kan men zich op concrete zaken richten), maar veel respondenten stellen dat samenwerking vooral nuttig is als het is gericht op een concrete zaak.

Specifiek ten aanzien van het gebruik van structurele afspraken, zoals een convenant, zien we het volgende dilemma terugkomen: vanwege het belang van de keuzevrijheid om bijvoorbeeld wel of geen aangifte te doen, zijn structurele samenwerkingsverbanden volgens een aantal respondenten niet haalbaar of wenselijk. Zo legt respondent 3 uit: 'Als ik convenanten maak, dan kan ik zelf niet uitmaken wanneer ik aangifte doe. (...) [Omdat] we in een convenant hebben afgesproken dat we van die zaken aangifte doen. Dat werkt niet' [Respondent 3 – particuliere onderzoeker (forensisch accountant)]. Respondent 3 ziet daarom meer in langdurige samenwerking in het kader van het onderhouden van goede contacten en ad hoc samenwerking rondom specifieke zaken.

Voorgaande reflectie van respondenten ten aanzien van het onderwerp 'samenwerking' hangt ook samen met de vraag hoe zij de rolverdeling zien tussen het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector. Dit is een fundamentele vraag die

⁸⁶ Dit komt overeen met de bevindingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2012: 13), wanneer wordt gesteld: 'Daar waar de politie met ketenpartners incidenteel samenwerkt aan concrete zaken, verloopt de samenwerking in de regel beter dan bij geformaliseerde of programmatische samenwerking in de keten.'

raakt aan de grondslagen van ons rechtssysteem en die speciale aandacht verdient in het licht van de discussie rondom capaciteitsproblemen binnen het strafrecht en een groeiende markt voor particuliere veiligheid. Wij behandelen deze vraag daarom hier-na in paragraaf 6.4.

6.4 Een empirische reflectie op publiek-private verhoudingen

Ik vind sowieso het hele systeem, (...) ik verwonder me er nog weleens over. Dan sta ik in de zittingszaal met mijn jurk aan en dan denk ik 'is toch wel grappig hè, dat we dit als samenleving nog steeds accepteren'. Dat daar iemand zit, dat ik wat mag roepen, dat ik jou vast mag zetten, als je dan niet komt. Dat we accepteren dat, als die rechter zegt 'nee, ja je moet vier jaar de gevangenis in', dat de samenleving dat oké vindt. Dat je dat accepteert dat er zoiets is als een rechtsstaat. Dat er uiteindelijk iemand in de positie is om over jouw leven te beschikken. Dat vind ik een mooi gegeven, maar met dezelfde abstractie kun je ook kijken naar oké, dat kan dan zo zijn, maar, vinden we het nog steeds met elkaar zo dat het alleen aan politie en justitie is om criminaliteit te bestrijden? Of vinden we met elkaar dat het gewoon een maatschappelijk probleem is waar we allemaal onze rol in moeten pakken? Nou, in het kader van deze Proeftuin [Verzekeringsfraude] heb ik hier ook weer over nagedacht. Dacht ik ja, ik denk wel dat de tijd nu zo is dat men niet meer per se vindt dat alleen de politie dit moet doen. Dat iedereen daar een rol in heeft. (...) Ja, ik denk eigenlijk dat de tijd wel daar is dat ook de samenleving wel vindt dat [we] er met zijn allen wat aan moeten doen.

[Respondent 28 – Openbaar Ministerie]

Het citaat van respondent 28 hiervoor is een mooie opmaat naar de inhoud van deze paragraaf. Het denken over criminaliteitsbestrijding en -beheersing is traditioneel gericht op de inspanningen van de staat. Dit wordt veelal gegoten in de vorm van een discussie rondom het geweldsmonopolie van de staat (o.a. Weber, 1946). Ook als we bijvoorbeeld kijken naar de maatschappelijke reacties ten aanzien van de in het citaat hiervoor aangehaalde Proeftuin Verzekeringsfraude, zien we dat dit speelt. Zo wordt in het *Parool* de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten aangehaald, die het volgende over de Proeftuin zegt: 'Ik vind het een zorgelijke ontwikkeling dat we de opsporing aan particulieren overlaten, omdat de politie onvoldoende geld en capaciteit heeft. Wat is de volgende stap? Geven we burgers straks twee pistolen per straat, omdat er geen geld is voor surveillance?' (Van Houwelingen & Zijlmans, 16 augustus 2019).

In hoofdstuk 1 hebben wij een overzicht gegeven van literatuur over dit onderwerp en de verschillende theoretische zienswijzen op publiek-private verhoudingen (zie ook Meerts, 2019b). Hoewel deze theoretische beschouwingen nuttig zijn voor ons begrip van de situatie, geven ze ons slechts beperkt inzicht in de praktijk. Om deze reden is

respondenten gevraagd te reflecteren op de verhoudingen tussen het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoeksmarkt.⁸⁷ Wij beginnen hierna met een reflectie op de rol die het strafrechtelijk systeem volgens respondenten zou moeten hebben in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waarna wij ingaan op de rol die volgens respondenten is weggelegd voor de particuliere onderzoeksmarkt.

In het licht van de discussie die in de literatuur woedt rondom het primaat van het strafrecht is het ten eerste interessant op te merken dat onze respondenten de nadruk lijken te leggen op de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van organisaties om zelf zo veel mogelijk (preventief maar ook reactief) te doen tegen criminaliteit in het algemeen en interne financieel-economische criminaliteit in het bijzonder. We hebben bijvoorbeeld in paragraaf 3.3 reeds gezien dat in hoeverre de particuliere partij zelf al actie heeft ondernomen en in hoeverre de misdraging de organisatie is aan te rekenen (bijvoorbeeld door de fraudegevoeligheid van een bepaald proces) overwegingen zijn die een rol spelen bij de beslissing om een aangifte in onderzoek te nemen. De term ‘optimum remedium’ komt hier vaak naar voren, waarmee de nadruk wordt gelegd op het feit dat de inzet van het strafrecht de meest effectieve vorm van optreden moet zijn, zoals we kunnen zien in het volgende citaat van respondent 21.

[Dat] vanuit het OM de visie is dat het een optimum remedium moet zijn. Dat betekent dus niet van als er een strafbaar feit is, dan gaan we meteen rennen en dan gaan we erachteraan, nee, [de vraag is:] is de inzet van het strafrecht de meest effectieve manier om deze vorm van criminaliteit aan te pakken?

[Respondent 21 – politie (NXT Financieel Opsporen)]

In tegenstelling tot het gebruik van het strafrecht als ultimum remedium, gaat het er bij de inzet van strafrecht als optimum remedium dus om dat het strafrecht niet wordt ingezet als laatste redmiddel, maar juist omdat het in het onderhavige geval de meest effectieve oplossing is (Kamerstukken II 2015/16, 29279, 334). Respondent 4 leg uit:

Maar optimum [is] dat je zegt: het is niet alleen het laatste middel, maar ook het meest optimale want de anderen zijn al geweest. Niet dat de anderen niets hebben gedaan en dat je zegt ‘nou dan maar het strafrecht’. Want dat is natuurlijk vaak met aangiftes dat je zegt ‘ja, het is wel heel schandelijk wat er is gebeurd en het is wel een misdrijf maar ja als ze beter hadden opgelet ...’. Daarmee zeggen we niet eigen schuld dikke bult, maar we zeggen wel, als we moeten kiezen uit zaken en er is een zaak waarbij heel goed is opgelet en actie

87 Aangezien wij in eerdere hoofdstukken al uitgebreid hebben stilgestaan bij redenen om wel of geen aangifte te doen en redenen om een aangifte wel of niet op te pakken, richten we ons in dit hoofdstuk op de algemenere beschouwing van de rol van de strafrechtelijke keten en de particuliere onderzoekssector. De zienswijze van respondenten ten aanzien van de toegevoegde waarde van beide in een specifieke zaak of samenwerking zijn terug te lezen in eerdere hoofdstukken en laten wij hier dus buiten beschouwing.

is ondernomen en toch is die meneer of mevrouw erdoor gekomen met zijn misdrijf, dan is het strafrecht extra nuttig om daar iets aan te doen. (...) Dus [je moet] civielrechtelijk heel veel optreden en soms strafrechtelijk. Soms gaat het hand in hand en vult het elkaar aan, maar het zou nooit [alleen] het een of het ander [moeten zijn], de politie is nog weleens van dat ze zeggen het moet allemaal civielrechtelijk. Daar ben ik het absoluut niet mee eens. Het is gewoon, strafrecht is echt nodig om het financieel-economisch stelsel in stand te houden en dat betekent ook het aanpakken van fraudeurs die verzekeraars of particulieren, of wie dan ook, hebben opgelicht.
 [Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Zoals respondent 4 hiervoor aangeeft, betekent de inzet van het strafrecht als optimum remedium tevens dat er in deze opvatting, die door veel respondenten wordt gedeeld, vanuit wordt gegaan dat het strafrecht in bepaalde gevallen noodzakelijk is en een duidelijke toegevoegde waarde heeft. Deze toegevoegde waarde wordt vooral gezocht in het normatieve element dat aan het strafrecht vastzit: de morele afkeuring die in een strafrechtelijke, openbare vervolging besloten ligt, kan men niet op dezelfde manier bewerkstelligen met de verschillende opties van particuliere afdoening die zijn besproken in paragraaf 1.3.2.3 (Meerts, 2019a). Daaraan verbonden geven respondenten aan dat zij meer verwachten van de afschrikkende werking van het strafrecht, dan van een eventuele afschrikkende werking van vormen van particuliere afdoening. De mogelijkheid tot het uitdelen van straffen in plaats van het treffen van een maatregel is dan ook volgens veel respondenten de grootste toegevoegde waarde van het strafrecht.⁸⁸ Zo stelt respondent 8:

Ja, als je het hebt over een effectieve maatregel om gewoon iemand in zijn criminele carrière te stoppen dan, ja, die hebben wij nog steeds niet. Vind ik ook goed overigens, want het lijkt me geen goed plan om private partijen dat monopolie op geweld en het uitdelen van straffen, om dat bij hen te gaan leggen. Dat moet vooral bij de politie blijven liggen.
 [Respondent 8 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

In het licht van de vele opties die er bestaan voor particuliere afdoening en de overwegingen om wel of geen aangifte te doen (zie hoofdstuk 2), zal het de lezer niet verwonderen dat respondenten dus expliciet zoeken naar de toegevoegde waarde van een strafrechtelijke interventie en dat het voor hen geen automatisme is dat het strafrecht een rol moet spelen in elk geval van interne financieel-economische criminaliteit. Dit leidt er automatisch toe dat men de particuliere sector een belangrijke rol toedicht (zie ook Levi & Doig, 2020). Hoewel we in dit en eerdere hoofdstukken hebben gezien dat respondenten bij zaken waarin er een ‘duidelijk maatschappelijk belang’ in het ge-

⁸⁸ Overigens wijzen respondenten ook op de mogelijkheid tot inzet van opsporingsbevoegdheden als belangrijke toegevoegde waarde van het strafrecht. Zie ook paragraaf 2.3.

ding is, eerder de opvatting hebben dat er een rol moet zijn voor het strafrechtelijk systeem, zien zij deze rol voor een belangrijk deel nog steeds binnen het kader van het optimum remedium karakter van het strafrecht. Het kan volgens respondenten in het maatschappelijk belang zijn, als zaken *niet* via het strafrecht worden afgedaan. Dit heeft te maken met eerder besproken (knel)punten zoals capaciteit, expertise en efficiëntie, maar ook met de opvatting dat criminaliteitsbestrijding geen exclusieve taak is van de overheid. Zo stelt respondent 23:

Ik ben zeker niet iemand die vindt dat het alleen maar opsporing moet zijn. Ik denk dat er veel effectievere maatregelen zijn om criminaliteit te bestrijden dan opsporing. (...) Dat je ook samen de afweging kan maken of dit de meest effectieve maatregel is. (...) Ja, uiteindelijk wil je gewoon criminaliteit bestrijden en dat doe je denk ik niet alleen maar door op te sporen. Misschien wel juist niet alleen maar door op te sporen.
[Respondent 23 – politie]

Respondenten benadrukken dat particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers een belangrijke rol hebben in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waarbij we wellicht kunnen stellen dat die rol nog groter is in het geval van interne financieel-economische criminaliteit (omdat we hebben gezien dat respondenten hier een beperkte rol toeschrijven aan het strafrechtelijk systeem). Het argument is hier dat professionals, zoals particuliere onderzoekers, maar ook hun opdrachtgevers die bepaalde producten aanbieden, een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om zo veel mogelijk te doen om criminaliteit tegen te gaan. Dit past goed bij de hiervoor besproken optimum remedium-gedachte. Deze maatschappelijke verantwoordelijkheid valt uiteen in twee delen. Ten eerste gaat dit om het preventief zorgen dat er (intern en extern) geen misbruik kan worden gemaakt van de organisatie, bijvoorbeeld door diensten en producten zodanig in te kleden dat de kans op misbruik beperkt blijft. Dit is een punt dat meerdere respondenten aanhalen, onder wie respondent 7, die de nadruk vooral legt op de verantwoordelijkheid van grotere bedrijven:

Kijk, ik vind zelf dat grote bedrijven, daar doen we in Nederland eigenlijk nog veel te weinig aan, maar dat grote bedrijven ook een verantwoordelijkheid hebben om criminaliteit te voorkomen. Hè, dus dat je producten maakt en diensten verleent die niet gevoelig zijn voor criminaliteit. Hè, dus iemand die een winkel heeft en in zijn kassa € 10.000 cash heeft zitten, dat is natuurlijk ook een beetje vragen om problemen hè. Iemand die zijn huisdeur open laat staan, of geen goed hang-en-sluitwerk [heeft], en daar wordt ingebroken? Ja, dat is natuurlijk ook een beetje vragen om problemen. Dus nou ja, naarmate het bedrijf professioneler wordt en groter is, vind ik ook dat er meer verantwoordelijkheid bij je ligt om te zorgen dat je producten veilig zijn.
[Respondent 7 – particuliere onderzoeker (interne afdeling)]

Ten tweede valt volgens respondenten van beide kanten – naast dit preventieve deel – ook reactieve actie onder de maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties. Dit hangt samen met het ‘weerbare slachtoffer-argument’ dat in paragraaf 3.3 reeds is besproken. Zo legt respondent 4 uit:

[Omdat] het feit wel zowel civiel als strafrechtelijk is, maar dat je vanuit twee kanten het kunt aanpakken. Waarbij ik denk dat het meeste toch civielrechtelijk moet worden gedaan, zowel omdat het de capaciteit is, maar ook omdat ik vind dat het hoort bij je taak [als organisatie]. (...). Ik vind dat (...) de private partijen echt heel grote taken hebben en daar hoort ook bij de inzet van recherchebureaus en onderzoek om van alles te doen. Ik denk dat slechts een heel klein deel daarvan zou moeten leiden tot een aangifte.

[Respondent 4 – Openbaar Ministerie]

Aangezien wij hebben gezien dat veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit (volledig) privaat worden onderzocht en afgehandeld, lijkt deze opvatting bij de praktijk te passen.

