RAPPORT

Met vereende krachten?

Lessen uit praktijkervaringen met publiek-private samenwerking in het kader van de politietaak

Dr. Rianne Dekker (USBO, UU)
Dr. Yinthe Feys (Criminologie, RU)
Dr. Marie-Louise Glebbeek (Culturele Antropologie, UU)
Prof. mr. Joep Lindeman (Rechtsgeleerdheid, Montaigne Centrum, UU)
Dr. Kim Loyens (USBO, UU)
Met medewerking van Joly-Eline Himpers en Quirien Grip

Universiteit Utrecht

Radboud Universiteit

COLOFON

Titel:	Met vereende krachten? Lessen uit praktijkervaringen met publiek-private samenwerking in het kader van de politietaak
Uitgevoerd door:	Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging, USBO en het departement Culturele Antropologie van de Universiteit Utrecht (aangesloten bij het Utrecht University Network for Interdisciplinary Policing Studies), en de vaksectie Strafrecht en Criminologie van de Radboud Universiteit
Auteurs:	Dr. Rianne Dekker, Dr. Yinthe Feys, Dr. Marie-Louise Glebbeek, Prof. mr. Joep Lindeman en Dr. Kim Loyens Met medewerking van Joly-Eline Himpers en Quirien Grip
Opdrachtgever:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2025, Utrecht/Nijmegen: Universiteit Utrecht/Radboud Universiteit, Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Index van tabellen en figuren **5**
Tabellen 5
Figuren 6
Lijst van afkortingen **7**
Samenvatting **9**
1. Inleiding **23**
1.1 Achtergrond 23
1.2 Doel- en vraagstelling 24
1.3 Afbakening kernbegrippen 26
1.4 Context: de organisatie en bevoegdheden van de Nederlandse politie en private en maatschappelijke actoren ten aanzien van de verschillende politietaken 35
1.5 Onderzoeksmethoden 54
1.6 Leeswijzer 59
2 Bevindingen vanuit de *scoping review* **61**
2.1 Inleiding 61
2.2 Aanleiding 62
2.3 Doelen 64
2.4 Vorm 65
2.5 Terrein 67
2.6 Initiatiefnemers en betrokkenen 68
2.7 Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden 71
2.8 Afspraken inzake informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen 73
2.9 Voordelen en kansen 75
2.10 Knelpunten en risico's 77
2.11 Manieren waarop met de knelpunten kan worden omgegaan 81
2.12 Conclusie 82
3 Bevindingen vanuit het casusonderzoek **89**
3.1 Inleiding 89
3.2 Winkeldiefstal 91

3.3 Mensenhandel 119
3.4 Persoonsvermissingen 147
3.5 Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer 171
4 Conclusie en reflecties 197
4.1 Overkoepelende bevindingen per deelvraag 197
4.2 Beantwoording van de hoofdvraag 212
4.3 Reflecties en handreikingen op de doorontwikkeling van PPS ten bate van de politietaak 214
4.4 Tot slot 223
Referenties 225
Bijlagen 241
Bijlage 1: Methodologie *scoping review* 241
Bijlage 2: Dataverzameling en analyse vergelijkend casusonderzoek 253
Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie 273

Index van tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1.1: Codes voor inhoudsanalyse bij scoping review 56

Tabel 1.2: Verwachtte kenmerken geselecteerde casussen voor vergelijkend casusonderzoek 58

Tabel 2.1: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code ‘Aanleiding’ 64

Tabel 2.2:Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Doelen’ 65

Tabel 2.3: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code ‘Vorm’ 67

Tabel 2.4: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code ‘Terrein’ 68

Tabel 2.5: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. codes ‘Betrokkenen’ en ‘Initiatiefnemers’ 71

Tabel 2.6: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code ‘Verdeling verantwoordelijkheden/bevoegdheden’ 72

Tabel 2.7: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code ‘Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen’ 75

Tabel 2.8: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. algemene voordelen van PPS 76

Tabel 2.9: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. de algemene knelpunten van PPS 78

Tabel 2.10: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. de algemene risico’s van PPS 81

Tabel 3.1: Samenvatting bevindingen casus winkeldiefstal 117

Tabel 3.2: Samenvatting bevindingen casus mensenhandel 143

Tabel 3.3: Samenvatting bevindingen casus persoonsvermissingen 168

Tabel 3.4: Samenvatting bevindingen casus cybercriminaliteit in het bancaire verkeer 193

Tabel B1. 1: Geografische verdeling bronnen shortlist..... 247

Tabel B2. 1: Geanonimiseerd overzicht van functie en/of (type) organisatie van respondenten..... 259

Tabel B2. 2: Codeboom voor casusanalyse..... 270

Figuren

Figuur 1.1: Spectrum van plural policing..... 28

Figuur 1.2: Vormen van PPS op het spectrum van plural policing..... 30

Figuur 1.3: Organogram van de Nederlandse politie..... 36

Lijst van afkortingen

ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
AOB	Aanpak Overlast Binnenstad
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensverwerking
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Bgs	Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
Bpbr	Beleidsregels Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus
Bpg	Besluit politiegegevens
Bvp	Besluit Verplichte Politiegegevens
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen mensenhandel
CPV	Coördinatie Platform Vermissingen
DAAD	Directe Aansprakelijkstelling Aan Daders
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DTO	Districtelijk Team Ondermijning
ECTF	Electronic Crimes Task Force
EU	Europese Unie
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel
FEC	Financieel Expertisecentrum
GEB	Gegevens-effect-beoordeling
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOEP	Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen
LTOZ	Landelijk Team OnderwaterZoekingen
MinJ&V	Ministerie van Justitie & Veiligheid
NAW	Naam, adres en woonplaats
NGO	Non-governmental organisation
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NLVi	Nederlands veteraneninstituut
NPC	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OD-NLA	Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie
OM	Openbaar Ministerie

OSINT	Open Source Investigation/Intelligence
OV	Openbaar Vervoer
OvD	Officier van Dienst
OvJ	Officier van Justitie
PI	Penitentiaire Inrichting
PIFI	Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen
Polw	Politiewet 2012
Ppo	Privacygedragscode particuliere onderzoeksbureaus
PPS	Publiek-private samenwerking
PVO	Platform Veilig Ondernemen
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RGR	Richtlijn 2016/680 betreffende gegevensbescherming bij rechtshandhaving
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
Rpbr	Regeling Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus
SAR	Search and Rescue
SIN	Stichting Inzet Reddingshonden
SOAD	Stichting OpsporingsApparatuur Drenkelingen
SODA	Service Organisatie Directe Aansprakelijkheid
Sr	Wetboek van strafrecht
SSD	Speur- en Specialistische Dieren
Stcrt	Staatscourant
Sv	Wetboek van strafvordering
TCI	Team Criminele Inlichtingen
THTC	Team High Tech Crime
TK	Tweede Kamer
TMM	Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
UAVG	Uitvoeringswet AVG
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
VST	Veteranen Search Team
Wgs	Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wpbr	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
Wpg	Wet politiegegevens
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Onderzoeksvraag en methode

Binnen de democratische rechtsstaat speelt de politie van oudsher een belangrijke rol. De afgelopen decennia is er sprake van een pluralisering van politietaken waarbij de politie haar taken uitvoert in samenwerking met andere private en publieke partijen. De politie heeft bij herhaling het voornemen tot verdere samenwerking met private en maatschappelijke partners geformuleerd, terwijl private en maatschappelijke partijen onder meer door nieuwe technologieën beter in staat zijn politietaken op zich te nemen. Er bestaat **behoefte aan kennis over hoe in de praktijk oplossingen zijn gevonden die doorontwikkeling van publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk maken**, met oog voor de beginselen van de rechtsstaat. Ons onderzoek voorziet in die behoefte door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag:

Wat is nodig voor de doorontwikkeling van publiek-private samenwerking ten bate van de politiefunctie?

Onder PPS verstaan we "*min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en/of opbrengsten worden gedeeld*". Twee kenmerken uit deze definitie onderscheiden PPS van samenwerking in algemene zin. Ten eerste heeft PPS een duurzaam karakter en ten tweede is de samenwerking gericht op het gezamenlijk vormgeven van een publieke dienst of goed.

'Doorontwikkeling' hebben we tweeledig opgevat: enerzijds als het aanpassen van bestaande samenwerkingen op gebieden waar zich knelpunten of risico's voordoen en anderzijds als het breder toepassen van PPS binnen de politietaken gelet op hoe knelpunten en risico's zich verhouden tot de politietaken waar de PPS op ziet. We gaan hierbij uit van de door politie zelf geformuleerde, op institutionele wetgeving gebaseerde, taakopvatting: deze bestaat uit **het handhaven van de openbare orde (handhaving), het verlenen van hulp (hulpverlening) en het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde (opsporing van strafbare feiten). Hierbinnen wordt een onderscheid gemaakt tussen proactief/reactief en preventief/repressief optreden**. De politie voert haar taken uit in een rechtsstatelijke context, waarbinnen haar optreden wordt begrensd door wetten en beginselen als proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding. In dat verband bestaan (procedurele) rechtsbeschermende waarborgen tegen misbruik en willekeur, zoals transparante verantwoordingsstructuren, onafhankelijk toezicht en recht op genoegdoening na onrechtmatig optreden.

In ons onderzoek analyseerden we ten beginne door middel van een ***scoping review*** de bevindingen van 21 studies die één of enkele PPS'en empirisch hebben onderzocht. Vervolgens hebben we in een **vergelijkend casusonderzoek** vier casussen van PPS

rond (criminele) fenomenen in de Nederlandse context onderzocht. Dit deden we op basis van documenten, interviews en observaties. Bij de selectie van casussen is gestreefd naar heterogeniteit van casussen op politietaken, betrokken typen partners (privaat en/of maatschappelijk) en de (op basis van onze voorkennis verwachte) vorm van PPS. Hierin onderscheiden we enerzijds **PPS'en met een concessievorm**, waarin er sprake van een ondergeschikte relatie tussen politie en partners en waarbij de politie een coördinerende rol heeft en eindverantwoordelijk blijft (vaak door middel van formele afspraken). Anderzijds zijn er **PPS'en met een alliantievorm**, waarin partners samenwerken vanuit gelijkwaardigheid en op basis van informele afspraken. Daartussenin is de **improvisatievorm** te onderscheiden, waarin de samenwerking genetwerkt is georganiseerd en de samenwerking of wijze van afstemming niet duidelijk is begrensd, hoewel alle partners wel een bijdrage leveren aan het bereiken van het gezamenlijke doel.

De variatie in casusselectie stelt ons in staat om de **praktijkervaringen binnen de geselecteerde casussen te begrijpen tegen de achtergrond van de bevoegdheden van de diverse partners in verschillende politietaken**. Geselecteerde casussen betreffen PPS'en rond de fenomenen winkeldiefstal, mensenhandel, persoonsvermissingen en cybercrime in het bancaire verkeer.

Figuur 1: selectie van casussen en verwachte kenmerken

Casus	Politietaken	Typen partners	Verwachte vorm PPS
Winkeldiefstal	Handhaving Opsporing *Proactief en reactief*	Vooral privaat	Concessievorm
Mensenhandel	Opsporing Hulpverlening *Proactief en reactief*	Privaat en maatschappelijk	Alliantievorm
Persoonsvermissingen	Hulpverlening *Reactief*	Vooral maatschappelijk	Improvisatievorm
Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer	Opsporing Handhaving *Vnl. reactief*	Vooral privaat	Concessievorm

Met betrekking tot het casusonderzoek wijzen wij op **twee factoren** die mogelijk een *bias* in bevindingen hebben opgeleverd. Ten eerste hebben we bestendige PPS'en onderzocht die een zeker succes en bestaansrecht hebben. Mogelijk komen in andere PPS'en die een kortere looptijd hebben gekend en derhalve geen onderdeel van dit onderzoek uitmaken grotere (en mogelijk andere) knelpunten, risico's en dilemma's voor. Ten tweede hebben we in ons onderzoek vooral betrokkenen bij PPS'en bevraagd naar hun ervaringen. Hun antwoorden vertegenwoordigden – vanzelfsprekend – hun organisatieperspectief en niet dat van niet-partners, daders, slachtoffers of de bredere samenleving. Deze mogelijk afwijkende ervaringen en belangen hebben we gepoogd mee te nemen door bevindingen uit interviews te trianguleren met observaties waar ook daders en slachtoffers in beeld kwamen, door in één casus ook evidente niet-partners te interviewen, door over de samenwerkingsverbanden voorhanden literatuur, rechtspraak en informatie te raadplegen en door onze bevindingen vanuit een normatief, rechtstatelijk perspectief te beoordelen.

Bevindingen

Wij hebben onze bevinden geclusterd in een aantal categorieën, die zijn terug te voeren op de deelvragen die in het onderzoek centraal stonden.

Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS'en

In de casussen die deel uitmaakten van onze analyse, bleek PPS vaak gedreven vanuit **de ervaring dat de politie een beperkte mogelijkheid van inzet of expertise kent ten aanzien van een bepaald fenomeen binnen de politietaak**. Wat betreft de doelen zien we dat PPS binnen de onderzochte casussen is ontstaan op gebieden waar **het publieke doel van de politie overeenkomt met private belangen of motivaties van partners**. Partners behalen dan een direct voordeel uit de samenwerking omdat de eigen inspanningen ten behoeve van dit belang worden aangevuld met die van de politie en andere publieke, private en maatschappelijke partners. Wanneer de PPS (mede) ziet op het terrein van de strafrechtelijke handhaving, **hoeft het doel niet steeds noodzakelijkerwijs strafrechtelijke afdoening te zijn**. PPS'en kunnen bijvoorbeeld ook door waarschuwen, verhinderen of verstoren een bijdrage leveren aan de criminaliteitsbestrijding. Hiervan werden voorbeelden genoemd in de casussen mensenhandel en cybercrime in het bancaire verkeer. Verschillende PPS'en zetten daarnaast ook in op civielrechtelijke afhandeling (o.a. casus winkeldiefstal).

Binnen onze set van casussen zijn er **twee richtingen te herkennen vanwaaruit PPS'en ontstaan**. Enerzijds zien we ze *top-down* ontstaan, geformaliseerd op basis van convenanten, met een beperkt aantal partners en rond een concreet doel. Zowel het doel als het aantal partners kan in een later stadium worden bijgesteld. We zien dat er bij *top-down* ontwikkeling van PPS sprake is van selectieve samenwerking met anderen. Anderzijds zien we een *bottom-up* totstandkoming, waarin politie en

(lokale) partners samenwerking aangegaan op basis van informele contacten. In deze gevallen is de keuze voor samenwerkingspartners niet zozeer strategisch, maar vooral relationeel en historisch zo gegroeid. Bij verschillende PPS'en wordt gerefereerd aan **individuele personen die een voortrekkersrol hebben gespeeld** of een eigen initiatief zijn gestart.

De **samenstelling van partners in de PPS** kan dus *top-down* aangewezen worden of organisch groeien. Uiteindelijk zijn er altijd formele of informele selectiecriteria, die enerzijds betrekking hebben op zaken als expertise, motivatie en betrouwbaarheid, of anderzijds op meer logistieke kwesties en op het beheersbaar houden van de omvang van de PPS. Bij verschillende casussen zijn **partijen aan te wijzen die geen formele partner zijn, maar wel aan deze selectiecriteria zouden (kunnen) voldoen**.

Terughoudendheid in het betrekken van bepaalde partners is soms ook gegrond in het feit dat **sommige private of maatschappelijke actoren niet alleen als partner te kenschetsen zijn, maar ook als mogelijke plegers, facilitators of slachtoffers van het fenomeen**. Samenwerkingspartners kunnen dan meerdere belangen hebben die niet altijd in het verlengde liggen van het doel van de PPS of zelfs hiermee in strijd zijn; zie bijvoorbeeld de casus winkeldiefstal, waarin de door private partners gekozen inrichting van de winkel en/of het gebruik van zelfscankassa's niet altijd strookt met de meest efficiënte bestrijding van het fenomeen. **Het lijkt vanwege dit 'janus-kop' karakter van mogelijke partners dat 'vertrouwen' zo vaak genoemd wordt** door respondenten vanuit de politie en andere publieke organisaties als voorwaarde voor samenwerking: de mogelijke partners moeten laten zien dat ze het partnerschap verkiezen boven andere (bv. commerciële) belangen.

Formele en praktische vormgeving: verdeling van taken, rollen en bevoegdheden

Waar de literatuur een scherp onderscheid maakt tussen contractuele (concessievorm) en relationele samenwerking (improvisatie- en alliantievormen), zien we in onze casusanalyses dat **contractuele samenwerking vaak gepaard gaat met relationele samenwerking**. Convenanten bevatten afspraken over gegevensuitwisseling en onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden waar de politie en partners op kunnen terugvallen.

Vooral ten aanzien van de opsporingstaak – waar de politie specifieke bevoegdheden kent op het gebied van informatievergaring en het uitoefenen van dwang – zien we dat er vaak gekozen wordt voor PPS volgens het concessiemodel. Wetgeving die het private partners toestaat om geweld of dwang te gebruiken bestaat nauwelijks en de handelingsruimte van de betrokken private partners wordt dan begrensd door algemeen geldende wet- en regelgeving en voor het overige bepaald door convenanten. **In de praktijk gelden daarnaast als uitgangspunten voor de**

samenwerking vooral de informele regels en werkwijzen die vorm krijgen in interpersoonlijk contact.

In de *scoping review* werd in een aantal studies gewezen op **onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen partijen.** In ons casusonderzoek werd dit knelpunt ook genoemd – vooral binnen PPS'en op de handhavende en hulpverlenende politietaken – maar werd de flexibiliteit en ruimte die hierdoor ontstaat door betrokkenen ook juist als prettig ervaren. Hierin schuilen wel **risico's, zoals mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving rond gegevensdeling** (bv. de AVG en de Wet politiegegevens) en partners die buiten hun bevoegdheden opereren. Ook ontstaat hiermee in de praktijk variatie (en daarmee ongelijkheid), bijvoorbeeld ten aanzien van situaties wanneer de politie ter plaatse wordt gevraagd bij een winkeldiefstal of ten aanzien van keuzes over welke burgerzoekteams bij vermissingen worden ingezet.