De voorgaande reflectie van respondenten is opvallend, omdat we het kunnen interpreteren als dat zij vinden dat de rol van het strafrechtelijk systeem vooral aanvullend is ten aanzien van wat er in de particuliere sector gebeurt, in plaats van andersom. Dit gaat in tegen veel theoretische opvattingen over de verhouding tussen publiek en privaat op het gebied van criminaliteitsbestrijding (zie bijvoorbeeld Kakalik & Wildhorn, 1971). Daarnaast is het bovenstaande relevant in het kader van de verhouding tussen de verschillende rechtsgebieden waar binnen particulier onderzoek gebruik van wordt gemaakt. Men duidt dit in de literatuur ook wel aan als *forum shopping* (zie bijvoorbeeld Meerts, 2019a). Zoals eerder gesteld, kan interne financieel-economische criminaliteit vaak op verschillende manieren wordt gedefinieerd: als strafbaar feit, onrechtmatige daad, contractbreuk of een arbeidsconflict. Hierdoor kunnen bewuste keuzes worden gemaakt ten aanzien van welk recht er wordt ingezet om te reageren op het gedrag. Het gebruik van de verschillende rechtsgebieden is dus een pragmatische of normatieve keuze. We zien echter ook dat respondenten worstelen met de vermenging en grensvervaging tussen het strafrecht, het civiele recht en het arbeidsrecht. Dit zijn verschillende normatieve sferen, die soms lijken samen te smelten in de opvatting van respondenten, maar in de kern op andere (normatieve) uitgangspunten zijn gebaseerd. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 7, wanneer wij ingaan op culturele verschillen en ‘het (niet) spreken van dezelfde taal’, een onderwerp dat meermalen in dit rapport naar voren komt.

6.5 Afsluiting

In dit afsluitende empirische hoofdstuk hebben we de suggesties van respondenten besproken die samenwerking zouden moeten vergemakkelijken. Deze richten zich met

name op de inrichting van de politieorganisatie en het proces van contact leggen, de wijze van gebruikmaken van particulier gegenereerde informatie binnen het strafrecht en het 'uitproberen van dingen'.

Het afsluitende gedeelte van hoofdstuk 6 heeft zich op een hoger abstractieniveau gericht: op de zienswijze van respondenten ten aanzien van samenwerking en de rol van het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. Over het algemeen kunnen wij stellen dat respondenten positief zijn over zowel de potentie van samenwerking als de rol die het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector kunnen spelen in de strijd tegen interne financieel-economische criminaliteit. Interessant is dat er veel nadruk wordt gelegd op het primaat van de particuliere sector: zowel respondenten uit de publieke als uit de private sector benadrukken dat veel buiten het strafrecht om gebeurt en dat dit ook goed is. Organisaties dragen volgens respondenten een maatschappelijke verantwoordelijkheid om zich in te zetten tegen criminaliteit. Hierbij zou het strafrecht dan als optimum remedium moeten worden ingezet.

In het volgende hoofdstuk ronden wij het rapport af door middel van een conclusie en discussie. Hier zullen wij de onderzoeksvragen beantwoorden en reflecteren op de onderzoeksresultaten.

7 Conclusie en discussie

In dit laatste hoofdstuk bepreken wij de antwoorden op de geformuleerde onderzoeksvragen en reflecteren we kritisch op de inhoudelijke en methodologische waarde van dit onderzoek.

7.1 Conclusie

De voorgaande hoofdstukken bevatten een uitgebreide uiteenzetting van de onderzoeksresultaten. In deze conclusie geven wij op basis van het uitgevoerde onderzoek in meer beknopte vorm antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen. Daarnaast gaan we dieper in op de belangrijkste en meest opvallende bevindingen. De vraagstelling die leidend is geweest voor dit onderzoek luidt:

In hoeverre kan er worden gesproken van samenwerking tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties en wat is de juridische context waarin deze samenwerking plaatsvindt? Wat zijn de factoren die deze samenwerking bevorderen, dan wel belemmeren?

Ter beantwoording van bovenstaande vraagstelling hebben wij zes onderzoeksvragen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

1. *Wat is de aard van de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland en wat is de betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit?*
2. *Wat zijn redenen om*
 - a) *over te gaan tot aangifte naar aanleiding van een particulier onderzoek; en*
 - b) *al dan niet gevolg te geven aan aangiftes naar aanleiding van interne financieel-economische criminaliteit, gebaseerd op een particulier onderzoeksrapport?*
3. *Op welke manier zijn particuliere onderzoeksrapporten bruikbaar in de opsporing en vervolging van interne financieel-economische criminaliteit?*
4. *Wat zijn de juridische kaders voor publiek-private informatie-uitwisseling in het kader van een strafrechtelijk onderzoek?*
5. *In hoeverre wordt er informatie gedeeld tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie?*
6. *Welke factoren kunnen worden geïdentificeerd die samenwerking tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie bevorderen, dan wel belemmeren?*

In paragraaf 7.1.1 gaan wij in op genoemde specifieke onderzoeksvragen, waarna wij in paragraaf 7.1.2 de overkoepelende vraagstelling beantwoorden.

7.1.1 *Beantwoording van de onderzoeksvragen*

Om de overkoepelende vraagstelling die leidend is voor dit onderzoek te beantwoorden, dienen wij eerst een antwoord te formuleren op de verschillende onderzoeksvragen. Wij beginnen met onderzoeksvraag 1:

Onderzoeksvraag 1: Wat is de aard van de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland en wat is de betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit?

Ten aanzien van de aard van de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland kunnen wij kort gezegd stellen dat het gaat om een professionele markt die onderzoeksdiensten levert aan organisaties die te maken krijgen met interne financieel-economische criminaliteit (en ander ongewenst gedrag).⁸⁹ Het kan hierbij zowel gaan om (forensische afdelingen binnen) grote organisaties als om kleinere nichekantoren. De markt bestaat grofweg uit vier groepen actoren, namelijk interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als PO-B's), forensische accountants en advocatenkantoren. Het is een versnipperde sector, die verschillende typen onderzoekers omvat, elk met hun eigen professionele achtergrond en regelgeving. Daarnaast zien we een grote verscheidenheid aan opdrachtgevers, en daarmee gediende belangen. De betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit is groot. Wij hebben gezien dat respondenten inschatten dat veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit volledig particulier worden onderzocht en afgedaan. Hiermee blijft veel financieel-economische criminaliteit volledig binnen de particuliere sector en heeft men binnen de strafrechtelijke keten slechts beperkt zicht op interne financieel-economische criminaliteit.

De volgende onderzoeksvraag bestaat uit twee onderdelen, die inhaken op het bovenstaande. Het eerste gedeelte gaat in op de vraag waarom er wordt besloten tot het al dan niet doen van aangifte:

Onderzoeksvraag 2a: Wat zijn redenen om over te gaan tot aangifte naar aanleiding van een particulier onderzoek?

Ondanks dat veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit binnen de privaatrechtelijke sfeer worden onderzocht en afgedaan, wordt er wel degelijk soms door

⁸⁹ Dit zijn niet de enige activiteiten van particuliere onderzoekers, maar dit zijn de activiteiten die relevant zijn voor het onderhavige onderzoek.

organisaties ook overgegaan tot het betrekken van politie en justitie via een aangifte.⁹⁰ Redenen die door respondenten worden aangevoerd om *niet* over te gaan tot een aangifte kunnen worden samengevat in de volgende categorieën: commerciële overwegingen, praktische overwegingen, normatieve overwegingen en een gebrek aan vertrouwen in het strafrecht. Bij commerciële overwegingen valt te denken aan kosten die gemoeid zijn met een aangifte, de vraag wat een aangifte de organisatie oplevert en impact op reputatie. Een voorbeeld van een praktische overweging is dat men een efficiënte oplossing zoekt. Een normatieve overweging in dit kader is bijvoorbeeld het laten meewegen van de belangen van de betrokken medewerker. Het gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijk systeem wordt onder andere gevoed door de perceptie dat politie en justitie kennis en expertise ontberen op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Tegelijkertijd blijkt dat respondenten uit de particuliere onderzoekssector en hun opdrachtgevers in bepaalde gevallen in ieder geval overwegen om ook aangifte te doen. Redenen die worden aangevoerd om *wel* over te gaan tot een aangifte kunnen als volgt worden samengevat: het kan gaan om een beleid om aangifte te doen, om strategische en pragmatische overwegingen en wederom om normatieve overwegingen. Strategische/pragmatische overwegingen komen vaak neer op een noodzakelijkheid – om een ander doel te bereiken is een aangifte nodig. Normatieve overwegingen die kunnen leiden tot het overgaan tot aangifte hebben te maken met de perceptie dat aangifte – moreel gezien – de juiste handeling is. Hierbij kan een gevoelde maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol spelen, maar bijvoorbeeld ook een behoefte aan vergelding. Het is belangrijk op te merken dat respondenten aangeven dat aangifte over het algemeen niet de enige actie is: aangifte wordt vaak gedaan naast (en in veel gevallen na) het nemen van interne, arbeids- of civielrechtelijke maatregelen. Het voorgaande leidt ertoe dat zowel publieke als private actoren op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit een vrij beperkt inzicht hebben in wat zich in het werkveld van de ander afspeelt.

Het tweede gedeelte van onderzoeksvraag 2 gaat verder waar het eerste gedeelte eindigt en biedt ons een beeld van wat er vervolgens met een aangifte gebeurt, mocht besloten worden daartoe over te gaan:

Onderzoeksvraag 2b: Wat zijn redenen om al dan niet gevolg te geven aan aangiftes naar aanleiding van interne financieel-economische criminaliteit, gebaseerd op een particulier onderzoeksrapport?

⁹⁰ Uiteraard is het ook mogelijk dat het strafrechtelijk systeem betrokken raakt bij een zaak zonder dat daar een keuze van de private actoren aan ten grondslag ligt, bijvoorbeeld omdat zij zelf de interne financieel-economische criminaliteit op het spoor zijn gekomen of zijn getipt door een derde partij. In een dergelijk geval is er uiteraard weinig keuze om politie en justitie wel of niet te betrekken, hoewel de keuze alsnog kan zijn om zelf ook aangifte te doen en om al dan niet volledige medewerking te verlenen. Hier gelden dan ook de onder onderzoeksvraag 2a genoemde overwegingen. De situatie waarin het strafrechtelijk systeem reeds is betrokken, lijkt, op basis van ons empirisch materiaal, slechts een minderheid van de gevallen te beslaan. Wij hebben hier echter geen harde cijfers over.

Uit ons onderzoek blijken meerdere overwegingen een rol te spelen bij de beslissing van de politie en justitie om gevolg te geven aan aangiftes van interne financieel-economische criminaliteit. Deze kunnen worden samengevat in redenen die te maken hebben met de aard van de gedraging, met de organisatie van het strafrechtelijk systeem of met de aangever. Bij de aard van de gedragingen gaat het er bijvoorbeeld om dat de aangifte – in de ogen van degene die de aangifte opneemt – geen strafbaar feit omvat, dat er geen maatschappelijk belang zou zijn gediend bij het strafrechtelijk onderzoeken van de zaak (en het dus wordt opgevat als een particulier belang) of dat er onvoldoende sprake is van een opsporingsindicatie. Wat betreft de organisatie van het strafrechtelijk systeem gaat het vooral om capaciteitsproblemen en de wijze waarop er in de prioritering wordt omgegaan met interne financieel-economische criminaliteit. Ten aanzien van de aangever, ten slotte, blijken overwegingen een rol te spelen zoals of het gaat om een weerbare partij die zelf actie kan ondernemen, of er reeds actie is ondernomen en of er met deze aangever wellicht afspraken liggen ten aanzien van het doen van aangifte.

De volgende drie onderzoeksvragen beantwoorden we, gezien hun samenhang, gezamenlijk. De vraag hoe gebruik wordt gemaakt van particuliere onderzoeksgegevens, hangt namelijk sterk samen met de vraag in hoeverre informatie-uitwisseling mogelijk is en in hoeverre er in de praktijk ook gebruik van wordt gemaakt. De derde, vierde en vijfde onderzoeksvraag luiden:

Onderzoeksvraag 3: Op welke manier zijn particuliere onderzoeksrapporten bruikbaar in de opsporing en vervolging van interne financieel-economische criminaliteit?

Onderzoeksvraag 4: Wat zijn de juridische kaders voor publiek-private informatie-uitwisseling in het kader van een strafrechtelijk onderzoek?

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre wordt er informatie gedeeld tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie?

Hoewel veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit los van elkaar worden onderzocht en afgehandeld, kunnen we in meer algemene zin stellen dat publiek en privaat elkaar weten te vinden op het moment dat dit noodzakelijk wordt geacht (via formele of informele wegen). Deze publiek-private contacten kunnen verschillende vormen aannemen, kunnen gericht zijn op de korte termijn of juist meer bestendig zijn en kunnen meer en minder vergaand van aard zijn.

In ons onderzoek hebben we ons voornamelijk gericht op operationele samenwerking en contacten, dat wil zeggen rondom een specifieke zaak. Hoewel dit in veel gevallen zal gaan om incidenteel (ad-hoc) contact, kan een dergelijk publiek-privaat contact ook ontstaan binnen meer bestendige en langdurige samenwerkingen. De meeste van dit soort structurele samenwerkingen zijn echter vooral gericht op samenwerking op strategisch niveau, waardoor zij niet in eerste instantie gericht zijn op operationele samenwerking.

In het kader van interne financieel-economische criminaliteit vindt veel publiek-privaat contact op ad-hocbasis plaats. Veelal gaat het hierbij niet zozeer om samenwerking, maar eerder om minder vergaande vormen zoals overdracht van privaat vergaarde informatie richting politie en justitie, eventueel met een zekere mate van wederkerigheid. Binnen ad-hoccontacten kan echter wel degelijk samenwerking ontstaan. De meeste voorbeelden van samenwerking zien wij echter ontstaan in het kader van structurele, formele samenwerkingsverbanden die zijn gebaseerd op een convenant. Deze formele en meer bestendige samenwerkingsverbanden zijn echter voornamelijk gericht op de bestrijding van criminaliteit die *extern* is aan de deelnemende organisaties. Daarnaast gaat het hier vaak om samenwerking op strategisch niveau. Beide onderwerpen zijn niet de focus van ons onderzoek. Er zijn echter uitzonderingen te benoemen. Zo is de besproken Proeftuin Verzekeringsfraude een bijzonder initiatief, dat wellicht meer overeenkomsten vertoont met de eveneens besproken pilots voor particuliere onderzoeksbureaus dan met andere samenwerkingen in ruime zin. Hoewel de mate van samenwerking binnen de Proeftuin kritisch kan worden beschouwd (het is vooral gericht op het gebruik van particulier genereerde informatie binnen een strafrechtelijke vervolging), is het wel gericht op operationeel contact. Ook hier zien we echter weer dat het onderwerp gericht is op *externe* financieel-economische criminaliteit. Hiermee kunnen wij concluderen dat voor het onderwerp van het onderhavige onderzoek (interne financieel-economische criminaliteit) heel weinig voorbeelden van daadwerkelijke samenwerking zijn aan te wijzen.

Publiek-privaat contact of samenwerking draait in belangrijke mate om de vragen op welke wijze privaat gegenereerde informatie kan worden ingezet binnen het strafrecht en op welke wijze informatie (legaal) kan worden uitgewisseld. De inhoud van de informatie en het type informatie dat wordt gedeeld kan in verschillende categorieën worden ingedeeld. Ten eerste benoemen respondenten dat informatie kan worden uitgewisseld die valt onder de categorie onderzoeks- dan wel opsporingshandelingen. Een tweede categorie van uitgewisselde informatie bestaat uit concrete onderzoeksbevindingen. Ten derde benoemen respondenten zogenaamde sturingsinformatie. Ten slotte kunnen wij kennis als aparte categorie benoemen, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat respondenten deze over het algemeen niet opvatten als onderdeel van 'informatie-uitwisseling'. De reden hiervoor is dat zij stellen dat het bij kennisdeling meer gaat om het trekken van algemene lessen vanuit de bestaande kennis en ervaring, dan dat het om concrete informatie zou gaan. Het uitwisselen van kennis is dan ook makkelijker dan het uitwisselen van 'informatie'.

Informatie-uitwisseling kan meerdere vormen aannemen. Ondanks de wijdverbreide opvatting dat juridisch gezien informatiedeling heel moeilijk zou zijn, zijn er verschillende mogelijkheden om informatie tussen privaat en publiek over te hevelen. Het delen van informatie door particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers is gemakkelijker dan het delen van informatie door politie en justitie. Echter bieden de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wel enige ruimte voor het delen van informatie. Onder (zowel particuliere als strafrechtelijke) respondenten

bestaat vooral onduidelijkheid over wat politie en justitie juridisch gezien met partijen buiten de strafrechtelijke keten kunnen delen.

Particulier gegenereerde informatie kan in het kader van een aangifte over het algemeen gemakkelijk worden gedeeld met het strafrechtelijk systeem, eventueel door middel van de inzet van opsporingsbevoegdheden. Of er gebruik kan worden gemaakt van particulier gegenereerde informatie is echter niet slechts een puur juridische vraag. Wij hebben gezien dat ook in gevallen waar er juridisch gezien geen belemmeringen bestaan voor het gebruik van particulier gegenereerde informatie, politie en justitie terughoudend kunnen zijn. Dit heeft te maken met de waarde die wordt toegekend aan dergelijke informatie. Hierbij wordt het belang dat de particuliere organisatie heeft bij het onderzoek meegewogen, alsmede het risico dat informatie op illegale wijze is verkregen. Er wordt door respondenten in dit kader een onderscheid gemaakt tussen 'objectieve' en 'subjectieve' gegevens. Hiermee wordt bedoeld dat aan aangeleverde informatie die niet afhankelijk is van een (subjectieve) interpretatie van een (publieke of private) onderzoeker (objectieve informatie) meer waarde wordt toegekend dan aan informatie die meer afhankelijk is van bepaalde personen (subjectieve informatie).

Ten aanzien van de wijze van gebruik van particulier vergaarde informatie kan er gesteld worden dat er in grote lijnen drie handelwijzen uit ons onderzoek naar voren komen. De aangeleverde en mogelijk te gebruiken informatie wordt volgens respondenten altijd in enige mate geverifieerd. Daarnaast kunnen opsporingsbevoegdheden worden ingezet om de aangeleverde informatie aan te vullen en 'te veredelen'. Ten slotte wordt de aangeleverde informatie in voorkomende gevallen slechts beschouwd als startinformatie.

Het komt vaker voor dat particulier gegenereerde informatie wordt gebruikt binnen het strafproces dan dat strafrechtelijke informatie kan worden gebruikt door particuliere onderzoekers. Informatie stroomt hoofdzakelijk van de private sector naar het strafrechtelijk systeem en veel minder andersom. Een van de kernvragen in het kader van informatiedeling is dan ook wat men binnen de context van een strafrechtelijk onderzoek met deze privaat gegenereerde informatie kan. Er blijken verschillende mogelijkheden te bestaan om particuliere informatie in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek, maar in de praktijk blijken politie en justitie nog vaak zoekende hoe om te gaan met door particuliere onderzoekers verzamelde en aangeleverde informatie. Publiek-private informatiedeling is niet onmogelijk en er wordt in de praktijk gebruikgemaakt van de bestaande mogelijkheden. Desondanks zien we dat de juridische mogelijkheden tot informatie-uitwisseling, maar vooral het gebruik van deze mogelijkheden, tot frustratie leiden bij zowel particuliere onderzoekers als politie en justitie.

Onderzoeksvraag 6 is de laatste specifieke onderzoeksvraag en gaat over factoren die samenwerking kunnen bevorderen of belemmeren:

Onderzoeksvraag 6: Welke factoren kunnen worden geïdentificeerd die samenwerking tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie bevorderen, dan wel belemmeren?

We kunnen meerdere factoren identificeren, die samenwerking volgens respondenten bevorderen dan wel belemmeren. Het is belangrijk te benadrukken dat de bevorderende en belemmerende factoren voor een groot deel met elkaar samenhangen en elkaar dus ook deels overlappen.

Beginnend met de factoren die door respondenten worden geïdentificeerd als belemmering, komen de volgende zes categorieën uit ons onderzoek naar voren. Ten eerste de (on)beheersbaarheid van samenwerking. Het gaat hierbij zowel om de structuur van een specifieke samenwerking, als om het beheersbaar houden van deelname aan verschillende samenwerkingen tegelijk.

Ten tweede kunnen wij wijzen op een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip. In algemene zin kunnen we stellen dat, ondanks dat de contacten goed zijn, er een zekere mate van wantrouwen lijkt te heersen tussen onderzoekers die in het publieke dan wel het private veld werken en dat dit wantrouwen samenwerking bemoeilijkt. Het gaat hierbij om wantrouwen op het gebied van professionaliteit en kennis en expertise, maar ook om zaken als wederzijds begrip en frustraties over 'eenrichtingsverkeer'.

Een derde categorie van belemmerende factoren heeft te maken met de organisatie van de strafrechtelijke keten. Onder deze bredere categorie kunnen wij diverse specifiekere belemmerende factoren plaatsen, te weten een gebrek aan capaciteit, continuïteit en opvolging, en het moeten stellen van prioriteiten. Deze punten zijn uiteraard sterk met elkaar verbonden: een gebrek aan capaciteit leidt tot de noodzaak van prioriteren en een gebrek aan continuïteit en capaciteit zal effect hebben op de opvolging die er plaatsvindt na het eerste contact of na een aangifte.

Een vierde categorie betreft de organisatie van de particuliere onderzoeksmarkt. Hier kunnen we wijzen op de versnippering van de particuliere onderzoeksmarkt, de rol van de opdrachtgever en de veelheid aan belangen die een rol spelen in particulier onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit. Wij zien hier bijvoorbeeld dat de vele actoren die actief zijn als particuliere onderzoeker, de vele opdrachtgevers die deze particuliere onderzoekers hebben en de verschillende belangen van al deze actoren (in samenhang met andersoortige belangen die spelen in een strafrechtelijke aanpak van interne financieel-economische criminaliteit), belemmerend kunnen werken ten aanzien van publiek-private relaties en samenwerking.

De vier hiervoor besproken categorieën belemmerende factoren – beheersbaarheid, een gebrek aan wederzijds vertrouwen en begrip en de organisatie van respectievelijk het strafrechtelijk systeem en de particuliere onderzoekssector – worden vaak aangedragen als oorzaak voor een volgende belangrijke factor die publiek-privaat contacten kan bemoeilijken. Het gaat bij deze vijfde categorie belemmerende factoren om het feit dat veel (publieke en private) onderzoekers de neiging hebben gebruik te maken van hun bestaande contacten en netwerken, ook als er formeel opgetuigde structuren bestaan om publiek-privaat contact in goede banen te leiden. Dit staat vooral pogingen tot bestendige, langetermijnsamenwerking in de weg omdat publiek-privaat contact hierdoor afhankelijk blijft van individuen en niet ingebed raakt in de bestaande systemen.

Ten slotte kan wet- en regelgeving worden opgevat als de zesde categorie belemmerende factoren. Het gaat hierbij zowel om de daadwerkelijke beperkende rol, als om wet- en regelgeving als *gepercipieerde* belemmering. Het delen van informatie vanuit de private sector richting de strafrechtelijke keten is wettelijk gezien gemakkelijker dan andersom. Wet- en regelgeving legt beperkingen op ten aanzien van welke informatie op welke wijze met wie gedeeld mag worden en daarmee zorgt het zowel voor bepaalde onmogelijkheden, als voor vertragingen vanwege het moeten volgen van formele procedures. Wat betreft wetgeving als *gepercipieerde* belemmering is een belangrijke horde voor publiek-privaat contact het feit dat het voor veel professionals binnen zowel het strafrechtelijk systeem als de particuliere onderzoekssector niet geheel duidelijk is wat wel en niet mag. Respondenten spreken over een 'koudwatervrees' die vooral bij de politie zou spelen: om te voorkomen dat regels worden overtreden, wordt geen enkele informatie gedeeld of wordt publiek-privaat contact en samenwerking zelfs helemaal vermeden.

Ook de in dit onderzoek geïdentificeerde factoren die publiek-privaat contact zouden kunnen bevorderen, kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën. Wij hebben er in dit onderzoek vier geïdentificeerd. Ten eerste kunnen wij wijzen op de waarde van het hebben van wederzijds gedeelde belangen, een gedeeld doel en focus. Om een succesvolle samenwerking aan te gaan, of zelfs slechts goed contact te hebben, is het nodig dat alle betrokkenen een belang hierbij hebben en het daarnaast eens zijn over het te bereiken doel. Daarbinnen moet vervolgens een duidelijke focus worden aangehouden, wil de samenwerking slagen.

Ten tweede kunnen wij wijzen op het belang van het netwerk en het belang van vertrouwen. Wij hebben gezien dat een gebrek aan vertrouwen onder de deelnemers volgens respondenten een belangrijke belemmering is, die ervoor kan zorgen dat publiek-privaat contact niet van de grond komt of dat samenwerking niet succesvol zal verlopen. Tegelijkertijd is daarmee het tegenovergestelde ook waar: onderling vertrouwen is een voorwaarde voor samenwerking. Het bestaan van een netwerk waarin publieke en private partijen deelnemen die elkaar kennen kan bijdragen aan dit vertrouwen.

Een derde categorie bestaat uit het belang van het individu. In het verlengde van het belang van een netwerk van contacten waar men op kan vertrouwen, leggen veel respondenten de nadruk op het belang van specifieke individuen. Waar de tweede categorie bevorderende factoren (het netwerk) vooral te maken heeft met de vraag of de persoon in de positie is om nuttig te zijn ('de juiste persoon op de juiste plek kennen'), gaat het bij de derde categorie bevorderende factoren meer om de individuele inzet van deze personen. Hierbij benoemen respondenten het belang van de kundigheid van de betreffende persoon, maar ook van zijn of haar bereidheid en 'durf' tot samenwerking. Dit laatste punt hangt samen met wat respondenten een 'koudwatervrees voor samenwerking' noemen: men moet het aandurven om tot samenwerking (in welke vorm dan ook) over te gaan. Hoewel wet- en regelgeving grenzen stellen aan informatiedeling en samenwerking, is er meer mogelijk dan over het algemeen wordt aangenomen. Zoals hiervoor reeds geïdentificeerd, leidt deze onjuiste inschatting van de situatie tot 'koudwatervrees' en terughoudendheid. Hierdoor worden de mogelijkheden niet ten volle

benut. Aan de andere kant is een betere kennispositie ten aanzien van de regelgeving noodzakelijk voor het tegengaan van informeel en illegaal informatie delen.

Ten vierde wordt het belang van goede communicatie en verwachtingsmanagement aangedragen als laatste categorie van bevorderende factoren. Als hier goed mee wordt omgegaan, weten alle deelnemers wat zij kunnen verwachten van de samenwerking of het contact en kan er door een goede communicatie worden voorkomen dat er frustraties ontstaan die een vruchtbare samenwerking (eventueel in de toekomst) in de weg staan.

7.1.2 *Beantwoording van de probleemstelling*

Met de voorgaande antwoorden op de onderzoeksvragen kunnen we ook een antwoord formuleren op onze overkoepelende vraagstelling. Wij besteden hierbij specifiek aandacht aan de vraag wat publiek-privaat contact op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit nu zo bijzonder maakt ten opzichte van samenwerking op andere terreinen.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

In hoeverre kan er worden gesproken van samenwerking tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties en wat is de juridische context waarin deze samenwerking plaatsvindt? Wat zijn de factoren die deze samenwerking bevorderen, dan wel bemoeilijken?

Het verkorte antwoord op de voorgaande vraagstelling is dat er op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties maar in beperkte mate sprake is van publiek-private samenwerking. Operationeel ad-hoccontact komt hier vaker voor dan langdurige en gestructureerde samenwerking (die vaak meer gericht is op samenwerking op strategisch niveau).⁹¹ De juridische context waarbinnen samenwerking plaats dient te vinden legt beperkingen op, maar biedt daarnaast mogelijkheden. Factoren die bevorderend kunnen werken voor samenwerking zijn in het kort: wederzijds gedeelde belangen en doelen en een gedeelde focus, het hebben van een netwerk en onderling vertrouwen, de rol van individuele personen en ten slotte goede communicatie en verwachtingsmanagement. Belemmerende factoren voor samenwerking zijn: de uitdaging van het beheersbaar houden van samenwerking, een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip, de organisatie van het strafrechtelijk systeem en de organisatie van de particuliere onderzoekssector, de negatieve rol die bestaande contacten en netwerken kunnen spelen en ten slotte wet- en regelgeving (als werkelijke en gepercipieerde belemmering).

91 De suggestie kan ontstaan dat dit een resultaat is van bias in verband met onze focus op ad hoc samenwerking. In dit onderzoek hebben wij echter breed gevraagd naar samenwerking. Naar aanleiding van onze resultaten hebben wij de beslissing genomen ons te richten op ad hoc en operationele samenwerking, aangezien samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit vooral deze vorm bleek aan te nemen.

De juridische context hebben we in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport uitgebreid besproken. Kortgezegd biedt zowel de Wpg als de Wjsg mogelijkheden voor informatiedeling vanuit de strafrechtelijke keten richting private actoren, maar deze mogelijkheden zijn beperkt. De mogelijkheden tot privaat-publieke informatiedeling zijn op basis van het Wetboek van Strafvordering en de AVG ruimer, maar ook hier zitten beperkingen aan. Het blijkt daarnaast niet altijd duidelijk voor respondenten welke informatie ze op welke wijze mogen delen. Een risico hiervan is dat er mogelijk situaties ontstaan die op zijn minst als twijfelachtig, of zelfs als in strijd met wettelijke regels te bestempelen zijn. In dit onderzoek zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat dit op grote schaal gebeurt. Daarnaast lijkt het vaker te gaan om 'grijze sturingsinformatie' dan om het in strijd met wettelijke regels uitwisselen van inhoudelijke informatie. Met sturingsinformatie wordt informatie bedoeld die een onderzoek een bepaalde richting op kan sturen, of die kan bevestigen dat het onderzoek de juiste richting uit gaat. Concluderend kunnen we stellen dat er verschillende mogelijkheden bestaan om particuliere informatie in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek, maar dat men in de praktijk vaak nog zoekende is hoe om te gaan met door particuliere onderzoekers verzamelde en aangeleverde informatie.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hiervoor hebben wij reeds de verscheidene categorieën van factoren aangehaald die in de weg staan aan een voorspoedige samenwerking, dan wel deze juist bevorderen. Hier hebben wij echter nog niet besproken wat nu de factoren zijn die specifiek gelden voor financieel-economische criminaliteit *binnen* organisaties. Met deze informatie kunnen wij wellicht een beter begrip krijgen ten aanzien van verschillen tussen hoe er wordt omgegaan met criminaliteit die van binnen of van buiten de organisatie komt. Binnen de geïdentificeerde categorieën van belemmerende factoren kunnen we een onderscheid maken tussen meer algemene factoren en factoren die in het bijzonder van belang zijn voor interne financieel-economische criminaliteit.⁹²

Meer algemene belemmerende factoren betreffen (on)beheersbaarheid van (structurele) samenwerking, het gebruik blijven maken van het persoonlijke netwerk en wet- en regelgeving. Deze punten gelden namelijk in algemene zin voor alle pogingen tot samenwerking tussen het strafrechtelijk systeem en (private) partners. Voor de overige drie belemmerende factoren geldt dat ook, maar er zijn redenen aan te voeren waarom deze des te meer gelden voor interne financieel-economische criminaliteit. Het gaat dan om: een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip, de organisatie van de publieke partij en de organisatie van de private partij. Wij zullen dit hierna nader toelichten. Hoewel een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip een rol kan spelen bij elke vorm van samenwerking, is dit in het bijzonder een gevoelig punt in het kader van interne financieel-economische criminaliteit. Bij dit type criminaliteit bestaat er namelijk

92 Wat betreft de in dit onderzoek geïdentificeerde bevorderende factoren kunnen we kort gezegd stellen dat zij gelding hebben buiten het specifieke onderwerp van interne financieel-economische criminaliteit, maar hier zeker ook belangrijk zijn.

snel het vermoeden dat de organisatie (mede)verantwoordelijk is voor het gepleegde feit. Dit kan voor wantrouwen zorgen bij politie en justitie ten aanzien van de medewerking van de private actor en de motieven hiervoor. Daarnaast zal de private partij eerder vrezen zelf (ook) aansprakelijk te worden gesteld. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de organisatie of leidinggevende(n) kan vervolgens leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid en vordering door andere partijen die menen schade te hebben ondervonden door tekortkomingen binnen de aansprakelijk gestelde organisatie.