In verschillende PPS'en zagen we dat **het streven is de meer alledaagse incidenten of meldingen bij private partners te beleggen en de meer complexe zaken door de politie op te laten pakken**. Dit sluit aan bij het idee van een 'junior partnership' dat naar voor kwam in de *scoping review*, en wordt geëxpliciteerd in recente visiedocumenten van de politie zelf. Dergelijke **triage op complexiteit (door de politie zelf of een partner) is echter niet waterdicht**. Achter een ogenschijnlijke doorsnee casus kan een grotere complexiteit of ernst van het feit schuilgaan.

Praktijkervaringen: dilemma's, voordelen, kansen, knelpunten en risico's

Dilemma's

Dilemma's zijn onder meer gelegen in **de taakverdeling tussen de politie en verschillende partners binnen PPS'en**. De taakverdeling is doorgaans duidelijker als het gaat om de opsporende politietaak: de daarmee gepaard gaande dwangmiddelen zijn immers vrijwel exclusief aan de politie voorbehouden. Tegelijk zijn **particulieren inmiddels ook in staat om op grote schaal gegevens te vergaren en verwerken**. Bovendien kan met 'huisregels' en 'algemene voorwaarden' een kader worden geschapen waarin bijvoorbeeld bezoekers van een winkelcentrum **ordehandhaving door particulieren** moeten dulden. Mede daardoor kan er ten aanzien van de handhavende en hulpverlenende taak meer **onduidelijkheid, en zelfs concurrentie ontstaan over de taakverdeling**. Daarnaast bestaan er dilemma's over de vraag met welke partners wordt samengewerkt, en hoe om te gaan met actoren die buiten het partnerschap vallen.

Een bijkomend dilemma is gelegen in **het samenbrengen van de verschillende doelen en belangen van politie en partners en in het aanbrengen van prioritering en accenten bij het afstemmen van deze doelen**. Via PPS sturen partners de politie ook

in de richting van hun prioriteiten, zoals vormen van criminaliteit waarop de meeste *particuliere* schade – en niet zozeer *maatschappelijke* schade – wordt geleden, of die het meest eenvoudig zijn op te lossen. Aldus wordt via PPS met de politie een stukje politiecapaciteit geclaimd. Hoewel deze fenomenen en activiteiten ook tot het politiewerk behoren, kunnen hiermee prioriteiten van maatschappelijke naar private doelen verschuiven.

Voordelen en kansen

Voordelen en kansen van PPS worden vooral waargenomen in **de grotere slagkracht (vooral bij veelvoorkomende fenomenen) en het betrekken van de specifieke informatie en competenties van partners in politiewerk (elkaar versterken vanuit de eigen rol).** Ook **de informatiepositie die middels PPS wordt opgebouwd** is vaak als voordeel genoemd: via PPS komen nieuwe fenomenen, modi operandi of daders sneller in beeld. Daarnaast kwamen in onze casusanalyses nog enkele andere latente functies van PPS naar voren die voor de partners als voordeel golden. Zo leiden beslissingen die in samenspraak genomen worden volgens partners tot **betere afstemming over wat nodig is in een concrete zaak, worden partners via PPS bewust gemaakt van veiligheidsrisico's in hun organisaties, kan de infrastructuur van de samenwerking voor andere fenomenen en doeleinden worden benut en kan de politie via PPS baat hebben bij het feit dat private of maatschappelijke actoren grotere handelingsvrijheid hebben.**

Knelpunten en risico's

Het belangrijkste knelpunt dat naar voren kwam in ons onderzoek betreft gegevensuitwisseling. De privacywetgeving (AVG, Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) stelt strenge beperkingen en voorwaarden aan het verzamelen en uitwisselen van persoonsgegevens. De regelgeving wordt als complex ervaren en is bovendien deels verouderd, waardoor er gemakkelijk onduidelijkheid ontstaat over de precieze reikwijdte ervan. Als tweede knelpunt wordt een **gebrek aan structurele inbedding van samenwerking** geïdentificeerd, waardoor deze in de praktijk afhankelijk is van individuele personen, waardoor de PPS kwetsbaar is bij conflict of vertrek van personen en waardoor er soms onbekendheid met samenwerkingspartners bestaat binnen de bredere politie- (of partner)organisatie.

PPS gaat gepaard met risico's als partners zich bevoegdheden toe-eigenen die zijn voorbehouden aan de politie (onder regulering en toezicht). Dit kan leiden tot eigenrichting, verstoring van politiewerk of juist het doorschieten in een rol van 'parapolitie'. **Daarnaast kan er op verschillende manieren rechtsongelijkheid ontstaan.** Ten eerste kunnen PPS'en eraan bijdragen dat **de toegang tot veiligheid wordt vergroot voor deelnemers die samenwerking kunnen organiseren en financieren, terwijl anderen hiervan uitgesloten blijven**. Ten tweede kunnen PPS'en **de pakkans**

voor daders ongelijk verdelen, afhankelijk van de partners waarmee wordt samengewerkt. Dit kan ook leiden tot **waterbedeffecten** waarbij criminaliteit zich naar andere locaties verplaatst of zich gaat bedienen van nieuwe werkwijzen. Ten derde wordt **de keuze voor strafrechtelijke of civielrechtelijke afdoening niet overal hetzelfde gemaakt**. Daarbij brengt afdoening van een toenemend aantal zaken via civielrechtelijke route het risico mee dat **de politie een deel van de informatiepositie (zicht op het fenomeen en daderschap) opoffert**, waardoor ze mogelijk ook minder in staat is de complexe zaken binnen het fenomeen aan te pakken.

Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

In alle PPS'en die we hebben onderzocht, evenals in de literatuur die we hebben meegenomen in de *scoping review*, wordt benadrukt dat **het hebben van goede onderlinge contacten en vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde** is voor een succesvolle PPS. **Een gemeenschappelijk belang**, zodat er voor alle partners een voordeel uit de samenwerking te behalen is, bleek in dit verband ook een belangrijke randvoorwaarde. Daarnaast is het belangrijk om **mogelijkheden te behouden tot beëindiging van de relatie** met een specifieke partner zodra deze niet langer bereid is zich voldoende in te zetten voor de politietaak, of als de samenwerking niet langer nodig is om het doel van de PPS te bereiken. De politie moet echter niet uit het oog verliezen dat **het, al dan niet bewust, uitsluiten van private partners tot negatieve consequenties en zelfs juridische procedures kan leiden**: partijen kunnen hun eigen plan trekken of kunnen zich miskend of financieel benadeeld voelen.

Het is in alle gevallen van belang **de rollen en bevoegdheden van partners ten opzichte van die van de politie te verduidelijken**. Niet alleen onderling, maar ook naar buiten: het moet voor burgers immers duidelijk blijven of ze met de politie of een private partij te maken hebben en of en hoe zij bijvoorbeeld medewerking kunnen weigeren of bezwaar kunnen maken.

Sommige samenwerkingsverbanden beschikken over een **vorm van toezicht**, bijvoorbeeld door een begeleidingscommissie. De mate van onafhankelijkheid, het mandaat en de doorzettingsmacht van deze organen verschillen echter, waardoor de relevantie en de toegevoegde waarde van het toezicht niet altijd even duidelijk was. Ook de literatuur uit de *scoping review* leverde op dit punt geen eenduidig beeld.

Binnen alle casussen worden ruimere wettelijke mogelijkheden ten behoeve van informatie-uitwisseling bepleit. In sommige gevallen valt echter te betwijfelen of de privacywetgeving (AVG, Wpg, Wjsg) daadwerkelijk een juridische barrière vormt. In plaats daarvan lijkt er soms sprake van te grote terughoudendheid vanwege onzekerheden omtrent die wetgeving. Daarnaast lijken partners in PPS'en zich soms te verschuilen achter de onmogelijkheden van de AVG, terwijl het de vraag is of ze vanuit een betere informatiepositie daadwerkelijk in staat zouden zijn om hun taak

effectiever uit te oefenen: **de insinuatie van juridische barrières maskeert wellicht andere belemmeringen, beperkingen of onvolkomenheden bij (een of meer van de partners binnen) de PPS.** Tegelijk moet bij dit alles natuurlijk niet het **rechtstatelijke perspectief** uit het oog worden verloren: de privacywetgeving is er nu juist om het uitwisselen van persoonsgegevens te beperken en grootschalige gegevensverwerking binnen PPS'en sluit niet goed aan bij die beperkingen.

Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS'en

Hoewel partners zich in de door ons onderzochte PPS'en overwegend tevreden tonen over de behaalde doelen, **zien we in meerdere casussen kansen om doelen nog verder te behalen**. Dat deze kansen niet altijd worden gegrepen kan te maken hebben met niet beschikbare capaciteit bij politie en partners. Tegelijk kan een verklaring worden gevonden in het feit dat er niet altijd een prikkel bestaat om binnen een reeds relatief succesvolle PPS de bakens te gaan verzetten.

De doelen van PPS'en zien vaak op meerdere politietaken. Desalniettemin **is de uitvoering vaak vooral gericht, en verloopt deze het makkelijkst, op het repressieve vlak: opsporing (of alternatieve afdoening)**. Hoewel verwacht zou worden dat s**amenwerking in het kader van de (meer preventieve) taken op het gebied van orde-handhaving en hulpverlening** succesvoller en doelmatiger zou kunnen zijn, omdat de bevoegdheden van politie en partners hier minder uiteenlopen, lijkt deze soms **lastiger te realiseren**. Enerzijds is dit omdat de doelen minder duidelijk geformuleerd en meetbaar zijn, en er interpretatieverschillen kunnen zijn. Anderzijds kunnen de politie en partners makkelijker van rollen wisselen en kunnen hun taken in elkaar overlopen omdat politie en partners op deze politietaken meer gelijkwaardige bevoegdheden kennen.

Het onderliggende doel van PPS – bezien vanuit de politieorganisatie en het beleid dat aanstuurt op pluralisering van de politietaak – is het ontlasten van de politieorganisatie. Wij troffen in meerdere casussen op dit terrein een paradox aan: **PPS kan de politieorganisatie ook extra kan belasten**. De politie krijgt via partners juist meer zaken in beeld en bestaan er grotere verwachtingen dat de politie op verzoek van partners ook inzet zal plegen.

Als gezegd kan een PPS ook (mede) zijn **gericht op alternatieve afdoening zoals civielrechtelijke afdoening of verstoring van criminele gedragingen**, wat de politie en strafrechtketen zou ontlasten. In het algemeen zagen respondenten van zowel politie als private partijen hier de voordelen van in. Vanuit een rechtsstatelijk perspectief hebben wij echter ook bedenkingen. Anders dan in de reguliere strafrechtketen is er namelijk geen actief toezicht op de proportionaliteit van de soms aanzienlijke mate van repressie die uitgaat van bijvoorbeeld een winkelcentrumverbod of mogelijke beperking of uitsluiting van bankverkeer, al dan niet gecombineerd met de plicht tot

schadevergoeding. Op die manier is disbalans en/of willekeur denkbaar in het nastreven van strafdoelen als vergelding, generale preventie, speciale preventie en reparatie. Daarbij is het de vraag wat het mandaat is van (oude en nieuwe) actoren die deze rol op zich gaan nemen, zoals banken, particuliere beveiligers en stichtingen.

Beantwoording van de hoofdvraag

Dit onderzoek richtte zich op de vraag wat nodig is voor de doorontwikkeling van PPS ten bate van de politiefunctie. 'Doorontwikkeling' hebben we opgevat als het verbeteren (of beëindigen) van bestaande samenwerkingen op punten waar zich knelpunten of risico's voordoen en het zoeken naar mogelijkheden voor een bredere toepassing van PPS binnen de verschillende politietaken. **De vraag of PPS daadwerkelijk moet worden doorontwikkeld - in de zin dat taken van de politie verder naar private en maatschappelijke partners moeten worden overgeheveld – is nadrukkelijk een politieke vraag** die door het Ministerie van J&V en de politieorganisatie zelf beantwoord moet worden, in interactie met politiek, mogelijke partners en samenleving.

De titel van het rapport, 'Met vereende krachten?', duidt enerzijds op de door de samenwerkende partijen beleefde **voordelen** die binnen de onderzochte PPS'en worden behaald **ten aanzien van gezamenlijke doelen**, de **beschikbare middelen** en de wijze waarop de doelen worden **verwezenlijkt**. Ze duidt anderzijds op de **aanzienlijke inspanning en investeringen** die met het opzetten en het in stand houden van een PPS gepaard gaan. Het vraagteken in de titel refereert aan de verschillende dilemma's en knelpunten die de partijen ervaren. Zo **is er niet altijd overeenstemming over het doel en de te verkiezen werkwijze, en is er niet altijd sprake van strategische partnerkeuzes. Ook worden niet altijd alle mogelijkheden binnen de politietaak benut of even goed gespecificeerd** voor de drie politietaken. Vergelijkbare knelpunten en risico's komen uiteraard ook voor in PPS'en buiten de politie, maar vanwege de aard van de politietaken wegen zij extra zwaar. **Doorontwikkeling is mogelijk door de hierboven geïdentificeerde knelpunten op te lossen en risico's in te dammen met (juridische of praktische) kaders en waarborgen. Daarbij moet er zeker ook aandacht zijn voor de ordehandhavende en hulpverlenende politietaken waar, zoals genoemd, deze kaders en waarborgen minder wettelijk gespecifieerd zijn**.

Handreikingen voor doorontwikkeling van PPS ten behoeve van de politietaak

1. *Ontwikkel een beleidsvisie met betrekking tot PPS op specifieke politietaken en specificeer hierin de doelen die de politieorganisatie hiermee voor ogen heeft*

Verschillende PPS'en die wij hebben onderzocht zijn in de praktijk (*bottom-up*) gegroeid; **van een bredere, algemene beleidsstrategie achter PPS in het kader van de**

politietaken lijkt geen sprake. Dit leidt tot een aantal knelpunten en risico's, zoals het ontstaan van rechtsongelijkheid tussen partners die worden betrokken, mogelijke willekeur betreffende de locaties waar samenwerking bestaat (en waar het te bestrijden fenomeen nadrukkelijker wordt aangepakt) en doelverschuiving van PPS waardoor de beleidsdoelen van de politie ondergeschikt kunnen raken aan de private doelen van partners. Samenwerkingsverbanden zijn bovendien niet altijd binnen de bredere politieorganisatie bekend. Voor het ontwikkelen van een PPS is steeds een **visie en explicitering nodig ten aanzien van de politietaken waarop, en het fenomeen ten aanzien waarvan een PPS zou kunnen worden gestart. Er liggen op dit terrein nog belangrijke keuzes, die deels politiek zijn en deels binnen politie en justitie gemaakt moeten worden.**

Ons onderzoek levert in dit verband **vier aandachtspunten**, die betrekking hebben op het (impliciete) doel of de veronderstelling dat PPS de politieorganisatie zou ontlasten. Ten eerste zien we dat **PPS niet altijd leidt tot een vermindering van de benodigde politie-inzet**. Ten tweede zien we dat **het bij partners beleggen van taken die voorheen bij de politieorganisatie belegd waren, gepaard kan gaan met verlies aan kennis en ervaring binnen de politieorganisatie** die voor haar maatschappelijke functie belangrijk is. Ten derde constateren we dat **wanneer het ontlasten van de politieorganisatie het doel is, PPS niet de enige mogelijke oplossing is**. Er kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor privatisering of het afstoten van taken. **Buiten capaciteitsoverwegingen kan, ten vierde, bovendien ook vanuit andere publieke waarden voor PPS gekozen worden**, zoals het toegankelijker of responsiever maken van politiewerk. Uiteindelijk kan met PPS worden bereikt dat de politietaken kwalitatief op een hoger niveau worden uitgevoerd dan de politie zelfstandig had kunnen doen: het geheel van de samenwerking is dan meer dan de som der delen. **Het lijkt ons vanzelfsprekend om zeker ook op de terreinen waarop een dergelijke 'meeropbrengst' in het verschiet ligt, te zoeken naar samenwerking.**

2. *Behoud laagdrempelige mogelijkheden om een PPS te starten, maar vereis een expliciete strategie om deze bestendigen of op te schalen*

De tweede handreiking heeft betrekking op het **starten en doorontwikkelen van PPS ten aanzien van specifieke fenomenen**. Enerzijds constateren we dat PPS in de initiële fase vaak *bottom-up* ontstaat; daar waar de urgentie van het fenomeen gevoeld wordt, vertrouwen tussen partners kan groeien en individuen een voortrekkersrol kunnen spelen. Voor bredere toepassing van PPS binnen de politietaken is het belangrijk dat er **laagdrempelige mogelijkheden blijven bestaan om een PPS op te zetten en te testen.**

Anderzijds zien we dat PPS'en tegen knelpunten aanlopen zodra deze bestendigen of mogelijkheden zien om op te schalen. Het is in die fase belangrijk om – vanuit de lessen die de initiële fase oplevert – **een expliciete strategie te formuleren.** Hierin

moet duidelijk worden gedefinieerd **welke fenomenen** binnen welke politietaken door de PPS zullen worden geadresseerd, **wat de doelen van de PPS zijn**, **welke partners** hieraan mee kunnen werken en **hoe zij zich tot het doel en tot elkaar verhouden**, **welk mandaat die partners hebben**, **welke eisen aan die actoren worden gesteld**, en **welke rechtsbeschermende waarborgen** er voor burgers, daders en slachtoffers zijn.

Een expliciete doelstelling van de PPS kan ervoor zorgen dat er **beter wordt nagedacht over de voordelen die de PPS voor de verschillende partners biedt**. Zoals we concludeerden werkt PPS goed op gebieden waar het publieke doel van de politie overeenkomt met private belangen of motivaties van partners. Daarnaast is het verstandig te **anticiperen op punten waar de private belangen van partners kunnen afwijken van het gemeenschappelijke doel**. Afhankelijk hiervan kunnen partners ook verschillende rollen (en vrijheden) toebedeeld krijgen binnen PPS.

Op basis van de aldus uitgewerkte strategie kunnen **de resultaten van de PPS periodiek geëvalueerd worden om eventueel de doelen, samenstelling of werkwijze van de PPS bij te stellen.** Deze lessen kunnen ook ten goede komen aan andere PPS'en binnen de politietaak.