Ook de twee belemmerende factoren betreffende de organisatie van publieke en private onderzoeksactoren spelen in het bijzonder bij interne financieel-economische criminaliteit. De meeste nadruk in wetgevingen overheidsbeleid ligt op het voorkomen van externe vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals het witwassen van crimineel verkregen vermogen. Hier zien we dan ook meer samenwerkingsverbanden van de grond komen. Ten eerste lijkt interne financieel-economische criminaliteit daarmee binnen de toch al schaarse strafrechtelijke capaciteit op het gebied van financieel-economische criminaliteit minder prioriteit te krijgen dan bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden. Ten tweede maakt de grote versnippering van de particuliere onderzoekssector het moeilijk om langdurige samenwerking aan te gaan (bij gebrek aan een centraal aanspreekpunt dat een afgebakende set aan belangen vertegenwoordigt). Het is gemakkelijker om particuliere partijen te verenigen rondom een externe dreiging die voor iedereen geldt, dan rondom een interne dreiging die vooral de eigen reputatie kan beschadigen.

We kunnen in aanvulling op genoemde factoren ook de suggesties van respondenten om samenwerking te bevorderen hier benoemen. Deze vallen uiteen in het verbeteren van de inrichting van (met name) de politieorganisatie en het proces van contact leggen; het verbeteren van het gebruik van door particuliere onderzoekers aangeleverde informatie en ten slotte het 'uitproberen van nieuwe dingen'. Deze suggesties van respondenten leveren een aantal praktische handvatten op die een positieve invloed zouden kunnen hebben op publiek-privaat contacten.

De eerste suggestie gaat zoals gezegd in op de inrichting van de politieorganisatie. Voor een belangrijk deel richten respondenten zich hierbij op de aangifte als eerste contactmoment en de suggestie dat een centraal contactpunt om aangifte te doen zinvol zou zijn. Dit is een interessante suggestie in het licht van de al bestaande Frontoffices Fraude Financieel. Zoals we echter in dit onderzoek hebben gezien, kampen de Frontoffices op het moment van schrijven nog met enkele (opstart)problemen, zoals vooral de relatieve onbekendheid en de verschillen in implementatie en taakopvatting. Het is mogelijk dat met een verdere harmonisering en concretisering van de rol van de Frontoffices al wordt voldaan aan de (al langer levende) behoefte aan een centraal contactpunt voor aangifte van interne financieel-economische criminaliteit, waarbij er tegelijkertijd sprake is van expertise en bestendigheid.

Een tweede belangrijk punt waar respondenten hun suggesties op richten is de wijze van gebruik van particulier gegenereerde informatie binnen het strafrecht. Wat betreft het delen van informatie en specifiek het gebruik van particuliere informatie in de

strafrechtelijke keten, richten veel respondenten hun pijlen op het vergemakkelijken van zowel informatieoverdracht als het gebruik van deze informatie nadat deze informatieoverdracht heeft plaatsgevonden. Het zou volgens respondenten kunnen helpen om een aanpassing te doen aan de bestaande regelgeving, waarbij het vooral gaat om het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling. Er is echter gebleken dat er ook nu al mogelijkheden bestaan tot informatie-uitwisseling, waar nog weinig gebruik van wordt gemaakt vanwege een angst om regels te overtreden. Het is daarom wellicht een goede suggestie om te proberen de genoemde ‘koudwatervrees’ weg te nemen door een betere voorlichting ten aanzien van wat er mogelijk is wat betreft informatiedeling. Het gaat dan zowel om voorlichting richting politie en justitie als richting de particuliere sector. Een duidelijker beeld van de (on)mogelijkheden die worden geboden door wet- en regelgeving kan ervoor zorgen dat de mogelijkheden beter worden benut. Tegelijkertijd beperkt het de risico's op illegale informatie-uitwisseling (voor zover deze gebaseerd is op een gebrek aan kennis ten aanzien van de wettelijke mogelijkheden en beperkingen).

Ten slotte vinden we suggesties terug die betrekking hebben op het ‘uitproberen van dingen’. Het gaat dan met name om de suggestie om een publiek-privaat team samen te stellen rondom een specifieke zaak, om zo te komen tot *best practices*. Meerdere respondenten noemen deze gezamenlijke aanpak van een specifieke casus als een ideale situatie.

7.2 Discussie

In paragraaf 7.1 hebben wij de onderzoeksvragen beantwoord, waarmee het onderzoek inhoudelijk is afgerond. Ter aanvulling hierop reflecteren wij in deze paragraaf op ons onderzoek. Dit doen wij door in te gaan op twee hoofdonderwerpen: de gebruikte methoden (paragraaf 7.2.1) en de (inhoudelijke) toegevoegde waarde van het onderzoek (paragraaf 7.2.2).

7.2.1 Methodologische reflectie

In deze methodologische reflectie bespreken wij de waarde van ons onderzoek op methodologisch niveau. Zoals elk onderzoek kent ook dit onderzoek enkele beperkingen en enkele punten die het in het bijzonder waardevol maken. Wij gaan hierna in op deze punten en op het onderzoeksproces.

Het onderhavige onderzoek is gestart voor de uitbraak van de COVID-19-pandemie. Hoewel de meeste data reeds verzameld waren op het moment dat er sprake werd van (reis- en werk)beperkingen, heeft de pandemie toch ook impact gehad op het verloop van dit onderzoek, door het een en ander te vertragen. Deze vertraging heeft ertoe geleid dat bepaalde informatie die door ons is verzameld gedurende ons onderzoek inmiddels was ingehaald door ontwikkelingen binnen de politieorganisatie.

Wij hebben gepoogd dit op te lossen door contact te zoeken met een van onze respondenten die goed is ingevoerd binnen de politie en op de hoogte is van organisatorische veranderingen. Daarnaast hebben wij door de opgetreden vertraging het vonnis in het hoger beroep van de Proeftuin Verzekeringsfraude kunnen meenemen. In zekere zin is de opgetreden vertraging daarom ook een voordeel, aangezien onze informatie nu accurater en actueler is.

Andere factoren hebben ook geleid tot vertraging in het verloop van ons onderzoek. Hier gaat het voornamelijk om het proces van toestemming verkrijgen voor onze dossieranalyse. Wij konden de dossieranalyse (en het verzoeken van toestemming hiervoor) pas starten op het moment dat de interviews waren afgerond en wij een beeld hadden gevormd van het type informatie dat wij nodig zouden hebben voor de dossieranalyse. Aangezien de toestemming voor specifieke dossiers diende te gelden, was het daarnaast noodzakelijk om via inventariserende gesprekken een beeld te krijgen van welke dossiers eventueel op welke locatie ter bestudering voor ons beschikbaar zouden zijn. Omdat wij echter de inhoud van de dossiers nog niet konden ontvangen, werd dit proces bemoeilijkt. Desondanks hebben wij veel medewerking ontvangen van betrokken politieonderdelen. Uiteindelijk hebben wij onze selectiecriteria bij deze politieonderdelen neer kunnen leggen, waarna dossiers zijn geselecteerd en deze, zoals besproken in paragraaf 1.4.2, ter goedkeuring aan het Functioneel Parket voorgelegd. Vervolgens was het voor ons mogelijk zelf inhoudelijk te beoordelen of het dossier inderdaad nuttig zou zijn voor ons onderzoek.

Deze procedure kent een aantal nadelen. Ten eerste de lange tijdsperiode die verstrijkt voordat de dossiers daadwerkelijk kunnen worden ingezien. Een tweede, fundamentele, punt is de omstandigheid dat er een sterk selectie-effect optreedt, waardoor wij niet kunnen stellen dat de dossiers representatief zijn. Op meerdere fronten, en door meerdere actoren, is een selectie gemaakt. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op de externe validiteit en de interne en externe betrouwbaarheid van het onderzoek. De mate waarin wij kunnen generaliseren op basis van de dossiers en de mate waarin het dossieronderzoek kan worden gereproduceerd, is beperkt. Dit is echter geen groot probleem, aangezien het doel van de dossieranalyse niet was een volledig beeld te schetsen, maar juist om verdieping en concrete voorbeelden te bieden. Dat kan bereikt worden met een selectieve steekproef. De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek worden juist gediend door deze selectiviteit, omdat hierdoor kan worden gegarandeerd dat er een zinvolle selectie wordt gemaakt. Hetzelfde geldt voor de selectie van respondenten voor de interviews: ook hier hebben wij doelgericht respondenten benaderd, om het nut van alle gesprekken te waarborgen.

Zoals in de methodologische verantwoording in paragraaf 1.4 is te lezen, hebben wij hierbij gepoogd de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zo veel mogelijk te garanderen (bijvoorbeeld door bewust bepaalde respondentengroepen te *oversamplen* – zie ook paragraaf 1.4.1 van dit rapport). Een teken dat wij hierin (in ieder geval deels) zijn geslaagd is het feit dat er inhoudelijke saturatie is opgetreden in de antwoorden van respondenten, zelfs als we over de twee verschillende respondentengroepen heen kijken.

Zoals besproken in paragraaf 1.4.4, dient men bij elk kwalitatief onderzoek voorzichtig te zijn met generalisatie. De doorgaans lage 'N' van kwalitatieve onderzoeken maakt generalisatie moeilijk. Echter, de combinatie van het brede spectrum aan experts onder onze respondenten, de inhoudelijke saturatie en de mogelijkheid tot theoretische generalisatie maakt dat wij van mening zijn dat de resultaten van dit onderzoek breder kunnen worden getrokken dan slechts de groep respondenten en de dossiers die wij hebben onderzocht. De input van de leescommissie, bestaande uit experts uit de wetenschap en de praktijk heeft daarnaast de kwaliteit van dit rapport bevorderd. Ook dit heeft bijgedragen aan een bredere gelding van het onderzoek.

Het is hierbij wel belangrijk te benadrukken dat wij de verschillende onderwerpen hebben besproken vanuit de percepties van onze respondenten en vanuit de selectieve bril van het opsporingsdossier. Waar wij het over onderliggende redenen of door respondenten geïdentificeerde oorzaken hebben, hebben wij dus geen causale relatie aangetoond: dit is de perceptie van respondenten. Desalniettemin zijn de gevolgtrekkingen die respondenten in dit onderzoek doen logisch binnen de bredere context van de beschreven onderwerpen. Inhoudelijk heeft dit onderzoek daarnaast ons inziens een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de geïdentificeerde lacune in (wetenschappelijke) kennis over publiek-private contacten op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Wij gaan hier in paragraaf 7.2.2 dieper op in.

7.2.2 *Inhoudelijke reflectie*

Bij deze inhoudelijke reflectie gaat het vooral om de toegevoegde waarde van ons onderzoek ten opzichte van de reeds aanwezige wetenschappelijke kennis. Het onderhavige onderzoek voegt interessante inzichten toe aan een onderzoeksveld dat nog volop in ontwikkeling is. Het gaat hierbij niet alleen om het invullen van een aantal leemtes en 'zwarte gaten', maar ook om een aantal opvallende resultaten en conclusies. Hierna gaan wij in op de vier resultaten die het meest opvallend zijn.

Wij besluiten dit hoofdstuk, en daarmee dit rapport, met een thema dat op meerdere punten in dit rapport naar voren is gekomen: de ambiguïteit ten aanzien van financieel-economische criminaliteit binnen zowel de private sector als het strafrechtelijk systeem. Hierbij bespreken we onder meer de eerder aangehaalde punten van spraakverwarring en de vermenging en grensvervaging tussen het strafrecht, het civiele recht en het arbeidsrecht.

7.2.2.1 *Enige opvallende resultaten*

Een eerste opvallend resultaat is dat structurele en langdurige vormen van samenwerking op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties (interne financieel-economische criminaliteit) zeer schaars zijn. Daarentegen kunnen wij verschillende vormen van structurele samenwerking onderscheiden voor externe financieel-economische criminaliteit. Zoals we in dit onderzoek hebben gezien, zijn organisaties eerder geneigd om de hulp van politie en justitie in te roepen bij een geval van externe financieel-economische criminaliteit dan als het gaat om interne financi-

eel-economische criminaliteit. Dit kan zowel liggen aan zaken als (de angst voor) reputatieschade, als aan het feit dat er in het geval van interne financieel-economische criminaliteit wellicht gemakkelijker kan worden opgetreden zonder tussenkomst van het strafrecht. Wij hebben dan ook gezien dat bepaalde factoren die samenwerking bemoeilijken, zoals een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip, des te meer een rol kunnen spelen bij interne financieel-economische criminaliteit.

Ten tweede lijkt de focus vanuit politie en justitie voor het aangaan van samenwerking te liggen op de veiligheidsafdelingen van grote bedrijven. Andere particuliere onderzoekers worden hier slechts heel beperkt bij betrokken. Een verklaring hiervoor kan wellicht worden geboden door de belemmerende factoren die wij hebben kunnen identificeren. Zoals gezegd is de particuliere onderzoeksector vrij versnipperd, wat het moeilijk maakt om een algemeen aanspreekpunt te identificeren. De veiligheidsafdelingen zijn daarbij een afgebakende en goed identificeerbare groep.⁹³ Hier speelt de bevorderende factor van vertrouwen ook een rol: aangezien deze actoren bekend zijn bij politie en justitie, zal er gemakkelijker sprake zijn van vertrouwen, dan bij de veelheid aan andere actoren die grotendeels onbekend zijn binnen de strafrechtelijke keten. Deze beperkte focus is echter opvallend, nu er in de praktijk en politiek discussie is over zelfmelden na zelfonderzoek door in het bijzonder advocaten en de groei van dit type werkzaamheden binnen de advocatuur (zie o.a. Beekhuis, 2020). Hoewel het Openbaar Ministerie betrokken is bij deze discussie, lijkt deze aan de politie voorbij te gaan.

Een derde opvallend resultaat heeft betrekking op de rol van de Frontoffices Fraude Financieel. Hoewel deze Frontoffices de potentie hebben om samenwerking te bevorderen, blijkt uit ons onderzoek dat zij – op het moment van dataverzameling – relatief onbekend waren onder de respondenten. Ook is gebleken dat de verschillende Frontoffices verschillend zijn georganiseerd en verschillende taakopvattingen hebben. Dit alles leidt ertoe dat, hoewel de Frontoffices in potentie aansluiten bij de wensen van zowel publieke als private respondenten, zij deze potentie binnen de onderzoeksperiode nog niet waar hebben kunnen maken. Wil men verandering brengen in deze situatie, dan verdient het aanbeveling te investeren in de bekendheid van de Frontoffices en daarnaast de organisatie en taakopvatting van de Frontoffices gelijk te trekken. Hierdoor weten alle betrokkenen wat zij kunnen verwachten van de Frontoffices en kunnen zij hun beoogde functie daadwerkelijk vervullen. Hiervoor is het ook belangrijk dat de Frontoffices meer zijn dan slechts een doorgeefluik of een mailbox en dat fte's en expertise worden vrijgemaakt voor de Frontoffices.