3. *Organiseer regulering en toezicht omtrent de verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partners in een PPS, zonder disproportioneel optreden te legitimeren*

Private en maatschappelijke partijen in ons casusonderzoek beschikken over steeds meer informatie en technische middelen die ze kunnen inzetten in het veiligheidsdomein, zonder dat dit gepaard gaat met de strikte regulering en verantwoordingsstructuren waaraan de politie onderworpen is. De toenemende mogelijkheden van maatschappelijke en private partners gaan daarom gepaard met risico's van privacyinbreuk en eigenrichting. **Om deze disbalans in regulering tussen partners en politie te verkleinen, zouden de verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partners duidelijker gereguleerd kunnen worden.** Dit beperkt niet alleen de risico's waarmee privaat politiewerk gepaard gaat, maar faciliteert ook democratische inspraak in en controle op de rol(invulling) van private en maatschappelijke partners die de politietaak medevormgeven en -uitvoeren. **Waarborgen en rechtsbescherming bestaan reeds in het kader van politieoptreden en moeten ook gelden voor PPS'en.** Denk bijvoorbeeld aan registratie van politiële geweldsaanwending, de mogelijkheid om een klacht tegen de politie in te dienen, verdedigingsrechten in strafzaken, enz. **Voorkomen moet worden dat burgers het gevoel krijgen dat private partijen enerzijds door de politie gelegitimeerd worden om ingrijpende maatregelen te nemen, maar dat zij vervolgens nergens terecht kunnen om het optreden van deze private partijen ter discussie te stellen**.

Een goed georganiseerde PPS zorgt er in verband met het voorgaande voor dat er ook ten aanzien van de betrokken particuliere partijen *checks and balances* bestaan. **Hiertoe zou er ten minste onafhankelijk toezicht moeten zijn op een PPS.** De wijze waarop dit toezicht moet worden ingericht is in grote mate afhankelijk van de PPS, maar ook hier geldt het aloude adagium: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. **Een toezichthouder of begeleidingscommissie moet een duidelijk mandaat hebben om in te grijpen wanneer de PPS uit koers raakt en/of overigens tot onwenselijke, ongerechtvaardigde of zelfs onwettige situaties leidt**.

Specifiekere regelgeving die private partijen de ruimte geeft zich op het terrein van politietaken te begeven heeft een duidelijke **mogelijke keerzijde: wanneer in de wet concrete bevoegdheden ter opsporing en/of handhaving door burgers en bedrijven worden opgenomen, legitimeert de overheid hun activiteiten** op dit terrein. Daarmee worden dan misschien ook onbedoeld activiteiten gelegitimeerd die maatschappelijk onwenselijk zijn omdat ze disproportioneel ingrijpen op de rechten van anderen. E**en systeem van rechtsstatelijke waarborgen en goed functionerend toezicht, teneinde de activiteiten van burgers beheersbaar te houden, is dus onontbeerlijk.** Bij het organiseren van regulering en toezicht moet dus een (precaire) balans gezocht worden tussen het bevorderen van gewenste activiteiten en het voorkomen van legitimering van ongewenst activiteiten zoals disproportioneel optreden en onwenselijke vormen van eigenrichting.

4. *Verduidelijk het mandaat van private partners, met name bij civielrechtelijke afdoening*

Uit het voorgaande volgt dus dat het belangrijk is om passende partners te vinden en de reikwijdte van het handelen van die partners waar nodig te reguleren. Bij PPS in politietaken in het algemeen en met name bij de beweging van strafrechtelijke naar civielrechtelijke afdoening, ook wel *private justice* genoemd, rijst de vraag **welk mandaat private partners nu precies zouden moeten hebben**. Hoe ver mag een private partner binnen een PPS bijvoorbeeld gaan bij het innen van schadevergoeding namens benadeelde partijen? En in welke mate past het binnen PPS in politietaken dat private partijen een zekere mate van dwang uitoefenen door het al dan niet inschakelen van de politie afhankelijk te maken van het tonen van een identiteitsbewijs, locatieverboden uit te vaardigen of kortdurend personen vast te houden? Er zijn op dit vlak forse mogelijke risico's voor de rechten van verdachten en rechtsgelijkheid, waartegen binnen een strafrechtelijke context betere bescherming is. Wanneer mogelijkheden verkend worden om bevoegdheden van partners te verruimen of samenwerking met hen te formaliseren, moet expliciet oog zijn voor deze risico's. Bovendien moet **onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partijen voor buitenstaanders vermeden worden**.

Wat dit betreft moet ook nagedacht worden over de vraag **of en in hoeverre private partners het participeren in een PPS als bedrijfsmatige bron van verdiensten zouden mogen zien**. Anders gezegd: inhoeverre mogen private partners hun commerciele belangen boven het partnerschap stellen? Als delen van de politietaak door private partijen worden uitgevoerd, mogen deze partijen hun onkosten dan in rekening brengen bij de dader? En hoe wordt bepaald welke taken (en inkomsten) hierbij aan welke private partijen worden gegund? **Wanneer de politie selectief met partners samenwerkt, ligt oneerlijke concurrentie op de loer.** Het is daarom van groot belang om het mandaat dat private partijen binnen de PPS hebben (ook al is dat een informeel mandaat) te verduidelijken, zowel binnen de PPS als naar de buitenwereld. Daarbij dienen de private partners ook goed te begrijpen wat de politietaak inhoudt en welke rol zij daarin kunnen opnemen, evenals waar die rol ophoudt.

5. *Zoek naar mogelijkheden voor gegevensdeling binnen PPS en overweeg hierbij (beperkte) verruiming van wet- en regelgeving*

In verschillende PPS'en bestaat vanwege de zeer complexe (en deels verouderde) privacywetgeving handelingsverlegenheid ten aanzien van informatie-uitwisseling. De indruk wordt gewekt dat men steeds hetzelfde wiel aan het uitvinden is. Uit de literatuur en ons casusonderzoek rijst niet het beeld op dat binnen de politie een eenduidig beeld bestaat van de wijze waarop binnen PPS met gegevensverwerking moet worden omgegaan. In sommige gevallen valt het, zoals we hierboven al stelden, echter te **betwijfelen of de AVG daadwerkelijk een juridische barrière vormt, en of dit de enige barrière is in doorontwikkeling van de PPS**. Zijn de partners toegerust op het analyseren, verwerken en interpreteren van omvangrijke datasets? Kortom: **meer is niet altijd beter**.

We zien tegelijk dat wetgevingstrajecten ten behoeve van informatie-uitwisseling zeer moeizaam verlopen. **Op korte termijn is niet te verwachten dat er een sluitend en toekomstbestendig wettelijk kader zal zijn voor gegevensverwerking binnen PPS in het kader van de politietaak.** Er is dus veel belang bij om binnen de huidige wettelijke kaders te zoeken naar eenduidige interpretatie. **Daarnaast lijkt het kansrijker om oplossingen te zoeken op het gebied van gegevens die níet vallen onder de privacywetgeving.**

Bovenstaande beschouwen wij nadrukkelijk in de context van de opkomst van zogenoemde data-gedreven criminaliteitsbestrijding, waarbij er in de gecombineerde data vanuit politie en partners potentieel vele aanwijzingen voor strafbare feiten te vinden zijn. **Verruiming van wettelijke mogelijkheden tot gegevensdeling in PPS'en zou op dit vlak gepaard gaan met extra risico's** op het gebied van privacy en gegevensbescherming, waardoor er ook weer meer rechtsstatelijke waarborgen

nodig zijn met betrekking tot transparantie, verdedigingsrechten, het voorkomen van discriminatie of andersoortige nadelige selectiviteit en/of *bias*. Grootschalige gegevensverwerking binnen PPS'en, alleen maar omdat daardoor mógelijk signalen van strafbare feiten zouden kunnen worden aangetroffen, sluit slecht aan bij deze waarborgen. De politie gaf intussen zelf recent nog aan dat haar databeheer niet op orde is. Dat is een wankele basis voor PPS'en die op gegevensdeling zijn gebaseerd.

Het is derhalve vooral zaak om binnen de bestaande kaders snel **meer juridische duidelijkheid te verkrijgen voordat er wordt gevraagd om een uitzonderingspositie of een verruiming van de bestaande regels.** Wij zouden de handreiking willen doen om, in samenspraak met de Autoriteit Persoonsgegevens, te proberen de grenzen van de huidige regelgeving duidelijker te vast te stellen. Tegelijk zullen alle partners moeten accepteren dat de ogen waarmee zij in de praktijk van een PPS soms kijken naar de data niet alleen vaak groter zijn dan de maag, maar dat de 'datahonger' bovendien uiteindelijk zal afstuiten op rechtsstatelijke grenzen.

Tot besluit

Deze samenvatting beschrijft onze belangrijkste bevindingen, conclusies en handreikingen voor de praktijk. Het volledige rapport biedt in de verschillende hoofdstukken onderbouwing vanuit de **juridische kaders betreffende de bevoegdheden van politie en partners**, de huidige stand van zaken van **kennis uit de wetenschappelijke literatuur** en **bevindingen ten aanzien van de vier onderzochte PPS'en** gericht op winkeldiefstal, mensenhandel, persoonsvermissingen en cybercrime in het bancaire verkeer.

Zonder durf en experimenteerdrang zouden succesvolle PPS'en niet zijn ontstaan: het is van belang om daarvoor ruimte te laten bestaan. Wederzijdse nieuwsgierigheid en het verkennen van elkaars behoeften en belangen zijn een wezenlijk onderdeel van het aangaan van een PPS. Tegelijk zijn verwachtingsmanagement en realiteitszin van even groot belang: duurzame PPS'en die van blijvende toegevoegde waarde zijn, moeten óók passen binnen de institutionele structuren van de politie en een democratische rechtsstaat. Particuliere belangen en prioriteiten zullen niet altijd de boventoon kunnen voeren. Elk initiatief zal gericht moeten zijn op een toekomst waarin een plaats is voor toezicht, transparantie en adequate verantwoordingsmechanismen. Voor alle partijen moet het streven voorop staan om het resultaat méér te laten zijn dan de som der delen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Bij vraagstukken rondom veiligheid, criminaliteitsbestrijding en de handhaving van de openbare orde wordt vaak primair naar de politie gekeken. De politie beschikt over bevoegdheden die eigen zijn aan haar gezagspositie, zoals het legitiem gebruik van geweld in bepaalde situaties en de toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Toch is de politiefunctie historisch gezien nooit exclusief bij de overheid belegd geweest, en de afgelopen jaren is er in verschillende landen een beweging gaande van zogenoemde pluralisering waarin politietaken wordt ingevuld in samenwerking met andere partijen, zoals burgers, bedrijven, andere overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld (Jones et al., 2009).

Deze pluralisering wordt ingegeven door verschillende ontwikkelingen. Ten eerste is zij een gevolg van beleidskeuzes: politiek en beleidsmatig wordt er gestreefd naar een integraal veiligheidsbeleid waarin een organisatie-overstijgende aanpak wordt voorgestaan en er kansen worden gezien in de kennis en capaciteit die verschillende partners kunnen bijdragen. De beleidsnota 'Samenleving en Criminaliteit' (Ministerie van Justitie, 1985) stelde al dat politie en justitie niet alleen in staat zijn om veiligheidsproblemen op te lossen. Deze nota brak een lans voor de rol die maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven kunnen spelen om maatschappelijke veiligheid te realiseren. Deze gedachte is sindsdien blijven bestaan. In 2018 werd bijvoorbeeld nog de motie Den Boer c.s. aangenomen die de regering verzocht om *"een visie te ontwikkelen op de toekomst van de politiefunctie in Nederland en de samenwerking van de politie met verschillende veiligheidsorganisaties, rekening houdende met de rol van het bedrijfsleven en de bijzondere opsporingsambtenaren (boa's),"* (*Kamerstukken II* 2018/19, 35000-VI, nr. 79). In haar meest recente strategische agenda formuleert de politie het voornemen om structureler met partners samen te werken aan duurzame oplossingen voor veiligheidsproblemen, en hierin zelfbewuster positie in te nemen (Politie, 2025).

Ten tweede is deze ontwikkeling ook ingegeven vanuit de eindige capaciteit van de politieorganisatie, terwijl het beroep op de politie vanuit de samenleving groot en veelzijdig is. Dit is het gevolg van verschillende ontwikkelingen in de samenleving zoals internationalisering en digitalisering (WRR, 2021) die niet alleen om grote inzetbaarheid, maar ook specifieke expertise vragen. Daarnaast bestaan er in de samenleving en politiek hoge verwachtingen ten aanzien van veiligheid, waarbij voornamelijk naar de politie wordt gekeken (Boutellier, 2020; Lindeman, 2023).

Ten derde zijn bedrijven en burgers door de komst van nieuwe technologieën steeds beter in staat hun eigen veiligheid te organiseren (Stol, 2021). Banken en verzekeraars verzamelen als bijproduct van hun dienstverlening bijvoorbeeld grote hoeveelheden

data die kunnen worden gebruikt voor veiligheidsdoeleinden. Technologieën die betaalbaar en toegankelijk zijn geworden voor particulieren – zoals sensors, trackers, drones en (slimme) camera's – stellen burgers en bedrijven in staat om hun eigen veiligheid te organiseren. In het geval van verdenking van een strafbaar feit bieden data uit deze technologieën, al dan niet in combinatie met internetbronnen, een schat aan informatie en gereedschappen om zelf aan openbronnenonderzoek (*open source investigations/intelligence*, OSINT) te doen (Dekker, 2024). Pluralisering van politietaken is daarom niet alleen het gevolg van doelbewuste beleidskeuzes of noodzaak ('top down'), maar ook van ontwikkelingen in de samenleving ('bottom up') en daarom slechts beperkt te sturen (Van Lakerveld et al., 2019; WRR, 2023).

Er is in de afgelopen decennia al heel wat onderzoek naar pluralisering van het politiewerk gedaan. Dit corpus aan onderzoek biedt inzicht in de taken waarop wordt samengewerkt en welke samenwerkingsvormen er bestaan. Onderzoek vanuit verschillende disciplines maakt gebruik van verschillende termen om pluralisering te duiden, waardoor studies naar gelijkaardige fenomenen zich niet makkelijk laten vergelijken. Het onderzoek is bovendien uitgevoerd in verschillende institutionele en sociaalculturele contexten, en maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. De bevindingen uit deze onderzoeken zijn nog beperkt vergeleken en samengebracht. Bovendien is er nog weinig onderzoek gedaan naar praktijkervaringen van politie en partners met de samenwerking en welke randvoorwaarden er aan samenwerking worden gesteld. Het is, ondanks de rijkdom aan materiaal, dus niet eenvoudig om specifiek op de Nederlandse situatie toegesneden uitspraken te doen over de pluralisering van het politiewerk. Dit terwijl er, zo zagen we hiervoor al, zowel vanuit de politiek als binnen de politie, ambities zijn om deze pluralisering te gebruiken ten behoeve van het verwezenlijken van de politietaken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Een aspect van de in de vorige paragraaf beschreven pluralisering betreft de samenwerking tussen de politie en *private partijen*. Deze samenwerking moet worden onderscheiden van de samenwerking van de politie met andere *publieke partijen* (zoals het openbaar ministerie (OM), de Belastingdienst of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)). Het doel van het voorliggende onderzoek is om na te gaan wat er nodig is voor de doorontwikkeling van publiek-private samenwerking (hierna: PPS) ten bate van de politiefunctie. Er bestaat behoefte aan kennis over hoe er in de praktijk oplossingen zijn gevonden die doorontwikkeling van politiesamenwerking, gegeven de beginselen van de rechtsstaat, mogelijk maken. Daartoe heeft de opdrachtgever de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat is nodig voor de doorontwikkeling van publiek-private samenwerking ten bate van de politiefunctie?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in verschillende deelvragen die gericht zijn op de vormgeving van de taakverdeling (voor welke taken neemt de politie verantwoordelijkheid en wat wordt samen met of door partners gedaan), de werkwijzen en opbrengsten van samenwerkingsverbanden, praktijkervaringen wat betreft kansen en risico's van de samenwerking, en de randvoorwaarden voor goede samenwerking.

Ons onderzoek komt aan deze kennisbehoefte tegemoet door middel van een systematisch literatuuronderzoek in de vorm van een *scoping review* en een vergelijkend casusonderzoek. In de *scoping review* staat de eerste set van deelvragen centraal:

1. *Welke vormen van PPS in relatie tot de uitvoering van de politiefunctie zijn bekend uit de Nederlandse en buitenlandse wetenschappelijke literatuur?*

2. *Op welke terreinen vinden deze vormen van PPS vooral plaats? Wat was de aanleiding, wie nam het initiatief, wie is betrokken en waarom en welke doelen werden beoogd?*

3. *Wat is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat is geregeld over informatie-uitwisseling en de omgang met (wettelijke) kaders en waarborgen?*

4. *Wat zijn de praktijkervaringen? Wat werkt goed en wat zijn de knelpunten en risico's? Op welke wijze wordt daarmee omgegaan?*

Deze kennisbasis informeert vervolgens een vergelijkend casusonderzoek naar concrete samenwerkingen in het Nederlandse veiligheidsdomein. Dit casusonderzoek richt zich op de volgende deelvragen:

5. *Welke casussen zijn geschikt voor verdiepend onderzoek naar praktijkervaringen?*

6. *Wat was de aanleiding voor de PPS-vorm in relatie tot de politiefunctie, wie nam het initiatief, wie is betrokken en waarom en welke doelen worden beoogd?*

7. *Hoe ziet de vormgeving eruit in formele en in praktische zin? Wat is de verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat is geregeld over informatie-uitwisseling en de omgang met (wettelijke) kaders en waarborgen?*

8. *Wat zijn de praktijkervaringen? Wat werkt goed en wat zijn de knelpunten, dilemma's en risico's? Op welke wijze wordt daarmee omgegaan?*

9. *Welke kaders en waarborgen kunnen aan de knelpunten, dilemma's en risico's het hoofd bieden? Wat zijn de ervaringen daarmee in de praktijk?*

10. *Hoe verhoudt de feitelijke uitvoering zich tot de doelen waarmee de PPS is opgezet?*

11. *Welke reflecties op de politietaak leveren de praktijkervaringen op? In het bijzonder t.a.v. de vraag hoe de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen*

politie en private partners bij de uitoefening van de politiefunctie kan worden vorm gegeven?

Uit praktijkervaringen zijn lessen te trekken voor doorontwikkeling van PPS. Deze kennis is met name relevant voor beleidsmakers in het veiligheidsdomein, maar ook voor uitvoerende partijen, waaronder de politie zelf, actoren uit de private sector en het maatschappelijk middenveld.