Een laatste opvallend resultaat dat wij hier willen belichten, heeft betrekking op de zienswijze van respondenten ten aanzien van samenwerking en de rol die publieke respectievelijk private partijen dienen te spelen in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. In het licht van de discussie die in de literatuur woedt rondom het primaat van het strafrecht is het interessant om op te merken dat onze respondenten de

93 Daarnaast gaat het hier vaak om oud-politiemensen die langdurig bij hetzelfde bedrijf werken. Hierdoor zijn zij een bekend aanspreekpunt voor oud-collega's binnen de strafrechtelijke keten. Dit is echter niet exclusief het geval voor interne veiligheidsafdelingen, hetzelfde geldt voor particuliere onderzoeksbedrijven en in mindere mate voor forensisch accountants en advocaten.

nadruk lijken te leggen op de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van organisaties om zelf zo veel mogelijk – preventief maar ook reactief – te doen tegen criminaliteit. We hebben bijvoorbeeld in paragraaf 3.3 reeds gezien dat een van de overwegingen in de beslissing om een aangifte in onderzoek te nemen, is in hoeverre de particuliere partij zelf al actie heeft ondernomen en in hoeverre de misdraging de organisatie is aan te rekenen. In dit kader wordt vaak gesteld dat de inzet van het strafrecht de meest effectieve vorm van optreden moet zijn: het ‘optimum remedium’-argument. Dit gaat in tegen de zienswijze dat het strafrecht een ‘ultimum remedium’ is. Het strafrecht als optimum remedium wordt niet ingezet als laatste redmiddel, maar juist omdat het in het onderhavige geval de meest effectieve oplossing is. In het licht van de vele opties die er bestaan voor particuliere afdoening en de overwegingen om wel of geen aangifte te doen (zie hoofdstuk 2), is het niet verwonderlijk dat respondenten expliciet zoeken naar de toegevoegde waarde van een strafrechtelijke interventie. Het blijkt voor hen geen automatisme dat het strafrecht in ieder geval van interne financieel-economische criminaliteit een rol dient te spelen. Dit leidt er automatisch toe dat men de particuliere sector een belangrijke rol toedicht, wat betreft zowel onderzoek als afdoening. Het voorgaande is opvallend, omdat we het kunnen interpreteren als dat respondenten vinden dat de rol van het strafrechtelijk systeem vooral aanvullend is ten aanzien van wat er in de particuliere sector gebeurt, in plaats van andersom. Dit gaat rechtstreeks in tegen veel theoretische opvattingen over de verhouding tussen publiek en privaat op het gebied van criminaliteitsbestrijding (zie hoofdstuk 1).

Genoemde bevinding komt deels overeen met eerder (internationaal) onderzoek. Onderzoek naar particuliere afhandeling van financieel-economische criminaliteit en naar publiek-private contacten op dit specifieke terrein is schaars. Het onderzoek dat er is, is echter in lijn met het bovenstaande (zie bijvoorbeeld Williams, 2014).

Wellicht opvallender nog is het feit dat onderzoek naar publiek-private samenwerking op het gebied van algemene veiligheid een ander beeld schetst. Zoals besproken in paragraaf 1.2, wordt hier namelijk veelal gebruikgemaakt van concepten als responsabilisering en multilateralisering. In het kader van responsabilisering verwachten wij een private sector die (deels) overheidsbeleid uitvoert, min of meer onder de vlag van die overheid. Hierbij is de overheid dus nog steeds de leidende actor. Bij multilateralisering verwachten we juist dat publiek en privaat volledig gelijkwaardig aan elkaar zijn (geworden): de idee van nodale veiligheid leunt op horizontale relaties, waarbij alle partijen min of meer gelijkwaardig zijn (Shearing, 1992).

Waar we bij voorbeelden van samenwerking op het gebied van externe financieel-economische criminaliteit hier en daar tekenen zien van responsabilisering en multilateralisering (zie bijvoorbeeld Van Wingerde & Hofman (2022) over poortwachters), is dat in het geval van interne financieel-economische criminaliteit niet het geval. Aan de ene kant zien we namelijk dat er vooral veel in de eigen (private of strafrechtelijke) sfeer wordt gewerkt. Dit lijkt echter niet gegroeid te zijn vanuit een vraag vanuit de overheid (de klassieke opvatting ten aanzien van responsabilisering), maar vanuit een behoefte naar particulier onderzoek en afdoening vanuit de private sfeer (Williams,

2005; Meerts, 2019a). Aan de andere kant zien we dat, op het moment dat er bijvoorbeeld een aangifte is gedaan en er sprake is van operationeel publiek-privaat contact, de prioriteit uitgaat van de strafrechtelijke procedure, en daarmee politie en justitie. In zo'n concreet geval is er dus (zelfs in het geval van verregaande incidentele samenwerking), geen sprake van horizontale relaties.

De omstandigheid dat er volgens respondenten in veel gevallen helemaal geen contact is, betekent overigens dat bijvoorbeeld ook de ideeën van Loader en Walker (2006) over verankerd pluralisme hier moeilijk zijn in te passen. Breder beschouwd lijkt de nadruk in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit namelijk juist niet bij de strafrechtelijke instanties te liggen, maar bij de private sector. Dit betekent onder andere dat de respondenten in dit onderzoek nadrukkelijk een aanzienlijke rol zien voor particuliere onderzoekers bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. De discussie die wordt gevoerd ten aanzien van de rol van private actoren in de bestrijding van criminaliteit vervalt al snel in een normatieve discussie ten aanzien van de wenselijkheid hiervan, bijvoorbeeld als het gaat om het gebruik van een civielrechtelijke aanpak van interne financieel-economische criminaliteit. We zien dergelijke normatieve discussies ook terugkomen in de maatschappelijke discussie die momenteel wordt gevoerd rondom de thema's van zelfonderzoek en zelfmelden door bedrijven en in het gebruik van transacties om financieel-economische criminaliteit af te doen, zien we dergelijke normatieve discussies ook terugkomen.⁹⁴

Hoewel we begrijpen dat er wellicht vraag is naar een conclusie ten aanzien van wenselijkheid, kunnen wij op basis van ons empirische onderzoek niet een dergelijke normatieve uitspraak doen. Daarnaast is de vraag wat wenselijk is, afhankelijk van het gekozen vertrekpunt: voor een private partij zal iets anders wenselijk zijn dan voor een publieke partij, aangezien zij andere doelen hebben.

Publiek-private relaties zijn, kortom, niet gemakkelijk te vangen in relatief simpele concepten die spreken over een dominantie van ofwel het strafrechtelijk systeem, ofwel de particuliere sector. Nog los van normatieve vragen over wenselijkheid, heeft dit ons inziens een empirische reden. Organisaties zelf en de door hen ingeschakelde particuliere onderzoekers spelen namelijk een zeer belangrijke rol in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit, wellicht meer dan bij andere vormen van criminaliteit. Wij hebben in dit rapport gepoogd een genuanceerd beeld te bieden ten aanzien van publiek, privaat en publiek-privaat. Dit betekent echter dat er hier en daar een ambigu beeld ontstaat. Om een voorbeeld te geven: publiek en privaat werken op het gebied van onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit groten-deels onafhankelijk van elkaar terwijl dezelfde professionals elkaar tegelijkertijd vaak tegenkomen omdat zij zich in dezelfde professionele netwerken begeven. Publiek en privaat lijken zich dus tegelijkertijd in gescheiden en overlappende werelden te bewegen. Hier gaan we in paragraaf 7.2.2.2 dieper op in.

94 Zie bijvoorbeeld het themanummer van het *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* (2020, 3) over interne onderzoeken (in te zien via: <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/TBSH/2020/3>).

7.2.2.2 *Publiek-private relaties: living apart together*

Hiervoor hebben wij een voorbeeld gegeven van de ambiguïteit die lijkt te bestaan op het gebied van publiek-privaat contact: de scheiding én overlap tussen publieke en particuliere onderzoekers. Op meerdere vlakken kunnen we een dergelijke ambiguïteit en ambivalentie ontdekken in wat we in dit rapport hebben besproken. De reden daarvan is dat het dominante denken over publiek-private samenwerking ons in het geval van interne financieel-economische criminaliteit in feite op het verkeerde been zet. Wij bespreken dit hierna aan de hand van drie thema's: gelijkwaardige of verticale publiek-private verhoudingen; de praktische grensvervaging tussen drie rechtsgebieden (of 'normatieve sferen') en daaraan verbonden, de scheidslijn wat betreft de rol van het strafrecht; en het verschil en de overlap in gebruikte begrippen (taal) en betekenissen daarvan (logica).

1. *Gelijkwaardig partnerschap versus verticale relaties*

Er blijkt geen sprake te zijn van horizontale relaties binnen incidentele operationele samenwerking, zoals hiervoor werd toegelicht. Vanwege de positie van politie en justitie en de bijbehorende opsporingsbevoegdheden kunnen we ook moeilijk spreken van een gelijkwaardig partnerschap met particuliere onderzoekers. Daarom is het interessant dat (politie)respondenten juist wel de nadruk lijken te leggen op hun rol als gelijkwaardige partner in een samenwerking, waarmee ze impliciet steun lijken uit te spreken voor de 'ideologie' van gelijkwaardig partnerschap. Gelijkwaardig partnerschap past goed bij het idee uit de multilateraliseringsliteratuur dat er sprake zou zijn van een vervaging van grenzen tussen publiek en privaat (Bayley & Shearing, 2001). Dit sluit echter niet aan op de praktijk die wij hebben aangetroffen: aan de ene kant blijven publiek en privaat in veel gevallen gescheiden; aan de andere kant is er geen sprake van volledig horizontale relaties op het moment dat er wel sprake is van samenwerking. Er is dus sprake van een bijzondere vorm van '*living apart together*': vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

2. *Grensvervaging versus solide scheidslijn*

Een soortgelijke problematiek zien we bij een nadere beschouwing van het eerder aangetoonde fenomeen van *forum shopping* tussen verschillende rechtsgebieden voor de afhandeling van een particulier onderzocht geval van interne financieel-economische criminaliteit. We hebben in hoofdstuk 2 besproken dat er verschillende redenen zijn om te kiezen voor een aangifte, of juist een alternatieve afdoening te gebruiken. Hoewel pragmatische, commerciële en praktische redenen volgens respondenten een belangrijke rol spelen bij deze beslissing, is het interessant dat ook normatieve overwegingen juist belangrijk lijken te zijn bij de vraag of er wel of geen aangifte wordt gedaan. Er is dus geen sprake van een keuze tussen normatief gelijkwaardige alternatieven, maar er wordt een andere waarde toegekend aan strafrechtelijk optreden dan aan alternatieven (zoals arbeidsrecht, of wanneer men interne regelgeving inzet). Er wordt

meermaals benadrukt dat de uitkomst van een buitenstrafrechtelijke afdoening in de praktijk weliswaar een zware sanctie voor de betrokkene kan opleveren, maar dat dit toch niet gelijk is te stellen aan de morele afkeuring die uitgaat van een strafrechtelijke veroordeling (zelfs als de uiteindelijke straf relatief licht is).

Ook hier zien we dus dat er een duidelijke scheidslijn bestaat tussen publiek (strafrechtelijk) en privaat (civielrechtelijk). Dit is interessant, omdat het haaks lijkt te staan op het gemak waarmee er door particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers wordt gewisseld tussen de rechtsgebieden voor de afdoening. We zien echter dat op het moment dat het strafrechtelijk systeem betrokken is, verschillen naar boven komen, bijvoorbeeld op het gebied van logica, rechtsbescherming en regels voor informatiedeling. De realiteit van particuliere onderzoekers is in eerste instantie een commerciële, in tegenstelling tot de realiteit van politie en justitie, die in eerste instantie strafrechtelijk (en normatief) is. Ook hier kunnen we daarom spreken van een ambiguïteit tussen wat aan de ene kant lijkt op een grenserving tussen de verschillende rechtsgebieden, en wat aan de andere kant een solide scheidslijn lijkt tussen het normatieve strafrecht en de meer praktische alternatieven die gerelateerd zijn aan andere rechtsgebieden.

3. Begripsgebruik versus betekenis

Met het voorgaande komen we op verschillen in werkculturen en ambiguïteit in taalgebruik. We hebben in dit rapport meermalen Amicelle (2011) aangehaald als het gaat om spraakverwarring vanwege verschillende werkculturen. Omdat publiek en privaat niet dezelfde logica volgen, wordt een op het eerste gezicht gedeeld begrip zoals 'fraude' op een andere wijze ingevuld. Hetzelfde kan worden gezegd voor begrippen zoals samenwerking, gelijkwaardigheid en de invulling van na te streven doelen.

De benoemde frustraties over samenwerken lijken voor een deel terug te voeren op dit punt. Men denkt dat men elkaar begrijpt, maar dit blijkt niet het geval te zijn. We hebben eerder gezien dat meerdere respondenten aangeven dat zij het van belang vinden dat publiek en privaat 'dezelfde taal' spreken, maar dat dit vaak nog niet het geval is. Deels is dat expliciet gemaakt – bijvoorbeeld het verschil tussen een verdachte en een betrokkene, een verhoor en een interview, een opsporingsonderzoek en een particulier onderzoek, of een proces-verbaal en een onderzoeksrapport. Hier heeft het gebruik van verschillende begrippen voor iets vergelijkbaars een functie, namelijk het (symbolisch) scheiden van publiek en privaat. Aan de ene kant brengt het onderscheid tussen de begrippen een scheiding aan; iedereen betrokken bij dit onderwerp weet bijvoorbeeld dat een interview door een particuliere onderzoeker wordt uitgevoerd en een verhoor door een opsporingsambtenaar en dat er juridisch gezien een andere waarde aan dient te worden toegekend. Aan de andere kant kennen de verschillende begrippen ook overlap; zo weten dezelfde mensen tegelijkertijd ook dat de handelingen binnen een interview en een verhoor grotendeels overeenkomen.

Daarnaast zien we dat gedeelde begrippen (zoals 'samenwerking') een andere invulling krijgen al naargelang de gebruiker een publieke of private achtergrond heeft. Een extra dimensie bij deze (begrips)verwarring wordt wellicht gecreëerd door de 'gemengde achtergrond' van veel particuliere onderzoekers. Omdat er veel voormalig opsporings-

ambtenaren in de particuliere onderzoekssector werken, achten zij bepaalde begrippen en de invulling daarvan vanzelfsprekend. Echter, de huidige (private) context van hun werkzaamheden kan begrijpelijkerwijs deze invulling kleuren. Een voorbeeld is de discussie rondom dubbel werk in 'panklare zaken': respondenten uit de particuliere onderzoekssector achten de door hen aangeleverde zaak (zo goed als) klaar om voor de rechter te brengen, terwijl respondenten van de politie en het Openbaar Ministerie hier een andere mening over hebben.

Het dominante denken over publiek-private samenwerking ontnemt ons dus het zicht op de specifieke problematiek van publiek-private relaties bij de aanpak van interne financieel-economische criminaliteit. Hierbij is er – zoals gezegd – sprake van een bijzondere vorm van *'living apart together'* van publieke en private actoren. Vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

Dit onderzoek heeft zich expliciet niet slechts gericht op samenwerking, maar ook breder op publiek-private relaties of contacten. Een te nauwe blik op samenwerking mist een deel van de genoemde problematiek, omdat zij voor een groot deel buiten echte samenwerking om tot uiting komen. Publiek-private relaties, en samenwerking daarbinnen, zijn niet eenduidig en perspectieven verschillen. Dat maakt het moeilijk om tot publiek-privaat contact te komen dat door beide partijen positief wordt beoordeeld. We hebben echter gezien dat het – ondanks alle besproken belemmerende factoren en de hier besproken problematiek – zeker niet onmogelijk is om dit te bewerkstelligen. Een beter begrip van publiek-private relaties op dit gebied begint met het loslaten van het dominante denken over publiek-private samenwerking, gericht op langdurige, structurele samenwerking. Zoals uit dit onderzoek naar voren komt, hoeft publiek-privaat contact niet noodzakelijkerwijs de vorm aan te nemen van een structurele samenwerking om door betrokkenen te worden opgevat als waardevol en wordt samenwerking ook niet gezien als een noodzakelijke stap. De term *'living apart together'* symboliseert daarbij de situatie waarin publiek en privaat zelfstandig interne financieel-economische criminaliteit pogen te bestrijden, maar elkaar ook weten te vinden als dit nodig wordt geacht.

Literatuurlijst

Advocatenblad (2021, 21 mei). NOvA 'verduidelijkt' regels voor intern feiten onderzoek. Geraadpleegd via: <https://www.advocatenblad.nl/2021/05/21/nova-verduidelijkt-regels-voor-feitenonderzoek-door-advocaten/>.

Algemene Rekenkamer (2020). *Politie ter plaatse. Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient verbetering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

L. van Almelo (2019). "Partijdig" fraudeonderzoeker doet wenkbrauwen fronsen. *Advocatenblad* 2019(3), 51-54.

A. Amicelle (2011). 'Towards a "new" political anatomy of financial surveillance'. *Security Dialogue*, 42(2), 161-178.

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & A.G.E. Van der Meer-Middelburg, (1996). *Basisboek Open interviewen. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Groningen: Stenfert Kroese.

D.H. Bayley & C.D. Shearing (2001). *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington: National Institute of Justice.

T. Beekhuis (2020). 'Het gebruik van zelfonderzoek door het openbaar ministerie heeft nadere normering'. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming. Straf- en bestuursrechtelijke handhaving van financieel-economisch recht*, 10(3/4), 131-139.

K. Beyens, P. Kennes & H. Tournel (2016). 'Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview'. In: T. Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (p. 187-222). Leuven: Acco.

B. de Bie, G. Vynckier & P. van der Veer, (2014). 'Een optimalisatie van de vraag- en aanbodgestuurde expertise als katalysator in de strijd tegen profijtgerichte misdaad'. In: P. Ponsaers, E. De Raedt, L. Wondergem & L. Gunther Moor (Eds.), *Outsourcing policing. Cahiers Politiestudies* 2015-3, nr. 36 (p. 101-129). Antwerpen: Maklu uitgevers.

B. Bloem (2013). 'Horizontale fraude in kaart'. *Tijdschrift voor de Politie*, 75 (7), 30-34.

B. Bloem & A. Harteveld (2012). *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL.

G. Blonk, T. Haen, B. de Lannoy-Walenkamp & P. van Gelder (2017). *De fraudeaangifte. Startpunt voor een succesvolle strafrechtelijke belangenbehartiging*. Deventer: Vakmedianet.

E.V.F. den Boer (2020). 'Countering Criminal Facilitation Through Public-Private Cooperation in The Netherlands'. In: G. Jacobs, I. Suojanen, K.E. Horton and P.S. Bayerl (Eds), *International Security Management, New Solutions to Complexity* (p. 463-476). Cham: Springer International Publishing.

J.C.J. Boutellier & R. van Steden (2011). 'Governing nodal governance: The "anchoring" of local security networks. In: A. Crawford (Ed.), *International and comparative criminal justice and urban governance: Convergence and divergence in global, national and local settings* (p. 461-482). Cambridge: Cambridge University Press.

T.A. Börzel & T. Risse (2010). 'Governance without a state: Can it work?' *Regulation & Governance* (2010)4, 113-134.

S. Brinkhoff (2014). *Startinformatie in het strafproces*. (Proefschrift). Den Haag: Kluwer.

J. Candido, M. Hoendervoogt, N. Laatsch, P. van Dam & M. Gest (2017). *Slachtoffer en de rechtspraak. Handleiding voor de strafrechtspraktijk*. Den Haag: Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht.

CBP (2006). *Naleving van de informatieplicht door particuliere recherchebureaus*. Geraadpleegd via: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/naleving-van-de-informatieplicht-door-particuliere-recherchebureaus-%C2%A0>.

College van procureurs-generaal (2018). *Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*. Geraadpleegd via: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/privacy/aanwijzing-verstrekking-strafvorderlijke-gegevens-voor-buiten-de-strafrechtspleging-gelegen-doeleinden-aanwijzing-wet-justitiële-en-strafvorderlijke-gegevens-2018a003>.

A. Crawford (2006). 'Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security'. *Theoretical criminology*, 10 (4), 449-479.

T. Decorte (2016). 'Kwalitatieve data-analyse'. In: T. Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (p. 463-512). Leuven: Acco.

A. Doig & M. Levi (2020). Editorial: The dynamics of the fight against fraud and bribery—reflections on core issues in this PMM theme. *Public Money & Management*, 40(5), 343-348.

B. Dupont (2004). 'Security in the age of networks'. *Policing & Society*, 14(1), 76-91.

A. Ellard-Gray, N.J. Jeffrey, M. Choubak & S.E. Crann (2015). 'Finding the hidden participant: solutions for recruiting hidden, hard-to-reach, and vulnerable populations'. *International Journal of Qualitative Methods*, 14(5), 1-10.

Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic & H. Bouttelier (2021). *Van verhalen naar verbalen. Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam (NZKG) (Politie en Wetenschap, Politiekunde 112)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

J. Evers (2015). *Kwalitatief interviewen. Kunst én kunde*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

W. Faber (2011). *Financieel-economische criminaliteit? We kunnen niet zonder!* (Openbare les). Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Financieel-economische Criminaliteit.

W. Faber & B.W.M. van der Lugt (1999). *Inpoldering van het fraudelandschap. Tussen-evaluatie interregionale fraude-teams en het landelijk loket horizontale fraude*. Oss: Faber organisatievernieuwing.

W. Faber & A.A.A. van Nunen (2002). *Het ei van Columbo. Evaluatie van het project financieel rechercheren*. Oss: Faber organisatievernieuwing.

Financieel Expertise Centrum (2020). *FEC Jaarplan 2020*. Geraadpleegd via: https://www.fec-partners.nl/media/73/27/868751/243/fec-jaarplan_2020.pdf.

R. Frierson, S. Bouman & P. Wilms (2013). *Samen opgespoord? Eindrapport 'Pilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en OM'*. Den Haag: WODC.

M. Gill (2013). 'Engaging the corporate sector in policing: Realities and opportunities'. *Policing*, 7(3), 273-279.

P. Gottschalk (2016). 'Limits of private internal investigations of white-collar crime suspicions: The case of Scandinavian bank Nordea in tax havens'. *Cogent Social Sciences*, 2(1), 1-14.

P. Hagenars & J. Bonnes (2020). 'De kracht van publiek-private allianties'. In: C. de Poot, E. Lievens, W. Stol & L. De Kimpe (red.), *Politie en cybercrime. Cahiers Politiestudies 2020-3* (p.63-90). Antwerpen: Gompel & Savina.

S. Henry (1983). *Private justice. Towards integrated theorising in the sociology of law*. Londen: Routledge & Kegan Paul.

G. Homburg & J. van den Tillaart (2015). *Fraudemeldpunten: synergie en samenwerking*. Amsterdam: Regioplan.

A.B. Hoogenboom (1988). *Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen*. 's-Gravenhage: Sdu uitgeverij.

A.B. Hoogenboom, (1991). 'Grey policing: A theoretical framework', *Policing and Society*, 2(1), 17-30.

A.B. Hoogenboom (2006). 'Grey intelligence'. *Crime Law and Social Change*, 45(4/5), 373-381.

A.B. Hoogenboom (2016a). 'De private markt van fraudepreventie en -bestrijding. In: A.E. van Almelo, A.B. Hoogenboom, E.R. Muller & M. Pheijffer (Eds.), *Fraude. Fraude en fraudebestrijding in Nederland* (p. 633-650). Deventer: Wolters Kluwer.

A.B. Hoogenboom (2016b). 'De politiek van fraude'. In: A.E. van Almelo, A.B. Hoogenboom, E.R. Muller & M. Pheijffer (Eds.), *Fraude. Fraude en fraudebestrijding in Nederland* (p. 309-326). Deventer: Wolters Kluwer.

A.B. Hoogenboom & E.R. Muller (2003). *Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch (Politiewetenschap, 7).

H. van Houwelingen & C. Zijlmans (2019, 16 augustus). 'Proefproces: verzekerings-fraudeurs voor de rechter zónder politieonderzoek *Het Parool*'. Geraadpleegd via: <https://www.parool.nl/nieuws/proefproces-verzekeringsfraudeurs-voor-de-rechter-zonder-politieonderzoek~b131ac17/>.

W. Huisman (2017). 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?' *Delikt en Delinkwent*, 31(5), 331-338.

W. Huisman & E.R. Kleemans (2017). 'Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning'. In: R. van Swaaningen, C. van Wingerde & R. Staring (Eds.), *Over de muren van stilzwijgen: Liber amicorum Henk van de Bunt* (p. 535-548). Den Haag: Boom Criminologie.

J. Hurley (2019, 25 februari). 'City of London police took £29m from insurers and banks'. *The Times*. Geraadpleegd via: <https://www.thetimes.co.uk/article/city-of-london-police-took-29m-from-insurers-and-city-banks-stw6l9bw8>.

IFFC (2019). *Brochure Aandachtspunten intern onderzoek*. Geraadpleegd via: https://fc606c55-02bf-457e-b330-642069e3f58c.filesusr.com/ugd/fcc928_0257928e84cf464fa-877d757ab108b56.pdf.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Follow the Money! Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEc Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

J.S. Kakalik & S. Wildhorn (1971). *Private security in the United States (5 volumes)*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

P. Klerks, C. van Meurs & M. Scholtes (2001). *Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen*. Den Haag: ES & E.

E.H. Klijn & G.R. Teisman (2003). 'Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: an Analysis of Dutch Cases'. *Public Money & Management* 23(3), 137-146.

M.C. Kuin & P.J.M. Wilms (2015). *Publiek-private opsporing: vele handen maken licht werk? Eindrapport Evaluatie vervolgpilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en Openbaar Ministerie*. Den Haag: WODC.

J. van Lakerveld, J. de Zoete, J. Matthys & M. Akerboom, (2019). *Ik zal handhaven. Verkenning pluralisering van de politiefunctie (Plural policing)*. Den Haag: WODC.

I. Loader & N. Walker (2006). 'Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security'. In: J. Wood & B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security* (p. 165-195). Cambridge: Cambridge University Press.

I. Loader & A. White (2017). 'How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation'. *Regulation & Governance*, 11(2), 166-174.

P. van Leusden (2020). 'Zelfonderzoek: enige nuancering'. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming. Straf- en bestuursrechtelijke handhaving van financieel-economisch recht*, 10(3/4), 120-123.

J. Maesschalck (2016). 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief onderzoek'. In: T. Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (p. 131-160). Leuven: Acco.

G.T. Marx (1987). 'The interweaving of public and private police in undercover work'. In: C.D. Shearing & P.C. Stenning (Eds.), *Private policing* (p. 172-193). Newbury Park, CA: Sage Publications.

F. Mattheijer & P.M. Tomassen (2020). 'Verstrekking van stukken aan slachtoffers: binnen of buiten de boot van art. 51b Sv'. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* (2020)2, 53-59.

C.A. Meerts (2014a). 'Corporate security: Governing through private and public law'. In: K. Walby & R. Lippert (Eds.), *Corporate security in the 21st century. Theory and practice in international perspective* (p. 97-115). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

C.A. Meerts (2014b). 'Over pragmatisme en strategie'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(4), 115-137.

C.A. Meerts (2016). 'A world apart? Private investigations in the corporate sector'. *Erasmus Law Review*, 9(4), 162-176.

C.A. Meerts (2019a). *Corporate Investigations, Corporate Justice and Public-Private Relations. Towards a New Conceptualisation*. Londen: Palgrave Macmillan.

C.A. Meerts (2019b). 'Corporate Investigations: Beyond Notions of Public-Private Relations', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 36(1): 86-100.

C.A. Meerts (2022). 'Private and corporate investigations: internal security governance within organisations'. In: M. Gill (Ed.), *The Handbook of Security (3rd edition)*. Londen: Palgrave MacMillan.

C.A. Meerts & N. Dorn (2009). 'Corporate security and private justice: danger signs?' *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17(2), 97-111.

C.A. Meerts & N. Dorn (2017). 'Cooperation as mantra: Corporate security and public law'. In: R. van Swaeningen, C. van Wingerde & R. Staring (Eds.), *Over de muren van stilzwijgen: Liber amicorum Henk van de Bunt* (p. 503-515). Den Haag: Boom Criminologie.

D. Mortelmans (2016). 'Het kwalitatieve onderzoeksdesign'. In: T. Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* p. 81-130). Leuven: Acco.

Mr. Online (2019, 19 augustus). *Politie buitenspel bij aanpakken verzekeringsfraude*. Geraadpleegd via: <https://www.mr-online.nl/politie-buitenspel-bij-aanpakken-verzekeringsfraude/>.

E.R. Muller (2016). 'Institutioneel bestel fraudebestrijding: naar een Fraudecommissaris'. In: A.E. van Almelo, A.B. Hoogenboom, E.R. Muller & M. Pheijffer (Eds.), *Fraude. Fraude en fraudebestrijding in Nederland* (p. 327-352). Deventer: Wolters Kluwer.

NBA (2010). *NBA-handreiking 1112. Praktijkhandleiding persoonsgerichte onderzoeken voor accountants-administratieconsulenten/registeraccountants*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants.

Nos.nl (2020, 9 oktober). *Politie wil 600 miljoen extra, vooral voor meer 'blauw op digitale snelweg'*. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2351652-politie-wil-600-miljoen-extra-vooral-voor-meer-blauw-op-digitale-snelweg.html>.

Nos.nl (2021, 5 maart). *Notaris van kantoor landsadvocaat verduisterde 10 miljoen euro*. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2371285-notaris-van-kantoor-landsadvocaat-verduisterde-10-miljoen-euro>.

NOvA (2021). *Intern feitenonderzoek*. Geraadpleegd via: <https://advocatenorde.nl/standpunten/intern-feitenonderzoek>.

OM (z.j.) *Functioneel Parket*. Geraadpleegd via: <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket>.

M. Pheijffer (2022, 15 februari). 'Bij interne onderzoeken zijn extra waarborgen nodig'. *Het Financieel Dagblad*. Geraadpleegd via: <https://fd.nl/opinie/1430315/bij-interne-onderzoeken-zijn-extra-waarborgen-nodig-rob2caY6l5md>.

M. Pheijffer & J. Princen (2021). 'Fraude bij Pels Rijcken. De onderste steen moet boven'. *Nederlands Juristenblad*, 21.

Politie (z.j.a). *Over de politie. Organisatie regionaal en lokaal*. Geraadpleegd via: <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie-regionaal-en-lokaal.html>.

Politie (2018). *Jaarverantwoording politie 2017*. Geraadpleegd via: <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/jaarverslag/2017/jaarverantwoording-2017.pdf>.

Politieacademie (2019). *Strategische Onderzoeksagenda voor de politie 2015-2019. Voor een effectievere politie en een veiligere samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.

PwC (2021). *Economic crime survey Nederland 2019*. Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.

J.T. Rakké & W. Huisman (2020). 'Motieven voor naleving van de wettelijke anti-witwasmeldplicht'. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2020(1), 5-11.

Rijksoverheid (z.d.). *Factsheet convenanten*. Geraadpleegd via: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/convenant?cookie=yes.1502366816373-1475345741>.

- U. Rosenthal, L. Schaap, J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage (2005). *In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch (Politiewetenschap, 24).
- B. Rovers & E. de Vries Robbé, (2005). *Interne criminaliteit in de logistieke sector*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- A. van Ruth & L. Gunther Moor (1997). *Lekken of verstrekken? De informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsdiensten en derden*. Ubbergen: Uitgeverij Tandem Felix.
- C.D. Schaap (2008). *De private forensisch fraudedeskundige. Een feitelijke en juridische positionering*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- D. Schaap & J. Terpstra (2018). *Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*. Den Haag: Boom criminologie.
- C.D. Shearing (1992). 'The relation between public and private policing'. *Crime and Justice: A Review of Research*, 15, 399-434.
- C.D. Shearing & P.C. Stenning (1983). 'Private security: Implications for social control'. *Social Problems*, 30(5), 493-506.
- C.D. Shearing, P.C. Stenning (1981). 'Modern private security: Its growth and implications'. *Crime and Justice: A Review of Research*, 3, 193-245.
- M.K. Sparrow (2014). *Managing the Boundary Between Public and Private Policing* (New Perspectives in Policing Bulletin). Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- 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*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Staatscourant (2017, 10 juli). *Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. Jaargang 2015 Nr. 16504. Geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039766/2020-07-24/>.
- R. van Steden & R. Meijer (2018). *Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging. Een onderzoek naar diversiteit in werkwijzen en kansen in de Nederlandse en Vlaamse context*. Den Haag: WODC.