1.3 Afbakening kernbegrippen

Hoewel de formulering van de onderzoeksvragen op het eerste gezicht duidelijk lijkt, laten sommige begrippen verschillende interpretaties toe. Bovendien behoren sommige begrippen zoals 'publiek-private samenwerking' zowel tot het wetenschappelijke jargon als tot het beleidsjargon, waarbij de betekenis niet volledig overlappend is. Derhalve bakenen we in deze paragraaf de verschillende kernbegrippen uit de onderzoeksvragen verder af en leggen we uit hoe we ze in het onderzoek opvatten.

1.3.1 De politiefunctie en de politietaak

Policing, in het Nederlands te vertalen als 'de politiefunctie', is een sociologisch concept dat verwijst naar het uitoefenen van sociale controle over gemeenschappelijke normen, waaronder formele wetten en regels, in een samenleving (Jones & Newburn, 2002; Shearing, 1992). In feite kan een veelheid aan actoren - van individuen tot organisaties en technologieën - deze sociale controle uitoefenen. Er hoeft geen politieorganisatie of overheid aan te pas te komen, en dat was lange tijd ook niet het geval.

In Europese landen is de politiefunctie in de 19e eeuw voor een groot deel bij de overheid belegd en ontstond de politie als overheidsorganisatie. Bijzondere bevoegdheden met betrekking tot informatievergaring en de uitoefening van geweld en dwang, zijn exclusief voorbehouden geworden aan de democratisch gelegitimeerde overheid. Volgens Weber (2015[1919]) is het geweldsmonopolie - het exclusieve recht om binnen een bepaald grondgebied fysiek geweld te gebruiken, hiermee te dreigen of het anderen toe te staan - één van de definiërende kenmerken van een soevereine staat (cf. Loader, 2000).

Binnen de overheid ligt het geweldsmonopolie niet alleen bij de politie en krijgsmacht, maar wordt het gedeeld met andere overheidsorganisaties met specifieke taken zoals grensbewaking, belastingheffing of jeugdzorg. Ook deze organisaties oefenen dwang uit, of kunnen hiermee dreigen. De politieorganisatie heeft echter een generieke taakopdracht en verantwoordelijkheden in normhandhaving en veiligheidszorg (DGPenV, 2023). De nauwere opvatting van de politiefunctie die specifiek verwijst naar de taken die de politieorganisatie zijn toebedeeld, wordt ook wel de 'politietaak' genoemd.

Welke taken zijn voorbehouden aan de politie en welke worden uitgevoerd door andere publieke, private of maatschappelijke partijen in het 'veiligheidscomplex' (Hoogenboom, 2017; Terpstra, 2010), verschilt internationaal en door de tijd heen. Met andere woorden: er wordt per tijd en context verschillend invulling gegeven aan de 'politietaak'. Toch zien we dat verschillende Europese landen vergelijkbare wettelijke uitgangspunten voor de politietaak hanteren (WRR, 2021). In de meeste gevallen blijft er een belangrijke rol weggelegd voor de politieorganisatie van overheidswege, vanwege haar democratisch gelegitimeerde gezagspositie (Boutellier, 2020).

Wat in de Nederlandse context onder de politietaak wordt verstaan, is tot uitdrukking gebracht in artikel 3 van de Politiewet 2012. Dit artikel luidt: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven". De politie kent hiermee een tweeledige wettelijke taakopdracht: rechtsorde handhaven en hulp verlenen. Daarbij gelden de beginselen van de democratische rechtsstaat en juridische uitgangspunten en bevoegdheden van politie en andere actoren in het veiligheidsdomein (waarop wij uitgebreider ingaan in 1.4). Andere Europese landen kennen vergelijkbare uitgangspunten (Schaap et al., 2023; WRR, 2021).

Daarnaast krijgen de taken van de politie vorm via een traditie van zelfreflectie en strategische positiebepaling door de politieorganisatie, in interactie met externe onderzoekers en adviseurs. Dit wordt ook wel de 'kerntakendiscussie' genoemd (Terpstra et al., 2010). Een visie op de kerntaken van de politie werd onder andere geformuleerd in beleidsdocumenten als *Politie in Verandering* (1977), *Politie in Ontwikkeling* (2005), het inrichtingsplan van de Nationale Politie (2012), de 'identiteitsnotitie' *De betekenis van de politie in de samenleving* (2024) – die gaat over de politietaak als begrepen onder Artikel 3 Politiewet – en in strategische plannen waaronder *Veiligheid, Vertrouwen en Verbinding* (2021-2025) en *Stevig staan in deze tijd* (2025-2030). Recent plaatsten onderzoekers van de Radboud Universiteit op verzoek van de politie de huidige taakopvatting van de politie in internationaal en historisch perspectief (Schaap et al., 2023). De politie toont zich hiermee een responsieve institutie die aan zelfonderzoek doet ('t Hart, 2023, vgl. Muller et al., 2024), naast dat ze haar legitimiteit ontleent aan politiek en bestuur, en de samenleving als geheel (Politie, 2024a).

Uit deze kerntakendiscussie volgt dat de politie doorgaans de volgende drie activiteiten tot haar kerntaken rekent, die wij in dit onderzoek overnemen als de huidige opvatting van de politietaak (Politie, 2024a; Schaap et al., 2023; zie ook Politiewet 2012):

- Handhaven van de openbare orde;
- Opsporen van strafbare feiten;
- Verlenen van hulp.

Daarbij wordt opgemerkt dat de politie binnen deze taken zowel reactief/repressief als proactief/preventief optreedt en daarbij gebruik kan maken van dwangcompetenties (Politie, 2024a; Schaap et al., 2023; Vos & De Vries, 2024). De reactieve, vaak meer repressieve taken voert de politie vooral uit in het kader van het opsporen (of juist verstoren of verijdelen) van strafbare feiten en het verlenen van (nood)hulp. Onder proactieve en preventieve activiteiten vallen bijvoorbeeld het signaleren en verwijzen (Politie, 2005), bewaken en beveiligen (Politie, 2024a) en het verstrekken van informatie en advies (Schaap et al., 2023). De politie benadrukt tevens dat deze taken en accenten in de praktijk niet makkelijk te onderscheiden zijn: "Veel situaties waarin de politie handelt, kunnen niet uitsluitend worden gezien als een reactieve (rechts-) ordeherstellende of (nood)hulpverlenende taak. Bovendien spelen ook andere, meer strategische politiële doelen, bijvoorbeeld het versterken van de informatiepositie of het voorkomen van erger." (Politie, 2024a, p.24). In dit, veelal op (maatschappelijke) veiligheid toegespitst, beleid is, naast de taken met betrekking tot rechtshandhaving, ondersteuning en hulpverlening, ook een strategie richting gelegenheidsbeperking te herkennen. Dit alles laat zich goed rijmen met in de criminologie veelgenoemde interventiestrategieën: dadergerichte preventie, situationele preventie en slachtoffergerichte preventie (Lindeman, 2023, met verwijzing naar Van Dijk, Huisman & Nieuwbeerta 2021: 189).

1.3.2 *Publiek-private samenwerking en pluralisering van politietaken*

Het concept *plural policing* verwijst naar een modus operandi waarin de politie haar taken uitvoert in samenwerking met andere organisaties (Loader, 2000). Er bestaat grote variatie in hoe deze politiesamenwerking wordt vormgegeven en welke taken hierin voorbehouden blijven aan de politie en welke met partners worden gedeeld of bij partners worden belegd. De sociologische, criminologische, antropologische en bestuurskundige literatuur over samenwerking beschrijft als het ware een spectrum van samenwerkingsvormen dat loopt van horizontale, organisch gevormde netwerken die ook wel assemblages worden genoemd tot contractuele uitbesteding van specifieke taken aan specifieke partners (Figuur 1.1). In het onderstaande bespreken we beide typen samenwerking en plaatsen we PPS op dit spectrum.

Figuur 1.1: Spectrum van plural policing

Het perspectief van *nodal policing* (Boutellier, 2007; Johnston & Shearing, 2003; Shearing & Wood, 2000; Van Sluis et al., 2011; Van Steden et al., 2016) gaan uit van gelijkwaardige samenwerkingsrelaties tussen de politie en haar partners en partners onderling in veiligheidsnetwerken. Dit perspectief past binnen de bredere bestuurskundige theorie over *network governance* (Kenis & Provan, 2008; Klijn & Koppenjan, 2015) waarin een overheidsorganisatie informatie, hulpbronnen en capaciteiten deelt met andere publieke, private of maatschappelijke organisaties om een maatschappelijk doel te bewerkstelligen (Kenis & Provan, 2008). De publieke organisaties worden gezien als partners in een netwerk waarbinnen horizontale besluitvorming plaatsvindt. *Network governance* wordt gekenmerkt door flexibele organisatiestructuren die zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Omdat er geen tot weinig hiërarchische sturing vanuit de overheidsorganisatie plaatsvindt, komen partners tot besluiten op basis van onderhandelingen en onderlinge afstemming. Controle als dominant sturingsmechanisme is vervangen door vertrouwen (Boutellier, 2007). Binnen deze theorie van *network governance* past dus het *nodal policing*-perspectief, waarin de politieorganisatie wordt beschouwd als '*one node among many*' (Johnston & Shearing, 2003, p. 144).

Binnen de literatuur over *nodal policing* hanteert een specifieke stroming het perspectief van 'security assemblages' (Van Steden et al., 2016). Het concept assemblage verwijst naar het werk van Deleuze en Guattari (1987[1980]) en Latour (1987). In dergelijke assemblages gaat invloed uit van verschillende actoren (mensen, organisaties, technologieën) en werkt de beïnvloeding verschillende kanten op. Actoren dragen allemaal bij aan het functioneren van de veiligheidsassemblage. De metafoor van een rhizoom,[1] die Deleuze en Guattari gebruiken, benadrukt daarnaast dat het netwerk op verschillende punten kan eindigen of uitbreiden. Omdat een veiligheidsassemblage gedecentraliseerd is georganiseerd, kan het onderscheid tussen publieke, private en maatschappelijke veiligheidspartners vervagen (Schuilenburg, 2017).

Tegenover het perspectief van *nodal policing* staat dat van *anchored pluralism,* dat ervan uit gaat dat de politieorganisatie een bijzondere gezagspositie inneemt en daarom hoofdverantwoordelijk blijft voor de regulering en coördinatie van (selectieve) samenwerkingsrelaties die zij aangaat (Loader & Walker, 2007; Boutellier & Van Steden, 2011). Anders dan binnen het perspectief van *nodal policing* dragen partners vooral bij aan de uitvoering van de publieke taak en hebben zij minder zeggenschap over de manier waarop deze publieke taak wordt opgevat. Met andere woorden:

[1] Een rhizoom is een ondergrondse stengel, die horizontaal of schuin groeit. Op elke knoop kan een nieuwe plant ontstaan.

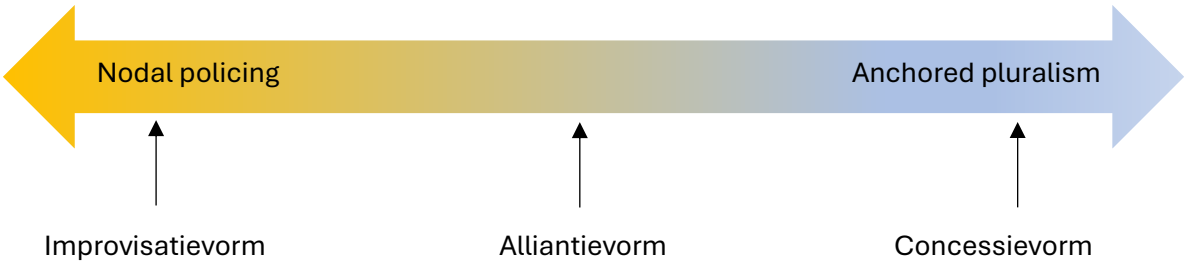
wat de publieke dienst behelst en hoe deze moet worden vormgegeven ligt al in zekere mate vast in wet- en regelgeving, beleidsplannen of convenanten.

Op basis van bestuurskundige literatuur, en in de context van bovenstaande perspectieven, hanteren wij de volgende definitie van PPS: *"Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en/of opbrengsten worden gedeeld."* (Hodge & Greve, 2017; Klijn en Teisman, 2003; cf. Linder, 1999).

Twee kenmerken uit deze definitie maken PPS onderscheidend van samenwerking in algemene zin. Ten eerste heeft PPS een duurzaam karakter en ten tweede is de samenwerking gericht is op het gezamenlijk vormgeven van een publieke dienst of goed (Warsen, 2021). Het bestuurskundige concept PPS verwijst hiermee binnen het spectrum van *nodal policing* tot *anchored pluralism* doorgaans naar wat meer gevestigde samenwerkingsvormen. In de Angelsaksische literatuur wordt PPS bijvoorbeeld overwegend opgevat als aanbesteding van overheidstaken via contracten aan externe aanbieders van publieke diensten (Hodge & Greve, 2005). PPS neigt dan eerder naar privatisering dan samenwerking. In de Nederlandse context wordt ook van PPS gesproken als er sprake is van duurzame samenwerkingsrelaties op basis van relationele sturingsmechanismen zoals afstemming en informele afspraken (Van Montfort et al., 2021; Warsen, 2021).

De literatuur maakt een onderscheid tussen concessievormen (contractueel) en alliantievormen (relationeel) van PPS. Van Montfort et al. (2021) voegen daar nog de improvisatievorm aan toe, waarin het initiatief tot samenwerking bij de partners ligt. Deze vorm bezit kenmerken van een *security assemblage*. De concessievorm van PPS bevindt zich op het spectrum aan de kant van *anchored pluralism.* Alliantievormen bezitten kenmerken van *nodal policing* en zitten daar tussenin (Van Montfort et al., 2012) (Figuur 1.2).

Figuur 1.2: Vormen van PPS op het spectrum van plural policing



Omdat PPS naast een analytisch concept ook een expliciet beleidsdoel van de politie is (Van Sluis et al., 2011; vgl. de kerntakendiscussie zoals beschreven in 1.3.1), zijn sommige publicaties over de pluralisering van de politie eerder normatief dan evaluerend. Er is behoefte aan meer empirisch onderzoek naar praktijkervaringen met PPS'en waarin de politieorganisatie verschillende rollen inneemt (Nøkleberg, 2020: p. 682; Van Steden, 2023). Ten behoeve van het casusonderzoek selecteerden we samenwerkingen die (naar onze verwachting) varieerden op de vorm van PPS (concessie, alliantie, improvisatie), en derhalve verschillend te plaatsen zijn op het spectrum van *anchored pluralism* tot *nodal policing*, om op die manier te onderzoeken of praktijkervaringen van politie en partners variëren naargelang de vorm van PPS.

1.3.3 Partners in publiek-private samenwerking

Publieke partners in het veiligheidsdomein zijn in de eerste plaats de politie die een generieke taakopdracht en verantwoordelijkheden in normhandhaving en veiligheidszorg bezit (DGPenV, 2023). Daarnaast zijn er andere publieke partijen die rollen op het gebied van beleid, uitvoering, waarheidsvinding of toezicht vervullen zoals ministeries, gemeenten, het OM, de krijgsmacht, inlichtingendiensten en inspectiediensten. Een deel van deze publieke organisaties deelt een veiligheidstaak (en het geweldsmonopolie) met de politie. Een ander deel van deze organisaties heeft naast veiligheid ook andere taken. Waar publieke organisaties deel uitmaken van politiesamenwerkingen, zullen wij dit beschrijven. De focus van onze analyse ligt echter op de rol van private en maatschappelijke partners in PPS'en.

Literatuur over PPS noemt ten tweede particuliere beveiligingsbedrijven en private onderzoeksbureaus, die in Nederland onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus vallen (zie 1.4.3.3). Dit zijn private organisaties die, in opdracht van een opdrachtgever, vaak veiligheid en/of waarheidsvinding als hoofdtaak hebben, naast de eigen organisatiebelangen zoals winstgevendheid.[2] Andere private organisaties bezitten neventaken op het gebied van veiligheid. In sommige gevallen is deze wettelijk bij deze organisaties belegd, zoals banken die witwassen en terrorismefinanciering moeten tegengaan (Wet witwassen en financiering terrorisme).

Een derde type organisatie ziet een rol voor zichzelf om veiligheid op hun eigen manier mee vorm te geven. Zo merkt Stol (2021) op dat als gevolg van digitalisering de informatiepositie van veel bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties aanzienlijk is gegroeid. Bedrijven zoals verhuurders en energiemaatschappijen – naast

[2] Met name recherchebureaus kunnen opdrachten krijgen die zien op 'speurwerk': zoals het opsporen van gestolen kunstwerken of het verzamelen van bewijs dat een medewerker fraude heeft gepleegd.

de eerdergenoemde banken en verzekeraars – kunnen dit informatievermogen, naast hun primaire doel, inzetten voor de veiligheid als nevendoel.

Een vierde type actor dat wordt onderscheiden, is noch publiek, noch commercieel, maar maakt deel uit van het maatschappelijk middenveld. Het kan hierbij gaan om sportverenigingen, wijkverenigingen, buurtwachten, burgercollectieven, NGO's of stichtingen met een maatschappelijk doel. Ook deze organisaties dragen bij aan de veiligheid. Literatuur over PPS'en neemt deze organisaties nadrukkelijk mee (cf. Van Montfort et al., 2012; Van Steden & Meijer, 2018). Ook wij nemen deze maatschappelijke organisaties mee in het onderzoek voor zover het om georganiseerde verbanden gaat. Burgerparticipatie op individuele basis laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Pluralisering van politietaken gaat aldus gepaard met securitisatie van publieke, private en maatschappelijke organisaties (Rigakos, 2002; Schuilenburg, 2017). Zij krijgen er belangrijke neventaken op het gebied van veiligheid bij en gaan zich als veiligheidsactoren gedragen (Van Lakerveld et al., 2019). Private en maatschappelijke actoren verhouden zich verschillend tot deze rol. Sommigen zien dit als een kans om (commercieel) voordeel te behalen (Loader, 1999) waar anderen hier alleen onder (wettelijke) dwang toe bereid zijn.

1.3.4 *Doorontwikkeling van publiek-private samenwerking*

De hoofdvraag van dit onderzoek is gericht op doorontwikkeling van PPS, waar de deelvragen ook gericht zijn op het in kaart brengen van knelpunten, dilemma's en risico's, en de verhouding tussen de doelen van PPS en de feitelijke uitvoering ervan. Dit onderzoek baseert zich daarbij op de huidige taakopvatting die de Nederlandse politie in de context van de democratische rechtsstaat – en in interactie met anderen – heeft geformuleerd (zie 1.3.1).