Y. Taminiau, S. Heusinkveld & L. Cramer (2019). 'Colonization contests: How both accounting and law firms gain legitimacy in the market for forensic accounting'. *Journal of Professions and Organization*, 6(1), 49-71.

J. Terpstra & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch (Politiewetenschap, 19).

N. van Tiggele-van der Velde (2019). 'Vervolging van verzekeringsfraudeurs zonder politieonderzoek. Toelaatbaar?' *AV&S*, 31(5), 168-171.

TNS Nipo/WODC (2011). *Monitor criminaliteit bedrijfsleven 2010. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*. Amsterdam: TNS Nipo.

D. Tokar (2020, 18 augustus). 'Partnerships to Fight Financial Crime Gain Momentum'. *The Wall Street Journal*. Geraadpleegd via: <https://www.wsj.com/cdn.ampproject.org/c/s/www.wsj.com/amp/articles/partnerships-to-fight-financial-crime-gain-momentum-11597743001>.

Verbond van Verzekeraars (2011). *Gedragscode Persoonlijk Onderzoek*. Geraadpleegd via: https://www.verzekeraars.nl/media/3241/gedragscode_persoonlijk_onderzoek.pdf.

Verbond van Verzekeraars (2020). *Publiek-private samenwerking in de strijd tegen verzekeringsfraude. Misdaad mag (nog steeds) niet lonen*. Geraadpleegd via: <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/longreads/publiek-private-samenwerking-in-de-strijd-tegen-verzekeringsfraude>.

A. de Vries, S. Wemmers, S. Duijf & V. Kallen (2020). 'Heel Holland spoort op. Naar een afwegingsmodel voor de politie in de omgang met burgers die zelfstandig onderzoek doen'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 61-77).

D. Waterval (2020, 27 juli). 'Tienduizenden witwasmeldingen, amper strafzaken. "Soms lijkt het of het hele meldsysteem voor niets is"'. *Trouw*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/economie/tienduizenden-witwasmeldingen-amper-strafzaken-soms-likt-het-of-het-hele-meldsysteem-voor-niets-is~b03c7f64/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

M. Weber (1946). 'Politics as a vocation'. In: H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in sociology* (p. 77-128). New York: Oxford University Press.

A. White & M. Gill (2013). 'The Transformation of Policing: From Ratios to Rationalities'. *The British Journal of Criminology*, 53(1), 74-93.

J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt (2002). *Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar de forensische accountancy*. Zeist: Uitgeverij Kerkbosch.

J.W. Williams (2005). 'Reflections on the private versus public policing of economic crime'. *The British Journal of Criminology*, 45(3), 316-339.

J.W. Williams (2014). 'The Private Eyes of Corporate Culture: The Forensic Accounting and Corporate Investigation Industry and the Production of Corporate Financial Security'. In: K. Walby & R. Lippert (Eds.), *Corporate Security in the 21st Century. Theory and Practice in International Perspective* (p. 56-77). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

P. Wilms, S. van der Veen, S. Kluft & W. Huisman (2018). *Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit*. Den Haag: WODC.

C.G. van Wingerde & C. Hofman (2022). *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter* (Politie en Wetenschap, Politiekunde 116). Den Haag: Sdu Uitgevers.

D. Zaitch, D. Mortelmans & T. Decorte (2016). 'Etnografie en participerende observatie'. In: T. Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (p. 255-319). Leuven: Acco.

Overige bronnen

Wet- en regelgeving

Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit (2017)

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Praktijkhandleiding persoonsgerichte onderzoeken

Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 5 februari 2022, nr. 3573121 (wijziging van de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de actualisering van de (privacy)gedragscode)

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)

Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)

Wet politiegegevens (Wpg)

Wetboek van Strafrecht (WvSr)

Wetboek van Strafvordering (WvSv)

Kamerstukken

Kamerstukken II 2011/12, 29911, 68

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie Bestrijding georganiseerde criminaliteit, Kamerstukken II 2011/12, 29911, 68. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-68.html>.

Kamerstukken II 2012/13, 29628, 346

Bijlage inrichtingsplan Nationale Politie. Geraadpleegd via: [file:///C:/Users/clari_csl52xs/Downloads/blg-198148%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/clari_csl52xs/Downloads/blg-198148%20(4).pdf).

Kamerstukken II, 2014/2015, 2098

Antwoorden Kamervragen over de rol van advocaten en accountants bij fraudeonderzoeken, Kamerstukken II, 2014/15, Aanhangsel, nr. 2098. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-2098.html>.

Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 334

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr.334. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-334.html>.

Kamerstukken II 2018/19, 31477, 41

Ministerie van Financiën. (2019). *Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/30/aanbiedingsbrief-plan-van-aanpak-witwassen>.

Kamerstukken II 2019/20, 3224

Antwoorden Kamervragen over de wenselijkheid van zelfonderzoek in fraudezaken. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/19/antwoorden-kamervragen-over-de-wenselijkheid-van-zelfonderzoek-in-fraudezaken>.

Kamerstukken II 2019/20, 34926, 9

Memorie van toelichting Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/29/memorie-van-toelichting-regels-omtrent-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden-wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden>.

Kamerstukken II 2020/21, 31753, 237

Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c035c697-8a72-42b2-a7ac-7e09ded8f9a1/1/pdf/tk-reactie-zelfonderzoek-door-advocaten.pdf>.

Kamerstukken II 2021/22, 1568

Aanhangsel van handelingen. Geraadpleegd via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z21515&did=2022D04403>.

Jurisprudentie

Hof Amsterdam 20 april 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1091.

Hof Den Bosch 28 juni 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AY1071.

Hof Den Bosch 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1169.

Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:57.

Hof Den Haag 27 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:58.

Raad van Discipline Amsterdam 25 juli 2022, ECLI:NL:TADRAMS:2022:140.

Rb. Amsterdam 15 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8313.

Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8535.

Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8536.

Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8537.

Bijlage I Overzicht respondenten

<i>Respondentnummer</i>	<i>Categorie</i>	<i>Categorie specifiek</i>	<i>Duur</i>	<i>Opmerking</i>
1	Publiek	FIOD	1:09:32	
2	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:58:42	
3	Privaat	Forensisch accountant	1:08:43	
4	Publiek	OM	1:12:50	
5	Publiek	Politie	0:53:54	
6	Privaat	POB	1:11:00	
7	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	1:10:21	
8	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	1:15:19	
9	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)	1:33:46	DUO
10	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)		DUO
11	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)	1:01:35	
12	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)	1:12:12	DUO
13	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)		DUO
14	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	1:21:36	
15	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)	1:14:07	DUO
16	Publiek	Politie (Frontoffice Fraude financieel)		DUO
17	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:53:49	
18	Publiek	Politie	1:09:34	
19	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:53:14	
20	Privaat	POB	1:12:41	
21	Publiek	Politie (<i>NXT Financieel Opsporen</i>)	1:32:55	
22	Publiek	Politie	0:43:34	
23	Publiek	Politie	0:50:40	
24	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:34:16	DUO
25	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek		DUO
26	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	1:12:11	
27	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:55:44	
28	Publiek	OM	1:05:16	DUO
29	Publiek	OM		DUO
30	Privaat	Interne veiligheid/onderzoek	0:48:24	

<i>Gemiddelde duur interviews</i>		1:05:26
<i>Aantal interviews</i>	25	
<i>Aantal respondenten</i>	30	
<i> Publiek</i>	16	
<i> Privaat</i>	14	

Bijlage II **Topiclijsten interviews**

Topic lijst politie/OM (1)

1. *Achtergrond respondent (context)*
 - a) Voormalig werk/opleiding enzovoort
 - b) Huidig werk
2. *Ervaring met private onderzoekers*
 - a) Wat voor ervaringen
 - i) Kwaliteit particulier onderzoek/rapport
 - ii) Mate van medewerking, openheid enzovoort
 - b) Soort zaken
 - i) Soort zaken die bij particuliere onderzoekers terechtkomen
 1. Delicttypen
 2. Type onderzoek (bijvoorbeeld financieel, cyber, observatie enzovoort)
 3. Interne (werknemers) en externe betrokkenheid
 - ii) Ter kennis komen van zaken
 1. Aangifte/eigen onderzoek politie en justitie
 2. Moment: al eigen onderzoek gedaan/(nog) geen eigen onderzoek
 3. Wat is prettiger (al wel particulier onderzoek of nog niet)
 4. Redenen hiervoor
 5. Redenen om een aangifte met particulier onderzoeksrapport wel, dan wel niet, op te pakken
3. *Kennis*
 - a) Mate van zicht vanuit de overheid op dit soort (particuliere) onderzoeken ten aanzien van:
 - i) Aantal onderzoeken
 - ii) Type onderzoeken
 - iii) Algemene kennis en/of concrete zaken
4. *Samenwerking → voorbeelden*
 - a) Definitie van respondent van 'samenwerking'
 - b) Informatie-uitwisseling
 - i) Richting (publiek <-> privaat)
 - ii) Mogelijkheden tot informatie-uitwisseling

- c) Samenwerk?
 - i) Verloop van contacten
 - ii) Contactpersonen (bijvoorbeeld de onderzoeker, manager)
 - iii) Verloop eventuele samenwerking
 - 1. Coördinatie, informatie-uitwisseling enzovoort
 - iv) Wie beslist/heeft de 'hoofddrol'/initiatief
 - d) Formele (langere termijn) samenwerking
 - i) PPS initiatieven
 - ii) Noodzaak/wenselijkheid
 - iii) Betrokken partijen
 - iv) Vorm
 - e) Knelpunten voor samenwerking
 - i) Rol van vertrouwen
 - ii) Bruikbaarheid particulier onderzoeksrapport in strafrechtelijke procedure
 - 1. Als bruikbaar: wijze hiervan
 - 2. Noodzaak extra opsporingshandelingen politie
 - iii) Overig
 - f) Mogelijkheden tot faciliteren samenwerking
5. *Regelgeving*
- a) Regels die gelden voor samenwerking
 - b) Mening over regels
 - i) Voldoende gereguleerd, te veel, te weinig
 - c) Ruimte die regelgeving biedt voor samenwerking
6. *Reflectie*
- a) Algemene mening ten aanzien van het onderwerp
 - i) Hoe past het in de maatschappij, het wettelijk kader enzovoort
 - ii) Mening over de rol van private partijen bij criminaliteitsbestrijding
 - 1. Meerwaarde? Hoe?
 - iii) Belangen: publiek-privaat tegengesteld of gezamenlijk?
7. *Suggesties voor respondenten*
- a) Politie/OM
 - b) Particuliere onderzoekers

Topic lijst particuliere opsporing (2)

1. *Achtergrond respondent*
 - a) Voormalig werk/opleiding enzovoort
 - b) Huidig werk
 - i) Wat voor zaken worden onderzocht
 - ii) Aangifte
2. *Ervaring met politie en justitie*
 - a) Wat voor ervaringen
 - b) Soort zaken
 - i) Wat voor soort zaken komen bij politie en justitie terecht en hoe
 1. Type delict
 2. Type onderzoek
 3. Interne/externe betrokkenheid
 - ii) Hoe komen deze zaken dan bij de politie/justitie terecht
 1. Aangifte/eigen onderzoek
 2. Wanneer: al eigen onderzoek gedaan/(nog) geen eigen onderzoek
 - iii) Afwegingen voor/tegen aangifte
3. *Kennis*
 - a) Is er zicht vanuit de overheid op dit soort (private) onderzoeken
 - i) Hoeveel onderzoeken
 - ii) Wat voor soort
 - iii) Algemene kennis en/of concrete zaken
4. *Samenwerking → voorbeelden*
 - a) Wat verstaat u onder samenwerking
 - b) Informatie uitwisseling
 - i) Welke kant op (publiek <-> privaat)
 - ii) Ziet u ruimte, zo ja waar/hoe
 - c) Samenwerk?
 - i) Hoe verlopen de contacten
 - ii) Met wie is er dan contact
 - iii) Hoe verloopt eventuele samenwerking
 1. Coördinatie, informatie-uitwisseling enzovoort
 - iv) Wie beslist/heeft de 'hoofdrol'/initiatief
 - d) Formele samenwerking
 - i) PPS initiatieven
 - ii) Is het nodig/wenselijk?
 - iii) Tussen welke partijen
 - iv) In welke vorm

- e) Knelpunten voor samenwerking
 - i) Rol van vertrouwen
 - ii) Bruikbaarheid particulier onderzoeksrapport in strafrechtelijke procedure
 - 1. Hoe is het te gebruiken
 - 2. Extra opsporingshandelingen politie noodzakelijk?
 - iii) Hoe kan samenwerking worden gefaciliteerd
- 5. *Regelgeving*
 - a) Welke regels gelden er voor samenwerking
 - b) Mening over regels
 - i) Voldoende gereguleerd, te veel, te weinig?
 - c) Is er binnen regelgeving ruimte voor samenwerking
- 6. *Reflectie*
 - a) Hoe kijkt u naar dit onderwerp (mening)
 - i) Hoe past het in de maatschappij, het wettelijk kader enzovoort
 - ii) Hoe ziet u de rol van private partijen bij criminaliteitsbestrijding
 - 1. Meerwaarde? Hoe?
 - iii) Belangen: publiek-privaat tegengesteld of gezamenlijk?
- 7. *Andere respondenten*
 - a) Private onderzoekers
 - b) Politie/OM

Bijlage III **Overzicht ten aanzien van gebruik particuliere informatie zaken dossierstudie**

Case 1: Er is voortgebouwd op het particuliere onderzoek: door middel van dwangmiddelen is extra informatie ingewonnen en verdachten zijn geconfronteerd met het particuliere onderzoek. Dit heeft extra informatie opgeleverd (bijvoorbeeld ook extra verdachten) die niet in het particuliere onderzoek naar voren is gekomen. Aanvullende informatie is gevorderd bij het bedrijf. Voor een belangrijk deel volgt het zaaksdossier de bewoordingen die zijn gebruikt in de aangifte. Er wordt voortgebouwd op de aangeleverde informatie, de informatie is geverifieerd maar er is geen dubbel werk geleverd.

Case 2: Er is voortgebouwd op het particuliere onderzoek, waarbij door middel van de inzet van dwangmiddelen sommige informatie is geverifieerd en andere delen van het onderzoek opnieuw zijn gedaan: interne administratie is niet opnieuw onderzocht en reeds gesproken getuigen zijn niet opnieuw gehoord door de politie, maar reeds onderzochte bankgegevens zijn opnieuw gevorderd en KvK-gegevens opnieuw opgevraagd. Dit was vooral ter controle en verificatie van het particuliere financiële onderzoek. Betrokkene is gehoord als verdachte. Veel informatie komt overeen tussen particulier en strafrechtelijk onderzoek, hoewel beide bepaalde informatie hebben verzameld die de ander niet (volledig) heeft verkregen. Informatie is verder via getuigenverhoren van de onderzoekers bij hen geverifieerd en/of door hen geduid.

Case 3: Deze zaak is begonnen bij de FIU, die de verdachte al in beeld had. Vervolgens is door het bedrijf onderzoek ingesteld en aangifte gedaan. Het particuliere en het strafrechtelijke onderzoek hebben los van elkaar (parallel) gelopen, dus er is ook veel dubbel gedaan. Via de inzet van dwangmiddelen heeft de politie informatie verzameld die niet toegankelijk is voor de particuliere onderzoekers. Een aantal uitkomsten van het particuliere onderzoek is geverifieerd (het onderzoek aan bankafschriften). Het particuliere onderzoek is breder dan het strafrechtelijke onderzoek en bestrijkt een langere pleegperiode en heeft aanvullende informatie opgeleverd ten opzichte van het strafrechtelijke onderzoek via het interviewen van medewerkers en onderzoek in de eigen systemen.