Het (niet-wetenschappelijke) begrip doorontwikkeling kan op drie verschillende wijzen worden begrepen. Ten eerste kan het betekenen dat bestaande samenwerkingen worden verbeterd op de punten waar zich knelpunten of risico's voordoen, of er geconcludeerd moet worden dat doorontwikkeling gezien deze knelpunten en risico's niet wenselijk is. Ten tweede kan het begrip doelen op bredere toepassing van PPS; dus ten aanzien van andere (criminaliteits)fenomenen. Ten derde kan het – gezien het expliciete beleidsdoel ten aanzien van PPS – gaan over een verdere verschuiving van taken van de politie naar externe partners binnen bestaande of nieuwe PPS'en.

Het vergelijkend casusonderzoek leent zich verschillende mate voor deze drie interpretaties: het is in de eerste plaats geschikt om lessen te trekken ten behoeve van bestaande samenwerkingen. Het kan eraan bijdragen dat de geïdentificeerde

knelpunten en risico's worden opgelost en dat de geïdentificeerde kansen en voordelen verder worden benut. Omdat de casussen verschillende fenomenen beslaan, leent de casusanalyse zich er ook voor om te onderzoeken hoe PPS zich in vormgeving en uitkomsten verhoudt tot de met deze fenomenen gepaard gaande politietaken. Daarmee zijn de resultaten van onze casusanalyse theoretisch te generaliseren naar andere fenomenen. Ten derde zijn de casusonderzoeken bruikbaar om te reflecteren op de derde betekenis van doorontwikkeling, die ziet op de mogelijkheid om in de toekomst meer generieke taken en bevoegdheden van de politie naar partners over te hevelen. In dat verband maken we ook een voorbehoud: deze betekenis heeft betrekking op de politieke vraag welke veiligheidstaken we inherent tot politietaken rekenen. Hierover wordt de 'kerntakendiscussie' gevoerd, die ziet op de vraag welke taken bij de politie als responsieve institutie, de politiek en samenleving belegd moet blijven. Buiten het letten op rechtstatelijke context en de geldende juridische uitgangspunten en regelingen voor politie en andere actoren in het veiligheidsdomein die wij zullen introduceren in 1.4, is het is niet mogelijk om een wetenschappelijk antwoord op de kerntakendiscussie te formuleren. Deze discussie moet nadrukkelijk bij de politie als responsieve institutie, de politiek en samenleving belegd blijven.

1.3.5 Overige begrippen

Overige begrippen uit de hoofd- en deelvragen bakenen we hieronder af. Deze definities zijn mede geïnformeerd door de *scoping review*.

Terreinen van PPS: Het fenomeen waar PPS zich op richt en hoe dit te positioneren is binnen de Nederlandse opvatting van de politietaak[3].

Doelen van PPS: Doelen op het gebied van veiligheid en eventuele nevendoelen die door betrokken partners met de samenwerking worden beoogd. Bij nevendoelen gaat het bijvoorbeeld over het effectiever verhalen van geleden schade of het beperken van de personele inzet vanuit de eigen organisatie.

Aanleiding van PPS: De gebeurtenis waaruit de samenwerking is ontstaan. Dit kan een concreet veiligheidsincident zijn, maar ook een strategische keuze van de politie of één van de partners.

Initiatiefnemer van PPS: De partner die de samenwerking is gestart.

[3] Het 'terrein' van PPS is geen wetenschappelijk concept. Bestaande literatuur verwijst afwisselend naar het fenomeen waarop de samenwerking betrekking heeft, de locatie of gebeurtenis waar PPS zich op richt en onderdelen van de politietaak. Daarom hebben wij in het onderzoek initieel een ruime definitie gehanteerd waar deze verschillende aspecten onder kunnen worden geschaard. In dit rapport hanteren we een meer specifieke, eenduidige definitie, met het oog op helderheid.

Betrokkenen bij PPS: De partijen die onderdeel uitmaken van de samenwerking. Het kan gaan om publieke, private of maatschappelijke partners. Bij sommige PPS'en die een netwerk-karakter kennen, zal de begrenzing van het samenwerkingsverband veranderlijk en impliciet zijn.

PPS vorm: De wijze waarop de PPS is georganiseerd. Hierbij kijken we hoe de samenwerking formeel en praktisch is georganiseerd:

> **Formeel:** de vorm zoals vastgelegd in convenanten en wettelijke bepalingen (d*e jure*);
>
> **Praktisch:** De vorm van PPS zoals deze in de praktijk functioneert (*de facto*).

Taken en verantwoordelijkheden: Activiteiten die door één of meerdere partners binnen de PPS in de praktijk worden verricht om de beoogde (veiligheids)doelen van het PPS te behalen. 'Taken' verwijst naar hoe activiteiten in de praktijk zijn verdeeld. 'Verantwoordelijkheden' vatten wij op als hoe taken formeel tussen partners zijn verdeeld.

Rollen: De rollen van partners in de PPS ten aanzien van de samenwerking. Bijvoorbeeld een aansturende rol of een uitvoerende rol.

Bevoegdheden: De wettelijke mogelijkheden om te handelen. Met name voor de politie geldt dat haar optreden doorgaans in termen van 'bevoegdheden' wordt gezien (zie ook. 1.4 hieronder). Aan de ene kant denken we dan aan het gebruik van dwang of geweld, of de mogelijkheid om informatie te vergaren. Aan de andere kant kan ook het delen van bepaalde informatie als bevoegdheid worden gezien. Ook partners hebben zekere bevoegdheden en beperkingen hierin die wij meenemen in het onderzoek.

Wettelijke kaders en waarborgen: Dit hangt samen met de hierboven vermelde 'bevoegdheden'. De bevoegdheden die de politie heeft, komen voornamelijk voort uit de Politiewet en uit het Wetboek van Strafvordering. Deze wetten bevatten, naast het beschrijven van concrete bevoegdheden, ook (procedurele) waarborgen en institutionele kaders die relevant zijn. Denk daarbij aan doelbinding (ten aanzien van welk doel mogen bevoegdheden worden gebruikt) en waarborgen met betrekking tot verantwoordings- en toezichtmechanismen (zoals de principes proportionaliteit en, subsidiariteit). We kijken ook naar wettelijke kaders en waarborgen die bestaan voor maatschappelijke en private partners in PPS.

Informatie-uitwisseling: De uitwisseling van informatie tussen partners in een PPS. Hierbij kan het gaan om de politie die informatie met partners deelt, of andersom.

Praktijkervaringen: Hoe partners de samenwerking evalueren. Het kan gaan om een gedeelde ervaring van verschillende partners, maar er kunnen ook verschillen tussen individuele ervaringen bestaan.

Dilemma's: De (principiële) keuzes waarvoor partijen die betrokken zijn in de samenwerking staan. Het kan daarbij gaan over keuzes tussen verschillende, en mogelijk tegenstrijdige, doelen of uitkomsten die PPS'en en partners hierbinnen nastreven, maar bijvoorbeeld ook over de taakverdeling tussen de betrokken partners.

Wat werkt goed: We onderscheiden hierbij voordelen en kansen. Met 'voordelen' bedoelen we factoren die door partners binnen de PPS ervaren worden als bevorderend voor de samenwerking of in het bereiken van het gezamenlijke doel. We spreken over kansen als het gaat over mogelijkheden om in de toekomst de samenwerking of doeltreffendheid te verbeteren. In de *scoping review* hebben we dit gecodeerd als 'Kansen en voordelen van PPS'.

Knelpunten: Factoren die door partners binnen de PPS worden ervaren als belemmerend voor de samenwerking en/of het behalen van de doelen van de samenwerking.

Risico's: Mogelijk negatieve uitkomsten van de samenwerking. Daarbij valt te denken aan ongewenste neveneffecten, zoals verschuiving van criminaliteit, het ontstaan van rechtsongelijkheid of het verlies van overzicht bij de politie van belangrijke criminaliteitsfenomenen.

1.4 Context: de organisatie en bevoegdheden van de Nederlandse politie en private en maatschappelijke actoren ten aanzien van de verschillende politietaken

1.4.1 De politieorganisatie

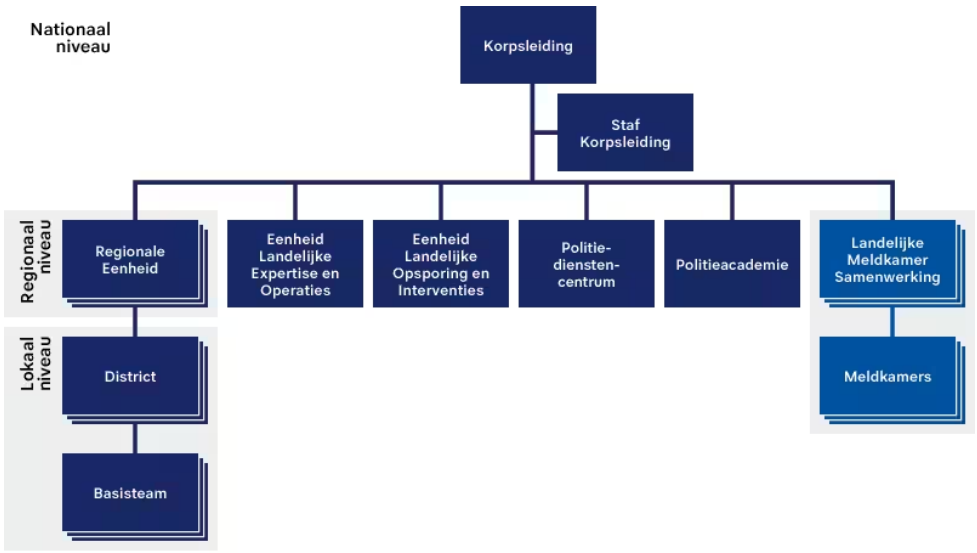
Op 1 januari 2013 trad de Politiewet 2012 in werking waardoor er één Nationale Politie ontstond (nu met als naam 'Nederlandse Politie'). Dit was een grondige wijziging ten opzichte van het verleden. 't Hart (2023) noemt het de grootste reorganisatie in de geschiedenis van de publieke sector. Sinds 1993 was de politie in Nederland onderverdeeld in 25 regiokorpsen en één korps landelijke politiediensten (KLPD). Deze gingen vanaf 2013 op in één organisatie, opgedeeld in tien regionale eenheden, één landelijke eenheid en een Politiedienstencentrum (PDC) waar een groot deel van de bedrijfsvoering werd ondergebracht. Ook kwam er één korpschef die verantwoordelijk is voor de centrale aansturing.

Deze hervorming moest vooral een antwoord bieden op toenemende uitdagingen op het gebied van criminaliteitsbestrijding, zoals de aanpak van zware misdaad en openbare ordehandhaving (Fijnaut, 2012). Daarnaast zou de reorganisatie ook

bijdragen aan het efficiënter inrichten van de bedrijfsvoering. De hervorming zelf bracht de nodige uitdagingen met zich mee, zoals het onderbrengen van de ca. 65.000 medewerkers in de nieuwe organisatie – terwijl het werk moest blijven doorgaan – en het zoeken naar balans tussen centrale en decentrale aansturing en uitvoering (Postma & Bentvelzen, 2022).

Om voeling te blijven houden met lokale problematiek, zijn binnen de regionale eenheden districten met verschillende basisteams opgezet (zie figuur 1.3). Dit leidde tot een politie die is georganiseerd op drie samenwerkende niveaus, namelijk nationaal, regionaal en lokaal. Op 1 januari 2020 werd ook de Landelijke Meldkamer Samenwerking als onderdeel van de politie opgericht. Deze staat in voor het beheer van alle meldkamers van de verschillende hulpdiensten. Onderzoek naar de uitkomsten van de reorganisatie is kritisch op de eerdere beleidstheorie dat de nationale politie beter lokaal zou zijn ingebed (Kristen et al., 2017; Terpstra, 2021; Van Sluis & Devroe, 2020). Zo wordt gesteld dat de lokale aanwezigheid (het 'blauw op straat') onder druk staat ('t Hart, 2023) en dat toezicht en verantwoording als gevolg van de nationalisering minder goed is georganiseerd op het lokale niveau waar de politie opereert (Den Boer, 2025; Muller et al., 2024).

Figuur 1.3: Organogram van de Nederlandse politie[4]



1.4.2 *Bevoegdheden van de politie*

De taken van de Nederlandse politie worden beschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012 (hierna: Polw). Deze taken voert de politie uit '*in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels*'. Artikel 11 Polw. specificeert dat de burgemeester het gezag over de politie heeft indien zij optreedt '*ter*

[4] https://www.politie.nl/informatie/organogram-nederlandse-politie.html

handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak'. Uit artikel 12 Polw. volgt dat de officier van justitie het gezag heeft over de politie als zij optreedt ter '*strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde*' of wanneer zij '*taken verricht ten dienste van de justitie'*. Dit artikel moet onder meer worden gelezen in samenhang met artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en artikel 140 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv): het OM is belast met de 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' en het College van procureurs-generaal (de leiding van het OM) '*waakt voor de richtige opsporing'*. Het opsporingsonderzoek is in artikel 132a Sv gedefinieerd: '*onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder het gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen'*. De wet brengt dus nadrukkelijk tot uitdrukking dat alles wat de politie ten behoeve van opsporing doet onder het institutionele gezag van het OM staat (Lindeman, 2017). Uitgaande van deze definities vallen ook de taken van de zogenoemde bijzondere opsporingsdiensten onder politietaken. Ook deze diensten staan onder het gezag van de officier van justitie en zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (art. 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Er zijn op dit moment vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) aangewezen. Zij hebben gemeen dat zij onderdeel zijn van een overheidslichaam dat is belast met het toezicht op de naleving van specifieke beleidsterreinen: de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (OD-NLA), de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD), de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst Belastingdienst (FIOD) (Lindeman, 2022). Deze toezichthouders zijn regelmatig betrokken zijn bij PPS. Hoewel buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) ook politietaken uitvoeren, laten wij hen in dit onderzoek buiten beschouwing, aangezien veel BOA's primair in dienst zijn van andere publieke lichamen (gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten enz.) en wij ons specifiek richten op PPS'en met de politie.

Kijken we naar de Nationale Politie, dan komen vooral bij de *basisteams* (het 'blauw op straat') de drie genoemde politietaken (handhaven openbare orde, hulpverlening en opsporing ten behoeve van strafrechtelijke handhaving) samen. De aan de districten, regio's en de landelijke eenheid verbonden *rechercheteams* werken primair vanuit strafrechtelijke taken en (dus) onder het gezag van de officier van justitie. De recherche wordt daarbij voor wat betreft de informatievoorziening gesteund door (onder meer) de Teams Criminele Inlichtingen (TCI's), terwijl de met de openbare orde en hulpverleningstaken belaste politieonderdelen informatie en inlichtingen kunnen krijgen van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Beide inlichtingendiensten bespreken we hieronder uitgebreider. Eerst gaan we echter kort in op de gezagsdualiteit (het fenomeen dat politie gelijktijdig of opvolgend onder het gezag van de burgemeester en/of de officier van justitie werkt) en op de hoofdlijnen van de juridische normering van het politieoptreden. Daarbij besteden we nog aandacht aan het

verschil tussen proactief en reactief politieoptreden. Steeds staan we ook stil bij de relatie tot het onderwerp van dit onderzoek: de PPS.

1.4.2.1 Gezagsdualiteit

Wat betreft de drie politietaken wordt vooral onderscheid gemaakt tussen taken met betrekking tot de openbare orde en hulpverlening enerzijds en de strafvorderlijke taken anderzijds.[5] Dit onderscheid oogt bedrieglijk eenvoudig, maar in de praktijk zijn er verschillende grijze gebieden: strafbare feiten verstoren vaak de openbare orde en leiden ertoe dat hulpverlenende taken moeten worden ingezet en ook andersom geldt dat verstoringen van de openbare orde vaak gepaard gaan met strafbare feiten. Politieoptreden in het kader van de openbare orde of de hulpverleningstaak kan dus overlopen in optreden in het kader van de opsporingstaak. Dat betekent ook dat het gezag van de burgemeester op enig moment overloopt naar (of overlapt met) het gezag van de officier van justitie. Het zogenoemde driehoeksoverleg is een belangrijk instrument waarmee de gezagsdualiteit tussen de burgemeester en de officier van justitie het hoofd wordt geboden (Kristen et al., 2017; Lindeman, 2017).

De hiervoor gemelde gezagsdualiteit is een uitdaging omdat de normering van het politieoptreden ten aanzien van de beide taakgebieden zeer uiteenloopt. De strafvorderlijke, specifiek aan de politie voorbehouden, taken (art. 12 Polw.) zijn veelal relatief gedetailleerd in de wet geregeld en dan vooral in het Wetboek van Strafvordering. Dat is in anders voor de bevoegdheden in het kader van de openbare orde en hulpverleningstaken (art. 11 Polw.), die veel minder in detail zijn genormeerd. Veel van die taken zijn ook niet per se exclusief voorbehouden aan de politie.

1.4.2.2 Geweldsmonopolie en dwangmiddelen

De politie beschikt over de bevoegdheid om geweld en/of dwang te gebruiken. Ook deze bevoegdheid kan zowel onder gezag van de burgemeester (denk aan het uiteendrijven van een mensenmassa, het in veiligheid brengen van verwarde personen) als onder gezag van de officier van justitie (bijvoorbeeld het inzetten van een arrestatieteam ter aanhouding van een verdachte) plaatsvinden. Geweldsaanwending door de politie is vanzelfsprekend onderworpen aan strenge regels, die worden beheerst door doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit en die bovendien zijn omgeven door een systeem van toezicht en verantwoording (*checks & balances*): Politiewet,

[5] Zie bijvoorbeeld ook Crijns, 2024. De hulpverleningstaken en de taken ten dienste van justitie (waarbij gedacht moet worden aan taken in verband met de Vreemdelingenwet, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook wel bekend als de Wet Mulder) en overige faciliterende taken (zoals het vervoeren van gedetineerden)), blijven verder buiten beschouwing.

Ambtsinstructie, Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering, klachtenprocedures en inspectie/toezicht.