Case 4: Er is voortgebouwd op het particuliere onderzoek: door middel van dwangmiddelen is extra informatie ingewonnen. De aangeleverde informatie is via eigen on-

derzoek geverifieerd. Voor een belangrijk deel wordt uitgegaan van de aangifte en de daarin geconstateerde feiten. Er wordt voortgebouwd op de aangeleverde informatie, de informatie is geverifieerd maar er is weinig dubbel werk geleverd. Ook de extra informatie die is verzameld via het strafrechtelijke onderzoek was niet voldoende om tot een concrete verdachte te komen.

Case 5: Er is geen opsporingsonderzoek gestart maar de identiteit van de verdachten is wel geverifieerd en er is gebruikgemaakt van de bevoegdheden om te controleren of zij al soortgelijke delicten op hun naam hadden staan. Er is dus wel extra informatie verzameld die via een particulier onderzoek niet had kunnen worden verkregen.

Case 6: Het opsporingsonderzoek is nog niet afgerond op moment van analyse. In deze fase wordt nog sterk uitgegaan van de particulier vergaarde informatie. Deze informatie is volgens een betrokken rechercheur veredeld door de politie.

Case 7: Er is voortgebouwd op het particuliere onderzoek: door middel van dwangmiddelen is extra informatie ingewonnen. Voor een deel van de aangeleverde informatie is een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt, waardoor deze informatie is veredeld zonder dat daar door de politie extra informatie aan is toegevoegd. Er wordt voortgebouwd op de aangeleverde informatie, de informatie is geverifieerd maar er is geen dubbel werk geleverd. De politie heeft verdere getuigen gehoord en gegevens gevorderd die voor de particuliere onderzoekers niet bereikbaar zijn. Op deze manier heeft het strafrechtelijke onderzoek het particuliere onderzoek aangevuld en daarnaast geverifieerd wat via de (aanvullende) aangiften werd aangeleverd.

Bijlage IV **Aandachtspuntenlijst dossiers**

1. *Achtergrondinformatie (inclusief korte samenvatting van de zaak)*
 - a) *Wanneer speelde de zaak*
 - b) *Hoe is de zaak aan het licht gekomen*
 - c) *Om welke organisatie gaat het*
 - d) *Om welk delict gaat het*
 - e) *Wie is/zijn de verdachte(n)*
 - f) *Wat is de rol van de eventuele medewerker*
 - g) *Wie is het slachtoffer*
 - h) *Wat is de schade (financieel, reputatie)*
 - i) *Samenvatting zaak*
2. *Particulier onderzoek*
 - a) *Wie heeft onderzoek gedaan (interne afdeling, POB, accountant, advocaat)*
 - b) *Welke onderzoekshandelingen zijn verricht (methoden)*
 - c) *Wat heeft het onderzoek opgeleverd*
 - d) *Hoeveel onderzoekers zijn er betrokken en hoelang liep het private onderzoek*
 - e) *Hoe groot is het particuliere rapport (aangifte)*
3. *Private afdoening*
 - a) *Is er sprake van corporate settlement*
 - i) *Welk type*
 - ii) *Wanneer (voor, tijdens, na politieonderzoek)*
4. *Aangifte*
 - a) *Moment van aangifte*
 - b) *Op wiens initiatief*
 - c) *Reden van aangifte*
 - d) *Reden van oppakken aangifte door politie*
 - e) *Moment van oppakken aangifte (hoeveel tijd ging er overheen)*
 - f) *Opmaak aangifte*

5. *Strafrechtelijk onderzoek*
 - a) *Welke opsporingshandelingen zijn verricht (dwangmiddelen)*
 - b) *In hoeverre is er onderzoek gedaan door de politie*
 - i) *Verifiëren*
 - ii) *Volledig nieuw onderzoek*
 - iii) *Aanvullend onderzoek/voortbouwen*
 - c) *Wat heeft het strafrechtelijk onderzoek opgeleverd*
 - i) *Aanvullende/tegenstrijdige informatie ten opzichte van particulier onderzoek*
 - ii) *Zelfde informatie als particulier onderzoek*
 - d) *Hoeveel rechercheurs zijn er betrokken en hoelang liep het strafrechtelijk onderzoek*
 - e) *Hoe groot is het dossier*
 - f) *Is er een vonnis*
 - i) *Wat was de uitspraak*
6. *Publiek-privaat contact*
 - a) *In hoeverre is er sprake van contact*
 - i) *Rol FoFF*
 - ii) *Basis van contact (afspraken, netwerk betrokkenen)*
 - b) *Is er overleg*
 - i) *Tussen wie*
 - ii) *Hoe uitgebreid*
 - c) *Is er informatie-uitwisseling*
 - i) *In hoeverre*
 - ii) *Welke kant op*
 - d) *Wat is de inhoud van het contact*
 - i) *Het onderzoek*
 1. *Bijvoorbeeld onderzoekshandelingen, sturingsinformatie, inhoud*
 - ii) *De afhandeling*
 1. *Bijvoorbeeld timing, ontneming, inhoud*
 - e) *Is er sprake van samenwerking*
 - i) *Afstemmen van handelingen*
 - f) *Op welk moment*
 - g) *Welke factoren hebben samenwerking*
 - i) *Bespoedigd*
 - ii) *Bemoeilijkt*
7. *Overig*
 - a) *Wat er verder nog aan relevante informatie uit het dossier komt*

Bijlage V Leescommissie

Dit rapport is tot stand gekomen met dank aan de leden van de leescommissie:

Drs. André van Heel (Nationale Politie)

Dr. Guus Meershoek (Universiteit van Twente en Politieacademie)

Drs. Adriaan Rottenberg (Politie en Wetenschap)

Drs. Yvette Schoenmakers (Politie en Wetenschap)

Dr. Ronald van Steden (Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen)

Drs. Edith Stolp (Nationale Politie)

Prof. Dr. Karin van Wingerde (Erasmus Universiteit Rotterdam, School of Law)

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
	mw. drs. M.H.M. van Tankeren Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag

Secretariaat

Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieonderwijsraad
Koninginnegracht 62
2514 AG Den Haag

Postbus 25842
2502 HV Den Haag
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. ***Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen***
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. ***Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk***
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. ***Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl***
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. ***Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord***
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. ***Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit***
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. ***Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy***
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. ***Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg***
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. ***Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding***
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. ***Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net***
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. ***Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen***
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003

- 10b. ***Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie***
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003
11. ***Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs***
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. ***Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden***
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. ***Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Mening en ervaringen van politiemensen***
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. ***Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing***
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. ***De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk***
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. ***Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen***
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. ***Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie***
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. ***Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel***
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. ***Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg***
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. ***Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht***
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004 Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller

-
21. ***Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek***
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2e druk 2009)
 22. ***Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek***
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/ Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
 23. ***De sociale organisatie van mensensmokkel***
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
 24. ***In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België***
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
 25. ***De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking***
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
 26. ***Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie***
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
 27. ***Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten***
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
 28. ***Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens***
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
 29. ***Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus***
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
 30. ***Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie***
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006

31. ***De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdlijnen voor politie en beleid***
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. ***Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiekbestuurlijke relaties van de politie***
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. ***Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie***
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. ***Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk***
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. ***Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling***
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
34. ***De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning***
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. ***Naar beginselen van behoorlijke politiezorg***
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. ***Asielmigratie en criminaliteit***
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. ***Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers***
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. ***'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit***
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. ***Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker***
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007

-
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijzen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009

48. ***Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak***
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. ***Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales***
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. ***Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers***
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010
- 51a. ***Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid***
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. ***Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid***
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
52. ***Lokale politiek over politie***
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. ***Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren***
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. ***Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren***
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. ***Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk***
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. ***Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk***
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
54. ***Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw***
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011

-
55. ***Managing collective violence around public events: an international comparison***
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
56. ***Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores***
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; Lokale-Zaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
57. ***De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
58. ***Proactief handhaven en gelijk behandelen***
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. ***De sterkte van de arm: feiten en mythes***
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. ***Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen***
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. ***De nachtdienst 'verlicht'***
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
61. ***Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten***
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. ***Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zedendelinquenten)recidive***
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. ***Hoe een angstaas een jokkebrok herkent***
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. ***Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen***
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. ***Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak***
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013

66. ***Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen***
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. ***Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap***
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. ***Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal***
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. ***Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen***
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. ***Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar***
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
71. ***Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen***
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. ***Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland***
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troszczanek, Universiteit Utrecht, 2013
73. ***De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden***
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. ***Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie***
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. ***Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving***
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. ***Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders***
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. ***Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte***
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. ***Politiemensen over het strafrecht***
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014

-
79. ***Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren***
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. ***De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren***
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. ***Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische exgedetineerden***
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. ***Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland***
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015
83. ***Demonstratieve kampementen***
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. ***Private ordebewaarders bij betogingen***
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. ***Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams***
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. ***‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel***
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. ***Politie en GHB-problematiek op het platteland***
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. ***Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk***
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. ***Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal***
A. Vredeveltdt, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. ***Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders***
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. ***Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden***
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016

92. **VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk**
R. Salet & J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017
93. **De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk. Een internationaal literatuuronderzoek**
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2017
- 93A **Focus. Evaluatie pilot bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018**
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2019
- 93b **Evaluatie bodycams Landelijke Eenheid; Proeftuin bodycams Dienst Infrastructuur 2018**
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2019
94. **Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad**
H. Moors & T. Spapens, EMMA, Den Haag; Tilburg University, Tilburg, 2017
- 94a. **Interveniëren in criminele families**
A. Boer, R. Ceulen, H. Moors, T. Spapens, EMMA/Tilburg University, 2020
95. **Effectiviteit van het verdachtenverhoor. Een veldstudie naar de relatie tussen verhoortechnieken, de verklaring van verdachten en de aanwezigheid van de advocaat in zware zaken**
W.J. Verhoeven & E. Duinhof, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2017
96. **Van meerdere markten thuis? Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing**
T. Spapens, m.m.v. M. Bruinsma, Tilburg University, Tilburg, 2017
97. **Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap**
E. Bervoets & M. Bruinsma, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
98. **Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie**
J.M. Harte, I. van Houwelingen & M.E. van Leeuwen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
99. **Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit**
C.G. van Wingerde & H.G. van de Bunt, Erasmus School of Law, Rotterdam, 2017
100. **Doorgroeiërs in de misdaad. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict**
V. van Koppen, V. van der Geest & E.R. Kleemans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
101. **Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs**
A. Blokland, W. van der Leest & M. Soudijn (m.m.v. E. Kleinheerenbrink & I. van Die), Leiden Law School, Leiden, 2017

-
102. ***Verdachten van terrorisme in beeld. Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten***
F. Thijs, E. Rodermond & F. Weerman, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2018
 103. ***Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld***
W. Bantema, S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau & W.Ph. Stol, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden; Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2018
 104. ***Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel***
I. van Leiden, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
 105. ***Vastzitten zonder straf. Over verzekeringstellingen en schadevergoedingen op basis van artikel 89 Sv***
P. Kruize & P. Gruter, Bureau Ateno, Amsterdam, 2018
 106. ***'Ik hou het hier wel uit, hoor'. Mentale weerbaarheid binnen de districts-recherche***
H. Sollie, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2018
 107. ***Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid***
R. Salet & H. Sackers, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2019
 108. ***Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten***
V. Lub & T. de Leeuw, m.m.v. A.S. Leerkes & R.J. Kleinhans, Bureau voor Sociale Argumentatie, Rotterdam; Erasmus Universiteit, Rotterdam; Bureau voor Maatschappij, Veiligheid & Deviantie, Rotterdam, 2019
 109. ***Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk. Verslag van een onderzoek***
J. Terpstra, m.m.v. A. Evers, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2019
 110. ***Naar een efficiëntere noodhulp? Een verkennend actieonderzoek***
A. Scholtens & I. Helsloot, m.m.v. S. Kraaijenbrink, J. Vlagsma, M. Jürgens, D. Mouris & M. Eising, Crisislab, Renswoude, 2019
 111. ***Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs. Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief.***
J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, Rijksuniversiteit Groningen, 2019
 112. ***Politiestraatgezag en (on)gehoorzaam burgergedrag***
A. Scholtens, M. Helsloot, I. Helsloot, Crisislab, Renswoude, 2019
 113. ***Verkeershandhaving op Nederlandse autosnelwegen; Evaluatie van de werkwijze van het Team EVT, de effecten en de acceptatie van politiecontroles***
Ch. Goldenbeld, A. Stelling-Kończak, S. van der Kint, SWOV, Den Haag, 2019
 114. ***Virtual reality als onderzoeksmethode om inbrekers te doorgronden***
I. van Sintemaartensdijk, J.L. van Gelder, P.A.M. van Lange, M. Otte, J.W. van Prooijen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2019

115. ***Wanneer blaffende honden bijten. Een vergelijking tussen fataal en niet-fataal huiselijk geweld***
P. Aarten, C. Boelema Robertus, L. Alink, M. Liem, Universiteit Leiden, 2020
116. ***Kijk naar het systeem. Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken***
W. Landman, R. Kouwenhoven, M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2020
117. ***Verbeelding in de verhoorkamer. De invloed van het gebruik van beeldmateriaal in het verhoor op verhoortechnieken en proceshouding***
W.J. Verhoeven, G. Vanderveen, L. van Dillen, S. Kruit, Erasmus Universiteit, Universiteit Leiden, 2020
118. ***Met gepast geweld. Politiegeweld in Nederland in 2016***
M. Kuin, F. Kriek, J. Timmer, m.m.v. Y. Bleeker en E. Verbeek, Regioplan, Amsterdam en Vrije Universiteit Amsterdam, 2020
119. ***De rol van bodycambeelden in de opsporing en bewijsvoering***
A. Vredeveldt, L. Kesteloo, A. Hildebrandt, Vrije Universiteit Amsterdam, 2020
120. ***Slachtoffer van onlinecriminaliteit, wat nu?***
S.G.A. van de Weijer, E.R. Leukfeldt, S. van der Zee, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2020
121. ***Een alternatief voor jeugdige hackers? Plan- en procesevaluatie van Hack_Right***
J.A.M. Schiks, M.S. van 't Hoff-de Goede, E.R. Leukfeldt, De Haagse Hogeschool, Centre of Expertise Cybersecurity, Den Haag; Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2021
122. ***Criminaliteit en huiselijk geweld: twee kanten van dezelfde medaille? De relatie tussen criminaliteit en huiselijk geweld***
S. van Deuren, J. Kroese, M. van Dijk, V. Eichelsheim, A. Blokland, S. van de Weijer, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2021
123. ***Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskans en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland***
W. Bezemer, A. Leerkes, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2021
124. ***Gebiedsgebonden politiewerk in ontwikkeling. Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving***
J. Terpstra, R. Salet, I. van Duijneveldt, T. Havinga, Radboud Universiteit 2021
125. ***Slimme(re) opsporing. Een verslag van de ontwikkeling en pogingen tot implementatie van een handreiking voor efficiënte opsporing door de politie***
I. Helsloot, P. van Lochem, C. Kijne, Crisislab, Renswoude 2022
126. ***Politiewerk op het web. Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie***
Wouter Landman, Sanne Groothuis, Twijnstra Gudde, Amersfoort, 2022

Living apart together?

Private partijen hebben een belangrijke rol bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. Veel gevallen van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties blijken niet door de politie maar door de private sector te worden onderzocht en afgehandeld. Een goede publiek-private verstandhouding zou positief kunnen werken in de strijd tegen interne financieel-economische criminaliteit.

Uit dit onderzoek blijkt dat maar in beperkte mate sprake is van publiek-private samenwerking. Operationeel ad-hoc contact komt vaker voor dan langdurige en gestructureerde samenwerking. Hierbij is sprake van een bijzondere vorm van 'living apart together' van publieke en private actoren: vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap. Publicaties in de reeks Politiewetenschap betreffen in het algemeen studies met een meer theoretisch, verkennend of beschouwend karakter.

Meer informatie vindt u op www.politieenwetenschap.nl.

ISBN 978 90 1240 8431

Sdu