De meest tot de verbeelding sprekende situatie van geweldsaanwending door de politie is waarschijnlijk de aanhouding van een verdachte. Deze aanhouding kan 'op heterdaad' (terwijl het feit begaan wordt of 'terstond nadat het begaan is' (art. 128 Sv) of 'buiten heterdaad' worden verricht. Zij kan worden verricht door de wijkagent, maar indien nodig ook door een gespecialiseerd en zwaarbewapend arrestatieteam. Een andere vorm van geweldsaanwending die regelmatig in beeld is, is de inzet van de ME. Andere vormen van dwangtoepassing, zoals het onderzoek aan kleding ('fouilleren'), aan het lichaam of in het lichaam kunnen ook onder dit geweldsmonopolie worden geschaard, evenals de bevoegdheid om een persoon gedurende enige tijd diens vrijheid te benemen. In het strafprocesrecht wordt ook wel van '(vrijheidsbenemende) dwangmiddelen' gesproken: "het gebruiken van bevoegdheden waardoor, anders dan door tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, inbreuk wordt gemaakt op rechten en vrijheden van personen" (Corstens/Borgers & Kooijmans, 2021, p.433-434). Daaronder vallen bijvoorbeeld ook bevoegdheden als het doorzoeken van een woning of het afluisteren van een telefoon. Bevoegdheden die een zogenoemde vorderingsbevoegdheid behelzen (zoals de vordering van gegevens als bedoeld in art. 126nc of 126nd Sv), worden echter *niet* tot de dwangmiddelen gerekend, aangezien de weigering aan de vordering te voldoen de politie niet het recht geeft om de gegevens vervolgens zelf te vergaren.[6]

Ook buiten de context van de opsporingstaak beschikt de politie over concrete dwangmiddelen, bijvoorbeeld het betreden van plaatsen in het kader van de hulpverlening (art. 7 lid 2 Polw).

Het woord 'monopolie' suggereert dat geweldsaanwending is voorbehouden aan de overheid, waarbinnen de politie het monopolie deelt met overheidsorganisaties met een specifieke taakopdracht. Daarbij past wel enige relativering. In het kader van sport en spel is (binnen de grenzen van de spelregels) het aanwenden van geweld gerechtvaardigd. Ook artsen, fysiotherapeuten en dergelijke passen gelegitimeerd geweld toe. Uiteraard zijn dit heel andere situaties dan die waarin de politie optreedt. Ook in situaties die wél (ook) met de politietaak geassocieerd kunnen worden, is binnen beperkte grenzen, geweldsaanwending door burgers denkbaar (Ponsaers et al., 2017). Ten eerste is dat bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van 'noodweer': een situatie waarin gebruik van geweld gerechtvaardigd kan zijn ter verdediging tegen een 'wederrechtelijke aanranding' van 'eigen of een anders lijf, eerbaarheid of goed' (art. 41 Sr). Ten tweede mag ook een burger een verdachte op heterdaad

[6] De weigering is strafbaar gesteld in artikel 184 Sr (wederspannigheid).

aanhouden en daarbij (binnen de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit) geweld gebruiken (art. 53 Sv). Het optreden van beveiligingsbeambten in winkels, uitgaansgelegenheden, bij evenementen en dergelijke kan in dat kader gelegitimeerd zijn.

Voor andere vormen van dwang (bijvoorbeeld het fouilleren, het inbeslagnemen van 'verboden voorwerpen') geldt bovendien dat de 'algemene voorwaarden' of de 'huisregels' van een privaat terrein zoals een winkel, vliegveld, voetbalstadion of muziekfestival kunnen stipuleren dat de 'klant' er akkoord mee gaat om enige dwang te ondergaan. Bij grote evenementen, in winkelcentra en horecagelegenheden en rondom voetbalwedstrijden zijn er al met al zeker situaties waarin personen door niet-politiemensen 'met ferme hand' kunnen worden aangepakt. We gaan er hieronder in paragraaf 1.4.3 nader op in. Van het 'uitbesteden' van het geweldsmonopolie aan particuliere partijen (zoals bijvoorbeeld in andere landen het beheer van penitentiaire inrichtingen is geprivatiseerd) is in Nederland vooralsnog echter geen sprake.[7]

1.4.2.3 Strafvorderlijke taken: vooral reactief

Het gebruik van dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden door de politie is vaak alleen toegestaan als er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit en de politie dus werkt binnen haar opsporingstaak. Naarmate bevoegdheden verder ingrijpen in de grondrechten van burgers, bevat de wetgeving strengere eisen, die invulling geven aan beginselen van een behoorlijk strafproces, zoals proportionaliteit, subsidiariteit, doelbinding, verbod van willekeur, non-discriminatie en de onschuldpresumptie (Corstens/Borgers & Kooijmans, 2021). Ingrijpende en/of heimelijke bevoegdheden vergen doorgaans voorafgaande toestemming van de officier van justitie, en voor de meest ingrijpende bevoegdheden is vaak nog een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Daarnaast geldt er een schriftelijke verantwoordingsplicht (verbaliseringsverplichting) die controle mogelijk maakt. Het strafvorderlijke stelsel voorziet dus in een systeem van waarborgen met betrekking tot toezicht, verantwoording en redres dat willekeur en misbruik moet voorkomen (Van Sluis & Devroe, 2020). Vooral op het gebied van het vorderen van gegevens en/of het inbeslagnemen en onderzoeken van gegevensdragers (zoals smartphones) heeft jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU er in de laatste jaren toe geleid dat er strengere eisen worden gesteld aan het voorafgaande toezicht op toepassing van vorderingen en dwangmiddelen. In Nederland betekent dit dat – in aanvulling op de wettelijke vereisten – een machtiging van de rechter-commissaris steeds vaker nodig

[7] De discussie over het uitrusten van BOA's met geweldsmiddelen laten we hier buiten beschouwing, aangezien BOA's geen particulieren, maar publieke actoren zijn.

is.[8] Doelbinding en evenredigheid (het beginsel van data-minimalisatie) spelen in die rechtspraak een belangrijke rol: ongecontroleerde toegang tot gegevens (dus: zonder voorafgaande toestemming van een voldoende onafhankelijk orgaan) is uit den boze (Lindeman & Luchtman, 2025).

De opsporingstaak is, als gezegd, voornamelijk *reactief*: dat wil zeggen dat er vaak pas kan worden opgetreden als er feiten en omstandigheden zijn die erop duiden dat een strafbaar feit is gepleegd. Bepaalde 'bijzondere opsporingsbevoegdheden' mogen in ernstige gevallen ook *proactief* gebruikt worden (Corstens/Borgers & Kooijmans 2021). Dan moet er a sprake zijn van een vermoeden dat er ernstige strafbare feiten in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd (art. 126o Sv e.v.) of als er 'aanwijzingen' zijn van een terroristisch misdrijf (art. 126za Sv e.v.). Ook hier blijft het echter zo dat er voldoende feitelijke informatie moet zijn op basis waarvan kan worden besloten de (ingrijpende en vaak heimelijke) bevoegdheden in te zetten. Nog steeds geldt dat enkel opsporingsambtenaren deze bevoegdheden mogen uitoefenen. Bovendien zijn de zojuist besproken strenge waarborgen onverkort van toepassing.

In het kader van ons onderzoek naar PPS is van belang dat veel bevoegdheden zich kunnen richten tot private partijen die níet betrokken zijn bij de onderzochte strafzaak: zo kunnen telecomproviders, woningcorporaties, banken en dergelijke een vordering krijgen om bepaalde gegevens te overleggen.[9] Ook binnen PPS'en kunnen dergelijke vorderingen worden gebruikt om van de private partijen informatie te krijgen. Enerzijds is in die situatie van *samenwerking* misschien geen sprake, aangezien de partijen verplicht zijn mee te werken. Anderzijds kan het feit dat er een samenwerkingsverband is, wel betekenen dat de gewenste gegevens sneller en doelgerichter worden verstrekt.

1.4.2.4 Bevoegdheden in het kader van de handhavende en hulpverlenende politietaak, en bij proactief optreden

Wat mag de politie, naast het traditionele opsporingswerk, in het kader van de handhavende en hulpverlenende politietaken en bij proactieve (preventieve en repressieve) taken ten behoeve van de strafrechtelijke taak? De politie mag in het openbare domein haar ogen en oren openhouden: observaties en het verzamelen van gegevens uit openbaar toegankelijke bronnen zijn bijvoorbeeld toegestaan, zolang daarmee slechts een beperkte inbreuk wordt gemaakt op fundamentele rechten. Dergelijk

[8] Hof van Justitie EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, *NJ* 2022, 140 (*Prokuratuur*); Hoge Raad 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475, *NJ* 2022, 354, m.nt. J.W. Ouwerkerk (onder *NJ* 2022, 355) (*Post-Prokuratuur*); Hof van Justitie EU 4 oktober 2024, zaak C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830, *EHRC Updates* 2024/229 (*CG tegen Bezirkshauptmannschaft Landeck*); Hoge Raad 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 (*Post-Landeck*).
[9] 126na Sv (gebruikersgegevens telecom); 126nc Sv (identificerende gegevens); 126nd Sv (inhoudsgegevens, bijv. betalingsgegevens); 126ne Sv (toekomstige inhoudsgegevens); 126nf Sv (gevoelige gegevens); 126nda (vorderen camerabeelden).

(heimelijk) handelen wordt gelegitimeerd door de algemene taakstelling van de politie: het hiervoor genoemde artikel 3 Polw.

In dat verband is in het kader van de strafrechtelijke taak bijvoorbeeld uitgemaakt dat kortdurende observaties (al dan niet met een technisch hulpmiddel) zijn toegestaan, zolang daarmee niet een 'min of meer volledig beeld' van aspecten van het privéleven van de betrokken persoon wordt verkregen. De politie mag anticiperen op mogelijke strafbare feiten en ten behoeve van het proactieve/preventieve accent van de opsporingstaak gericht bepaalde plaatsen of groepen personen beter in de gaten houden, zolang de inbreuk op de privacy beperkt blijft (HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1562).[10] De Hoge Raad accepteert dus dat dergelijke methoden al worden gehanteerd als er nog géén concrete verdachte is. Voorwaarde is wel dat er gedegen verslaglegging plaatsvindt zodat de officier van justitie, de rechter en de verdediging de mogelijkheid hebben om te toetsen of de politie wel binnen de grenzen van de 'beperkte inbreuk' is gebleven. Zo werd het bijvoorbeeld toelaatbaar geacht dat de politie in het centrum van Tilburg extra aandacht besteedde aan gekende 'veelplegers' van winkeldiefstallen: als deze personen zich binnen de grenzen van het centrum begaven, mocht de politie hen observeren en – indien zij strafbare feiten pleegden – vervolgens aanhouden (HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338).[11]

Naast de hiervoor besproken voorbeelden, noemen we in het kader van proactief politieoptreden dat eerder plaatsvindt in het kader van de openbare ordehandhaving nog: alcoholcontroles (art. 160 lid 5 Wegenverkeerswet 1994), preventief fouilleren (artikel 151b of 174b Gemeentewet) of het intensiever surveilleren gedurende de 'donkere dagen' (in de wintermaanden) in wijken waarvan bekend is dat er relatief veel ingebroken wordt.

Dit proactieve optreden van de politie ligt zeker in het openbare domein voor de hand. Het zou merkwaardig zijn als de politie niet haar ogen en oren open zou mogen houden. Juist op het gebied van technologische ontwikkelingen is er inmiddels regelmatig discussie over de vraag waar de grenzen van de toch behoorlijk open normering ten aanzien van dit proactief optreden liggen. De (deels ongeschreven) beginselen van een behoorlijk strafproces, zoals proportionaliteit, subsidiariteit, doelbinding, verbod van willekeur en, non-discriminatie beperken de bevoegdheden van de politie op de preventieve, handhavende en hulpverlenende taken (Stol, 2021; Khalfa et al.,

[10] De Hoge Raad stipuleert dat dit alleen mag als 'de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing niet in het geding komen'.
[11] Ook het regelmatig observeren van het gedrag van hangjongeren in een voetbalkooi of het ten behoeve van de aanhouding van de verdachte gebruiken van beelden verkregen in het kader van in verband met de openbare orde-taak uitgevoerd cameratoezicht werden door de Hoge Raad toelaatbaar geacht (HR 26 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN0004; HR 20 april 2004, ECLI:NL:HR:2004:AL8449).

2024). In dit verband komen vragen op of de politie heimelijk in (besloten) appgroepen mag observeren, in hoeverre zij met behulp van (geavanceerde) technieken uit openbare bronnen (internet)gegevens mag verzamelen die terug te voeren zijn op personen, of over het verwerken van de gegevens die worden vergaard met (het vrijwel landelijk dekkende) netwerk van ANPR-camera's. Deze vragen zijn nog maar in beperkte mate beantwoord. In het wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2023/24, 36327, nr. 2) is inmiddels wel een specifieke bevoegdheid opgenomen (art. 2.8.8) om zogenoemd open-bronnen onderzoek te doen waardoor wél een 'meer dan beperkt' beeld van de persoonlijke levenssfeer van personen kan worden verkregen. De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft ten aanzien van (onder meer) dit voorgestelde artikel echter aangegeven zorgen te hebben over de waarborgen waarmee de voorzienbare vergaring van zogenoemde 'bulkdata' is omgeven (Autoriteit Persoonsgegevens, 2025).

1.4.3 'Bevoegdheden' van private en maatschappelijke partijen

1.4.3.1 Een goeddeels ongereguleerd terrein: "handelen, tenzij"

In de voorgaande paragraaf beschreven wij een wettelijk kader waarbinnen de politie ter uitvoering van haar taken concrete wettelijke bevoegdheden en dwangmiddelen heeft: zij mag "handelen, mits". Voor private actoren is een dergelijk wettelijk kader er niet. Private actoren hebben amper concrete bevoegdheden als het gaat om hulpverlening, openbare ordehandhaving of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Brinkhoff, 2020). Zij mogen "handelen, tenzij": hun handelen wordt vooral ingeperkt door het civiele recht (in de sfeer van onrechtmatige daad) en strafrechtelijke verbods- en gebodsbepalingen. Burgers mogen niet zomaar geweld gebruiken, geen woningen binnendringen, heimelijk gesprekken opnemen, mensen opsluiten, enz. Dit betekent echter niet dat burgers niet zouden mogen 'speuren'. Zolang zij geen wetten overtreden, mogen burgers in de voor hen toegankelijke ruimte informatie verzamelen.

Het is niet eenvoudig het werkterrein van speurende burgers en bedrijven juridisch af te bakenen. Tegelijk zijn verantwoordingsstructuren voor particulieren (en het toezicht daarop) versnipperd, waardoor de rechtsgelijkheid van burgers in het gedrang kan komen, aldus Den Boer (2025, p.12), die bovendien signaleert dat "de voortschrijdende pluralisering van de politiefunctie als zorgelijk kan worden beschouwd vanuit rechtsstatelijk oogpunt". Om de belangrijkste van toepassing zijnde wettelijke kaders op een rij te zetten, gaan wij in het onderstaande eerst nader in op de 'bevoegdheden' die individuele burgers hebben. Daarna staan we stil bij de wijze waarop in de openbare ruimte de politietaken en particuliere activiteiten vermengen. Tenslotte bespreken we de momenteel enige specifieke private sector ten aanzien waarvan concrete aanvullende regels gelden: de particuliere beveiligingsbranche.

1.4.3.2 Individuele burgers

In het algemeen geldt dat de ene burger in het publieke domein de andere burger zoveel mogelijk ongemoeid moet laten en dat niet aan eigenrichting wordt gedaan. Dat staat er natuurlijk niet aan in de weg dat we ons om elkaar bekommeren en soms ook handelen op terreinen waarop ook de politie actief is.

Binnen het domein van de criminaliteitsbestrijding is de 'burgeraanhouding' één van de weinige wettelijk geregelde dwangmiddelen die burgers mogen toepassen. Deze bevoegdheid bestaat ten aanzien van een op heterdaad betrapte verdachte, mits deze 'onverwijld' wordt overgedragen aan de politie (art. 53 Sv) (Ponsaers et al., 2017). Binnen zeer strikte grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit is het de burger in dat verband toegestaan om geweld te gebruiken (Corstens/Borgers & Kooijmans, 2021). Een (beveiligings)medewerker van een winkel mag dus een winkeldief aanhouden. Het begrip 'onverwijld' is niet vastomlijnd, maar wordt zo geïnterpreteerd dat er 'niet mag worden getalmd', terwijl het soms zo kan zijn dat de politie niet heel snel ter plaatse is (Corstens/Borgers & Kooijmans, 2021). Omdat ook de burgeraanhouding uiteindelijk wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, geldt dat het opsluiten van de aangehouden verdachte in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan, waarbij bijvoorbeeld de ernst van het misdrijf en de leeftijd van de betrokkene een rol kunnen spelen. Hieruit volgt dat niet eenduidig is te zeggen hoe lang zo een opsluiting mag duren. De politie zal in de regel de aangehouden verdachte moeten ophalen en meenemen naar het bureau (ter 'voorgeleiding'). In maart 2025 is in de Tweede Kamer het voorstel aangenomen om de politie de ruimte te geven te beslissen een door een burger aangehouden verdachte meteen weer in vrijheid te stellen (*Kamerstukken II* 2024/25, 36 327, nr. 35).[12]

Naast de wettelijk geregelde burgeraanhouding zijn er veel mogelijkheden voor burgers om actief te zijn op het terrein van bijvoorbeeld het oplossen van strafbare feiten of het bewaken van de openbare orde. De technische mogelijkheden voor burgers om te speuren zijn inmiddels legio: camera's, opnameapparatuur, smartphones (met functies om zgn. airtags te lokaliseren), sensoren en trackers, slimme deurbellen, drones en/of *webcrawlers* zijn voor particulieren verkrijgbaar en inzetbaar. Zij zijn in het (privé)gebruik hiervan (nog) aan weinig wettelijke beperkingen gebonden en voor zover er wettelijke bescherming van de zogenoemde horizontale privacy is, is de vraag of en in hoeverre deze bescherming effectief gehandhaafd kan worden (Van der Sloot, 2023; Dekker, 2024). Hierdoor ontstaat dan de paradoxale situatie dat de politie (die altijd binnen kaders van doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit moet optreden en vaak afhankelijk is van voorafgaande toestemming) soms juist minder

[12] Dit voorstel is onderdeel van de omvangrijke vernieuwingsoperatie rondom het Wetboek van Strafvordering en zal naar verwachting niet eerder dan 1 april 2029 in werking treden.

vrij is in het vergaren van informatie dan private partijen (Khalfa et al., 2024; Stol, 2021).

Dit kan een bijzondere dynamiek opleveren: sommige (groepen) burgers en bedrijven houden zich in georganiseerd verband bezig met het speuren naar mogelijke misstanden, waarbij de grenzen van wat maatschappelijk aanvaardbaar is nadrukkelijk in beeld kunnen komen. Het binnen het openbare domein verzamelen van gegevens over personen – waarmee bijvoorbeeld 'pedojagers', sommige buurtwachten en OSINT-collectieven zich bezighouden – is in beginsel niet strafbaar. Het uiteindelijk gebruiken van dat materiaal kan soms wel ontoelaatbaar zijn in civielrechtelijke en/of strafrechtelijke termen. Denk bijvoorbeeld aan 'pedojagers' die soms met geweld personen 'aanhouden' die niet als verdachte van een strafbaar feit kunnen worden aangemerkt. Dit is strafbaar als mishandeling en/of wederrechtelijke vrijheidsberoving. Het 'ontmaskeren' van een onschuldige persoon kan strafbaar zijn als smaad, laster en/of belediging (Schmahl & Verbeek, 2021) en kan mogelijk grond zijn voor een civielrechtelijke procedure wegens onrechtmatige daad.

1.4.3.3 De rol van particulieren in de openbare ruimte

Het uitgangspunt dat burgers elkaar ongemoeid laten wordt in de praktijk in veel situaties verlaten, bijvoorbeeld omdat burgers en/of bedrijven daar onderling afspraken over maken. Die afspraken maken we niet altijd even bewust. Wie een kaartje koopt voor het openbaar vervoer, voor een concert of een sportwedstrijd, gaat óók akkoord met gedragsregels, huisregels en/of met voorwaarden die inhouden dat instructies van (beveiligings)personeel moeten worden opgevolgd. Daarmee geeft de 'klant' de particuliere partij die de dienst levert toestemming om bijvoorbeeld bij binnenkomst een onderzoek aan de kleding te verrichten (fouilleren) en/of om bepaalde spullen in beslag te nemen (zoals scherpe voorwerpen of verdovende middelen). Ook het betreden van een op het oog openbare ruimte (een winkelcentrum bijvoorbeeld), die eigenlijk privaat is, kan al met zich brengen dat een burger zich stilzwijgend conformeert aan de 'huisregels'. En zo zijn er tal van relaties denkbaar tussen particulieren die ertoe leiden dat de ene partij 'bevoegdheden' krijgt ten opzichte van de andere partij (Grimmelikhuijsen, 2022).

Deze private bevoegdheden vermengen met het werk van de politie of gemeentelijke handhavers (zoals BOA's) als zij worden toegepast in de openbare ruimte. Lokale overheden stellen bij het verlenen van vergunningen voor evenementen (bijvoorbeeld op Koningsdag) vaak de eis dat de particuliere partijen die de evenementen organiseren ook aan het beheersen van de openbare orde doen: er moeten bijvoorbeeld toiletten worden geplaatst, een EHBO-post worden ingericht en er moet (op kosten van en in opdracht van) de particuliere partij worden gezorgd voor beveiliging die toeziet op het ordelijk verloop en de veiligheid en die mogelijk zelfs in de gaten moet houden dat er niet teveel mensen binnen het terrein komen. Voor

voetbalevenementen is dit inmiddels een feit van algemene bekendheid en personen die bijvoorbeeld op Koningsdag door het centrum van Utrecht (proberen) te wandelen, zullen op een aantal grote pleinen geconfronteerd worden met toegangscontroles en/of andere vormen van *crowd management*, zonder te beseffen dat de verantwoordelijkheid hiervoor niet (primair) bij de politie ligt.

1.4.3.4 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Veel van de 'ordehandhavers' die op de zojuist besproken evenementen actief zijn, zullen werken voor een bedrijf dat valt onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). Deze wet focust op het optreden van particuliere bedrijven of organisaties in domeinen die vaak ook door politietaken worden bestreken. Het is echter niet zo dat deze wet regels bevat die particuliere beveiligers en rechercheurs concrete bevoegdheden geeft die andere burgers niet zouden hebben. De Wpbr richt zich op bedrijven die '*een beveiligingsorganisatie of recherchebureau in-standhouden*'[13] en bepaalt dat het hen verboden is om zonder vergunning '*beveiligingswerkzaamheden of recherchewerkzaamheden te verrichten of aan te bieden*'. De wet beoogt deze specifieke sector te reguleren op onder meer het gebied van vakkundigheid en bekwaamheid (zie o.a. art. 6 Wpbr) en hanteert als uitgangspunt dat beveiligingsorganisaties en recherchebureaus handelen in overeenstemming met 'hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht' (art. 14 lid 1, aanhef en onder e Wpbr). De wet is nader uitgewerkt in een Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr) en in Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019 (Bpbr 2019).

Het is intussen belangrijk om voor ogen te houden dat de ruimte die particuliere beveiligers en/of recherchebureaus hebben in grote mate afhankelijk is van de relatie met de opdrachtgever. Algemene voorwaarden, huisregels en dergelijke kunnen bijvoorbeeld stipuleren dat bezoekers 'aanwijzingen van het beveiligingspersoneel' naleven. Werkgevers kunnen bedrijfsrecherche inschakelen om mogelijk frauduleus handelen van medewerkers aan het licht te brengen: de ruimte die zij daarvoor hebben is mede afhankelijk van de (arbeidsrechtelijke) relatie die de opdrachtgever (de werkgever) heeft met diens medewerkers. Kortom: het is onmogelijk om een eenduidig overzicht te geven van de ruimte die particuliere beveiligers en/of recherchebureaus hebben.

Uiteraard is de (hieronder in 1.4.4.2 nog uitgebreider te bespreken) Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) van toepassing. Art. 23a Rpbr bepaalt dat

[13] De wet definieert ook wanneer daarvan sprake is.

particuliere onderzoeksbureaus gebonden zijn aan de Privacygedragscode particuliere onderzoeksbureaus (Ppo, bijlage 6 bij de Rpbr), waarin is vastgelegd hoe in de sector moet worden omgegaan met het verwerken van persoonsgegevens. De Ppo is in 2022 in overeenstemming gebracht met de AVG (Stcrt. 2022, 5003) en wordt vermeld op de website van de AP (Hurks, 2019; Pool, 2023a). Er is echter discussie over de vraag of en in hoeverre de wetgever erin is geslaagd om de Ppo daadwerkelijk overeenstemming te brengen met de AVG (Pool, 2023a).

De Wpbr/Rpbr en de Ppo bevatten géén grondslagen op basis waarvan uitzonderingen op de AVG zouden kunnen worden gemaakt: zij beogen enkel de werkwijze van de vergunningplichtige ondernemingen zodanig te normeren dat deze werkwijze in overeenstemming is met de AVG. In de Ppo is in dat verband uitgewerkt dat vergunningplichtige ondernemingen zich bij het verwerken van persoonsgegevens moeten houden aan beginselen van rechtmatigheid, doelbinding, enz. Deze beginselen worden nadrukkelijk uitgewerkt in verband met een aantal in de Ppo genoemde methoden van gegevensvergaring, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de rechten van onderzochte personen.

1.4.3.5 Welke rol speelt particulier vergaard bewijs in een strafzaak?

Politie en justitie over tal van bevoegdheden om mogelijk bewijsmateriaal dat bij particulieren voorhanden is te vergaren: zij kan woningen en andere plaatsen doorzoeken teneinde voorwerpen in beslag te nemen en te onderzoeken. Zij kan ook particulieren vorderen om voorwerpen of gegevens te overleggen (zie 1.4.2.3). De politie kan echter ook op vrijwillige basis samenwerken met private partijen en die partijen kunnen ook uit eigen beweging gegevens uitwisselen met de politie. Met name die gegevensuitwisseling is binnen PPS'en van groot belang.

Resultaten van onderzoek door particulieren (bijvoorbeeld onderzoek dat door een vergunninghoudend onderzoeksbureau is gedaan), hebben in strafzaken geen specifieke status. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld rapporten of andere geschriften - door welke particulier dan ook verzameld - als bewijsmiddel gebruikt kunnen worden. Hieraan zijn wel enkele grenzen verbonden. Brinkhoff (2020) beschrijft een aantal situaties waaruit duidelijk wordt dat de strafrechter in beginsel eist dat de strafzaak vooral is gebaseerd op een onder het gezag van het OM uitgevoerd politieonderzoek. Dit betekent dat de politie altijd zal moeten nagaan of en in welke mate het door particulieren aangedragen bewijsmateriaal hout snijdt en dat zij waar mogelijk ook onderzoek ter verificatie moet doen. Een volledig door een particulier opgemaakt dossier kan, zonder aanvullend en toetsend onderzoek door de politie, dus niet ten grondslag liggen aan een strafzaak.

Een tweede punt van aandacht dat relevant is in de context van PPS, is in dit verband dat de politie natuurlijk niet haar eigen normenkader mag omzeilen door burgers of

bedrijven aan te sporen tot het verrichten van opsporingshandelingen die voor de politie zelf niet beschikbaar zijn. De strafrechter zal in zo'n geval moeten overwegen of hij het bewijs niet buiten beschouwing zal moeten laten (Brinkhoff, 2020).

1.4.4 Gegevensvergaring en -uitwisseling tussen politie en private en maatschappelijke partijen

1.4.4.1 Proactieve taken en inlichtingen-eenheden

De politie kan niet functioneren zonder informatieverwerking en zoals uit het onderhavige onderzoek blijkt, kunnen ook de meeste PPS'en niet functioneren zonder het uitwisselen van informatie. Traditioneel start bemoeienis van de politie bij een aangifte, of bij een ontdekking 'op heterdaad'. Zij gaat op zoek naar materiaal dat kan bijdragen aan de waarheidsvinding. Zoals hiervoor al opgemerkt, treedt de politie ook graag preventief op. Bovendien hecht zij er belang aan criminaliteit die níet zo snel vanzelf bij de politie terecht komt, tóch tegen te gaan. Om deze criminaliteit (de zogenoemde haalzaken) toch op het spoor te komen, verwerkt de politie veel informatie. Voor een deel is deze informatieverwerking belegd bij specifiek daartoe ingerichte onderdelen van de politie.[14] De regionale eenheden van de politie, Landelijke Eenheid en de Rijksrecherche beschikken in dit verband ieder over een criminele-inlichtingeneenheid. De werkzaamheden van deze eenheden vallen onder de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en het Besluit verplichte politiegegevens (hierna: Bvp). Deze eenheden zijn steeds onderdeel van het Team Criminele Inlichtingen (hierna: TCI). Het TCI wint inlichtingen in die van belang zijn voor opsporingsonderzoeken en veiligheidsbeelden op het gebied van zware criminaliteit. De taak van de eenheden is om ten behoeve van de recherchefunctie gegevens te verwerken die noodzakelijk zijn voor de opsporing van ernstige misdrijven. Meer specifiek komt het erop neer dat men inzicht wil krijgen in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van deze misdrijven. Deze criminele inlichtingen liggen mede aan de basis van zogenoemde criminaliteitsbeelden die periodiek worden opgesteld, maar kunnen ook nog 'verder' worden 'verwerkt'. Deze inlichtingen zijn daarmee een belangrijke bron van informatie voor de dagelijkse politietaken, en dan in het bijzonder de opsporingstaken, aangezien zij de aanleiding kunnen vormen voor een opsporingsonderzoek (zie ook: Van der Bel et al., 2020).

Maar ook als er nog géén sprake is van concrete opsporingsonderzoeken of van situaties waarin vermoed kan worden dat personen bezig zijn met het beramen of plegen van strafbare feiten, kan er toch behoefte zijn om informatie te verzamelen en te analyseren. Juist ook in het domein waarin de openbare orde taak kan overlopen in de

[14] Wat natuurlijk niet wil zeggen dat buiten die onderdelen geen informatie wordt verwerkt. Met de bespreking in deze subparagraaf willen wij laten zien hoe de politie haar informatiehuishouding primair heeft georganiseerd.

strafvorderlijke taak is er behoefte aan ruimte om in het kader van preventie van openbare ordeverstoringen informatie te verzamelen. Er is sinds enige tijd een aparte inlichtingen-eenheid die actief is met het oog op (potentiële) ernstige verstoringen van de openbare orde (Van der Bel et al., 2020). Dit Team Openbare Orde Inlichtingen (hierna: TOOI) richt zich op het verzamelen van informatie die juist voor het handhaven van de openbare ordetaak relevant is, uiteraard ook met het oog op het voorkomen van strafbare feiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie met betrekking tot ophanden zijnde voetbalrellen, het risico dat demonstraties uit de hand lopen en dergelijke. Het TOOI is niet onomstreden, omdat het in beginsel dus níet onder het gezag van de officier van justitie valt en er, afgezien van de algemene taakstelling in de politiewet, eigenlijk geen normering is die de taken en bevoegdheden afbakent. Het ten aanzien van de strafvorderlijke taak ingerichte systeem van toezicht en verantwoording ontbreekt. Schilder (2024) spreekt in dit verband van een 'juridische schemerzone'. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is kritisch en spreekt mede in de context van het TOOI van een nauwelijks ingedamde datahonger van de overheid (Autoriteit Persoonsgegevens, 2024). De rellen in Amsterdam rondom de voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi (zie bijvoorbeeld NOS Nieuws, 2024) laten intussen zien hoe verstrengeld de handhavings- en de strafvorderlijke taken kunnen zijn en hoeveel belang er gehecht kan worden aan tijdig preventief optreden door de politie. De verwachting is dan ook dat er op korte termijn een duidelijker normatief kader komt rondom het TOOI en vergelijkbare activiteiten (*Kamerstukken II* 2023/24, 29638, nr. 1217).

Naast de bovengenoemde inlichtingendiensten, krijgt de politie natuurlijk op heel veel andere manieren de beschikking over gegevens die kunnen bijdragen zowel aan de opsporing, als aan preventieve en hulpverlenende taken. 'Datagedreven opsporing' of 'datagedreven politiewerk' zijn termen die in dit verband vaak wordt gebezigd (Hirsch Ballin & Oerlemans, 2023; Schermer & Galič, 2023). Robroek spreekt van een ontwikkeling waarin niet meer wordt gezocht naar data die bij de op te lossen zaak passen, maar andersom: "de data zoeken de zaak" (Robroek, 2023: 23). Samenwerkingsverbanden met (o.a.) private partijen spelen hierbij een belangrijke rol. Als gevolg van digitalisering verzamelen bedrijven zoals bijvoorbeeld banken en verzekeraars veel data die signalen van criminaliteit kunnen bevatten. De wens om deze gegevens structureler uit te wisselen, is soms een aanleiding om PPS te starten. Waar de gegevens ook vandaan komen: het is algemeen bekend dat de capaciteit van de politie eindig is en zij geen opvolging kan geven aan alle signalen. Bovendien is er binnen de strafrechtsketen al geruime tijd discussie over de wijze waarop het verwerken van al deze data gereguleerd zou moeten worden (Fedorova et al., 2022; Robroek, 2023). Deze discussie – die onder andere ziet op het thans nog gebrekkig geregelde toezicht op deze verwerking – geldt mutatis mutandis ook voor dataverwerking in PPS. We komen er in de navolgende paragraaf op terug.

1.4.4.2 Het bestaande wettelijk kader voor gegevensverwerking

Zoals in het voorgaande al naar voren kwam, zijn gegevensvergaring en -verwerking sterk gereguleerd, zeker als het gaat om persoonsgegevens. In onze democratische rechtsstaat is de bescherming van privacy en gegevens een grondrecht. Het beperken van dat grondrecht is mogelijk, maar die mogelijke beperkingen moeten wel noodzakelijk zijn in het kader van een bepaald doel en in een redelijke verhouding staan tot dat doel (doelbinding, proportionaliteit, subsidiariteit). Zij moeten een wettelijke basis hebben en bovendien omgeven zijn met rechtsbeschermende waarborgen. De politie kan dus niet te pas en te onpas een beroep doen op mogelijke uitzonderingen op de bescherming van privacy en gegevens. Private en maatschappelijke partners waarmee de politie samenwerkt, zijn, zoals we hierna zullen zien, ook gebonden aan beperkingen.

Voor het verwerken van (persoons)gegevens geldt in zijn algemeenheid de AVG. De AVG is voor de politie en het OM echter niet van toepassing zolang de gegevensverwerking plaatsvindt in het kader van bijzondere taken bij het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Op die taken is een ander EU-instrument van toepassing, namelijk Richtlijn 2016/680 betreffende gegevensbescherming bij rechtshandhaving (RGR). In Nederlandse wetgeving is deze richtlijn omgezet in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). In twee algemene maatregelen van bestuur (het Besluit politiegegevens (Bpg) en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg)) is deze wetgeving meer in detail uitgewerkt.

De Wpg is in het kader van ons onderzoek één van de belangrijkste wetten, aangezien deze ziet op de gegevensverwerking door de politie (Andelbeek, 2022; Van der Bel et al., 2020). De wet beoogt de balans te bewaken tussen de behoefte aan gegevensverwerking in het kader van de rechtshandhaving enerzijds, en de bescherming van de privacy van (groepen van) burgers anderzijds. De Wpg laat de mogelijkheid open dat de politie informatie verstrekt aan particuliere instanties en personen. Er moet dan wel een zwaarwegend algemeen belang en een duidelijk doel zijn. Verstrekking kan incidenteel, maar ook structureel plaatsvinden. In het laatste geval moet er wel sprake zijn bijzondere omstandigheden of situaties. Van der Bel et al. (2020) werken de volgende scenario's uit:[15]

- Structurele verstrekking van politiegegevens aan derden (art. 18 Wpg). Er moet sprake zijn van een 'zwaarwegend algemeen belang'. Denk aan verstrekking aan bureau jeugdzorg, HALT, directeuren van PI's, landelijke inspecties.

[15] Zij verwijzen ook naar een overzicht van de politieacademie: https://webapps.politieacademie.nl/wpg.

- Incidentele verstrekking aan derden (art. 19 Wpg).
- Structurele verstrekking aan derden structureel in het kader van (lokale) samenwerkingsverbanden (art. 20 Wpg).

Gegevensverstrekking is toegestaan als dit 'met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband'. Er moet ten aanzien van artikel 19 en 20 Wpg bijvoorbeeld sprake zijn van een van de navolgende doeleinden, waarvan de eerste drie uiteraard tot de politietaken worden gerekend:

  - het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
  - het handhaven van de openbare orde;
  - het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
  - het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

In veel gevallen zal in dit verband ook een convenant worden gesloten waarin nadere afspraken worden gemaakt over de verstrekking.

Andersom geldt voor particuliere organisaties die informatie met de politie zouden willen delen het regime van de AVG. In die AVG staan zeven beginselen centraal, waaraan elke verwerking van persoonsgegevensverwerking moet voldoen (art. 5 lid 1 AVG, zie ook Pool, 2023a): 'rechtmatigheid', 'behoorlijkheid' en 'transparantie' (nader uitgewerkt in artikel 6); 'doelbinding'; 'minimale gegevensverwerking'; 'juistheid'; 'opslagbeperking'; en 'integriteit en verantwoordelijkheid' (art. 5 lid 1 AVG). Het tweede lid van artikel 5 AVG benadrukt nog de zogenoemde verantwoordingsplicht: de verwerkingsverantwoordelijke moet kunnen aantonen dat de verplichtingen worden nageleefd.

Het probleem in het kader van gegevensdeling in het kader van een PPS is vaak dat de gegevens door de private organisatie zijn verzameld met een heel ander doel, dan het doel waartoe de gegevens met de politie gedeeld zouden worden. Als er geen sprake is van een situatie waarin de politie gerechtigd is om gegevens te vorderen (zie 1.4.2.3), staat het beginsel van doelbinding in beginsel in de weg aan gegevensverstrekking aan de politie. Op grond van art. 23 AVG kunnen lidstaten wetgeving maken die de verplichtingen voor verwerkingsverantwoordelijken beperkt, onder meer als dat (kort gezegd) noodzakelijk is in het kader van 'de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten (...), met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid'. Artikel 41 van de Uitvoeringswet AVG (UAVG) geeft uitwerking aan deze mogelijkheid, maar bevat een dusdanig open norm, dat de verwerkingsverantwoordelijke (dus: de private partner die overweegt gegevens aan de politie te verstrekken) nog steeds voor elk individueel geval geacht zal worden te kunnen verantwoorden hoe alle belangen zijn afgewogen (Pool, 2023b).

Voor het delen van gegevens door particuliere organisaties onderling geldt eveneens de AVG en daarbij spelen die hiervoor genoemde beginselen een belangrijke beperkende rol. Uitzonderingen zijn mogelijk, maar vergen in bepaalde gevallen een vergunning van de AP en overigens zal de verwerkingsverantwoordelijke telkens goed moeten verantwoorden waarom deze het belang van het individu achterstelt op andere belangen.

Uit bovenstaande volgt dat het uitwisselen van persoonsgegevens in het kader van PPS'en een complexe aangelegenheid is, waarop Europese en nationale regulering van toepassing is. Met name de AVG werkt met zeer open normen, wat het voor de betrokkenen erg onvoorspelbaar maakt of zij wel of niet de juiste belangenafwegingen maken. Daarmee lopen zij dus het risico aansprakelijk gesteld te worden voor ongerechtvaardigde doorbreking van de AVG-verplichtingen. Ten aanzien van de Wpg en de Wjsg komt daarbij dat de AP heeft gesteld dat de Wpg niet meer voldoet, zeker niet als het gaat om in het kader van de strafvordering vergaarde persoonsgegevens van onverdachte personen:

> [D]eze wet, die in de jaren 2005-2007 tot stand is gekomen, is inmiddels verouderd, houdt onvoldoende rekening met de sterk gedigitaliseerde samenleving en voldoet niet meer aan de eisen die het huidige Europese (gegevensbeschermings)recht daaraan stelt. Dat geldt helemaal voor de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot onverdachte personen die onderdeel vormen van grote gegevensverzamelingen die op grond van strafvorderlijke bevoegdheden kunnen worden vergaard. De Wpg bevat onvoldoende waarborgen om de rechten en vrijheden van deze personen te beschermen, ook omdat de (verwerkings)verantwoordelijkheid voor de (verdere) verwerking van politiegegevens bij de korpschef ligt en niet bij het bevoegd gezag. Daarom is nieuwe regelgeving nodig (Autoriteit Persoonsgegevens, 2025:20).

Het moge duidelijk zijn dat er op dit moment bij de wetgever een grote opdracht ligt op het gebied van de gegevensverwerking, zo concludeerden reeds Fedorova et al. (2022). Het is ook duidelijk dat het nog geruime tijd zal duren voor deze wetgeving is afgerond: de Minister van Justitie & Veiligheid heeft laten weten dat dit wetgevingsproces goeddeels los zal staan van de ontwikkeling van een nieuw Wetboek van Strafvordering en dat er eerst medio 2025 een commissie zal worden ingesteld om concrete aanbevelingen te doen (*Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 923).

1.4.4.3 Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

De inwerkingtreding van de nieuwe Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) op 1 maart 2025 is intussen mogelijk een belangrijke ontwikkeling

ten behoeve van PPS. Aangezien die wet nog niet in werking was ten tijde van ons onderzoek, staan we er in het onderstaande summier bij stil. Na een jarenlang wetgevingstraject, waarin de AP herhaaldelijk heeft geïntervenieerd om te bewerkstelligen dat de aanvankelijk wel heel ruime reikwijdte van de wet binnen de perken zou blijven, zijn op 1 maart 2025 de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) en het Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Bgs) in werking getreden. Deze wetgeving maakt het voor een viertal concreet genoemde samenwerkingsverbanden mogelijk om – binnen een stelsel van strikte voorwaarden – gegevens (zowel persoonsgegevens als andere gegevens) te verwerken ten behoeve van 'zwaarwegend algemeen belang' (art. 1.6 Wgs).[16] De sleutelbepaling van de wet (art. 1.5) bepaalt dat elke deelnemer aan een samenwerkingsverband *verplicht* is om de in de wet genoemde gegevens aan het samenwerkingsverband te verstrekken, voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband. De deelnemer kan evenwel oordelen dat er zwaarwegende redenen zijn om niet te verstrekken. De Wgs formuleert per samenwerkingsverband het doel in het kader waarvan de gegevens verwerkt worden, alsmede de categorieën gegevens die verstrekt moeten worden. De wet voorziet vervolgens ook weer in de mogelijkheid voor de samenwerkingsverbanden om de verkregen gegevens weer aan anderen te verstrekken.

Als gezegd zijn er nu vier concrete samenwerkingsverbanden genoemd in de wet. De Wgs laat nadrukkelijk de mogelijkheid open dat in een later stadium nog meer samenwerkingsverbanden worden toegevoegd. Bij de samenwerkingsverbanden kunnen ook private partijen betrokken zijn. Deze partijen kunnen alleen betrokken worden indien "het doel van het samenwerkingsverband redelijkerwijze niet kan worden bereikt zonder deelname van deze private partij" (art. 1.3 lid 3 Wgs). Het Financieel Expertisecentrum (FEC) is een van de in de wet genoemde samenwerkingsverbanden. De ABN Amro Bank, Aegon, ING Bank, KNAB, Rabobank, Triodos en Volksbank nemen deel aan het FEC, voor zover daarin gegevens worden verwerkt "ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van het gebruik van het financiële stelsel voor terrorismefinanciering, financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit" (uit art. 2.2, aanhef en onder b, Bgs).

Er was, zowel vanuit de wetenschap als vanuit de AP, veel kritiek geuit op het voornemen deze wet in te voeren (Gantchev, 2021; Luchtman, 2020; Mensink, 2021).[17] Aan een deel van deze kritiek is tegemoet gekomen. Hierdoor is binnen de Wgs

[16] De vier betrokken samenwerkingsverbanden zijn: het Financieel Expertisecentrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen.
[17] Zie voor de kritiek van de AP diens website: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/politie-en-justitie/bestrijding-van-ondermijnende-criminaliteit/wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden.

gegevensverwerking bijvoorbeeld enkel mogelijk bij duidelijke en objectieve aanwijzingen van criminaliteit. Een belangrijke door de AP bepleite waarborg wordt vooralsnog niet ingevoerd: een rechterlijke toetsing voorafgaand aan het delen van de informatie.

Het is uiteraard te vroeg om iets te zeggen over de ervaringen met de nieuwe Wgs, maar het mag duidelijk zijn dat ook in het regime van deze wet steeds goed beargumenteerd zal moeten worden waarom het delen van informatie noodzakelijk is. Bovendien zal de wet in zijn huidige enkel een basis kan bieden voor samenwerkingsverbanden in het kader van de opsporingstaak, gezien de nadrukkelijke focus op het bestrijden van ernstige, ondermijnende criminaliteit.

1.4.5 Afronding

In het voorgaande hebben wij uiteengezet wat de context is waarbinnen we ons onderzoek hebben uitgevoerd: de organisatie en de bevoegdheden van de politie enerzijds en de ruimte voor private partijen en burgers om die politietaken uit te voeren anderzijds. Daarbij hebben wij relatief uitgebreid stilgestaan bij de wettelijke kaders die van toepassing zijn op het uitvoeren van de politietaken. Een deel van die politietaken is exclusief aan de politie voorbehouden, maar voor andere taken geldt dat ook private partijen ze kunnen uitvoeren, met name op het terrein van openbare ordebewaking en hulpverlening. Waar voor de politie doorgaans duidelijke (bevoegdheden toedelende) wettelijke kaders gelden, is dat voor private partijen niet het geval. In sommige gevallen is daardoor de handelingsruimte van burgers en bedrijven ruimer dan die van de politie. In het geval van de particuliere beveiligingsbranche is er weliswaar regelgeving die eisen stelt aan de opleiding, integriteit enz. van de medewerkers, maar deze wet geeft geen 'extra' bevoegdheden. We hebben in het bijzonder ook stilgestaan bij gegevensuitwisseling. Binnen de politie gelden hiervoor andere wettelijke kaders dan de kaders die gelden voor private partijen die gegevens willen uitwisselen. Uitgangspunt is echter steeds dat het verstrekken van gegevens aan derden een uitzondering is, die wordt beheerst door doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit. Er wordt intussen al langere tijd gewezen op het feit dat de wetgeving rondom gegevensverwerking door de politie is verouderd, maar nieuwe wetgeving zal nog jaren op zich laten wachten.

1.5 Onderzoeksmethoden

Nadat we in het voorgaande uitgebreid hebben stilgestaan bij belangrijke kernbegrippen en bij de institutionele en juridische context van dit onderzoek, komen we in deze paragraaf toe aan het bespreken van de door ons gehanteerde onderzoeksmethoden. Het onderzoek bestaat uit twee fasen. De eerste fase is een systematische literatuurstudie in de vorm van een *scoping review* uitgevoerd om de set deelvragen (1.2) die betrekking heeft op de wetenschappelijke literatuur te kunnen

beantwoorden. Deze *scoping review* heeft als doel om een 'state-of-the-art' van kennis te schetsen, en de tweede onderzoeksfase te informeren.

De tweede fase betreft een vergelijkend casusonderzoek naar praktijkervaringen binnen vier PPS'en uit de Nederlandse praktijk. Aan de hand van dit vergelijkend casusonderzoek beantwoorden we de tweede set deelvragen (1.2). Hieronder worden de twee fasen in het onderzoek nader toegelicht. Voor verdere details over de methoden van dataverzameling en -analyse verwijzen we naar de bijlagen bij dit rapport.

1.5.1 Literatuurstudie (scoping review)

In het kader van dit project voerden we een *scoping review* uit naar de literatuur over PPS in relatie tot de politiefunctie. Een *scoping review* laat toe om de literatuur met betrekking tot een thema in kaart te brengen en te verkennen (Arksey & O'Malley 2005; Grant & Booth, 2009; Levac et al. 2010; Pham et al. 2014). *Scoping reviews* worden gedefinieerd als: *"preliminary assessment of the potential size and scope of available research literature. It aims to identify the nature and extent of research evidence (usually including ongoing research)"* (Grant & Booth, 2009, p.101).

We lichten hieronder kort toe hoe deze *scoping review* werd uitgevoerd. Bijlage 1 beschrijft de gebruikte methode meer uitgebreid en hoofdstuk 2 van dit rapport gaat in op de resultaten.

Voor Engelstalige literatuur werden negen internationale wetenschappelijke databanken doorzocht aan de hand van een *search string* met PPS-gerelateerde zoektermen. Dit gebeurde in februari 2024. Voor de Nederlandstalige literatuur is gezocht op de WODC-website, Legal Intelligence, Cahiers Politiestudies en Google Scholar (zie ook Bijlage 1).

De Engelstalige zoekopdracht leverde in totaal 1.785 bronnen op. Op basis van de titel werd duidelijk dat 1.662 bronnen uitgesloten konden worden omdat ze geen betrekking hadden op PPS in het veiligheidsdomein. Veertien van deze publicaties voldeden aan alle inclusiecriteria. Een bijkomende zoekopdracht naar Nederlandstalige literatuur aangevuld met bronnen die werden aangedragen door de begeleidingscommissie, resulteerde in 38 bronnen, waarvan zeven bronnen voldeden aan de inclusiecriteria. Uiteindelijk werden daardoor 21 bronnen in de *shortlist* opgenomen.

Een belangrijk inclusiecriterium bij de selectieprocedure was dat de publicatie een empirische studie naar één of enkele samenwerkingsverbanden tussen de politie en een private of maatschappelijke (en dus niet alleen een andere publieke) partner beschrijft. Alleen deze studies stellen ons in staat om de set aan deelvragen naar specifieke kenmerken en uitkomsten van PPS'en te beantwoorden. De selectieprocedure wordt diepgaander beschreven in bijlage 1. De *scoping review* bevestigt dat het merendeel van de literatuur over PPS in het veiligheidsdomein niet empirisch maar

normatief of beschouwend is, en geen empirische studie van een specifiek samenwerkingsverband bevat (cf. Nøkleberg, 2020).

De bronnen die deel uitmaken van de *shortlist* zijn door het onderzoeksteam inhoudelijk geanalyseerd door de publicaties in PDF-vorm te coderen en relevante informatie in een gezamenlijk Microsoft Excel-document per code samen te voegen. De codes waarmee de publicaties gecodeerd zijn, sluiten direct aan bij de onderzoeksvragen (Tabel 1.1).

Tabel 1.1: Codes voor inhoudsanalyse bij scoping review

1. Vorm van PPS	7. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen partijen
2. Terrein van PPS	8. Afspraken over informatie-uitwisseling
3. Aanleiding	9. Afspraken over (wettelijke) kaders en waarborgen
4. Initiatiefnemers	10. Kansen en voordelen van PPS
5. Betrokkenen	11. Knelpunten en risico's van PPS
6. Beoogde doelen van PPS	

De bevindingen van de literatuurstudie geven een beeld van wat reeds bekend is vanuit praktijkervaringen met PPS. Deze zijn te vinden in hoofdstuk 2 van dit rapport.

1.5.2 Vergelijkend casusonderzoek

In de tweede fase van ons onderzoek hebben wij, in samenspraak met de begeleidingscommissie, vier casussen geselecteerd om praktijkervaringen met PPS in de Nederlandse praktijk te onderzoeken. De selectie van relevante casussen valt onder de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

In onze verkenning van mogelijke casussen viel op dat PPS'en in de context van de Nederlandse politietaken verschillende schaalniveaus en abstractieniveaus kennen. Veel samenwerkingen zijn gericht op het schaalniveau van specifieke wijk of winkelgebied. Ook bestaan er samenwerkingen die landelijk zijn, denk bijvoorbeeld aan samenwerkingen rond ondermijnende criminaliteit of cybercriminaliteit. Wat betreft het abstractieniveau bleek dat sommige samenwerkingsverbanden zich op de operationele politietaken begeven: de betrokken partners hebben een taak in hulpverlening, opsporing of handhaving, vaak gerelateerd aan een concreet fenomeen, sector of locatie. Andere samenwerkingsverbanden zijn strategisch om een integrale aanpak vorm te geven of ze hebben gegevensuitwisseling tussen partners tot doel om de uitvoering (die bij één van de partners is belegd) te ondersteunen.

Ten behoeve van dit onderzoek waarin de drie politietaken en de verschillende bevoegdheden die politie en partners bezitten centraal staan, hebben we ervoor

gekozen om casussen te selecteren die zich op het operationele niveau van *policing* begeven. We hebben er daarnaast voor gekozen om samenwerkingen te onderzoeken die zich richten op een (crimineel) fenomeen en niet primair op een specifieke locatie of gebeurtenis. Tijdelijke samenwerkingen zoals rond een festival of sportwedstrijd, of samenwerkingen waarbij alleen publieke organisaties betrokken zijn, vielen buiten onze definitie van PPS.

Binnen deze afbakening hebben we vervolgens gestreefd naar heterogeniteit van casussen op de politietaken (namelijk hulpverlening, handhaving of opsporing, en proactief en/of repressief), betrokken typen partners (privaat en/of maatschappelijk) en de (op basis van onze voorkennis verwachtte) vorm van PPS (concessie, alliantie, improvisatie). Dit stelt ons in staat om de praktijkervaringen binnen de geselecteerde casussen te begrijpen tegen de achtergrond van de bevoegdheden van verschillende partners in de politietaken.

De vier casussen die voor dit onderzoek geselecteerd zijn, betreffen de volgende fenomenen: winkeldiefstal, mensenhandel, persoonsvermissingen en cybercriminaliteit in het bancaire verkeer. Tabel 1.2 geeft weer hoe we verwachtten dat deze casussen variëren op politietaken, het type partners en de vorm van PPS. Waar dit in het casusonderzoek in de praktijk soms anders bleek, zoals zal worden toegelicht in paragraaf 3.1, hebben we desalniettemin lessen kunnen trekken uit een gevarieerde set casussen. Bijlage 2 biedt een omschrijving van elke casus en meer informatie over de strategie van dataverzameling en -analyse per casus.

Tabel 1.2: Verwachtte kenmerken geselecteerde casussen voor vergelijkend casusonderzoek[18]

Casus	Politietaken	Typen partners	Verwachtte vorm PPS
Winkeldiefstal	Handhaving Opsporing *Proactief en reactief*	Vooral privaat	Concessievorm
Mensenhandel	Opsporing Hulpverlening *Proactief en reactief*	Privaat en maat-schappelijk	Alliantievorm
Persoonsvermis-singen	Hulpverlening *Reactief*	Vooral maatschap-pelijk	Improvisatievorm
Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer	Opsporing Handhaving *Vnl. reactief*	Vooral privaat	Concessievorm

Binnen alle casussen zijn documenten (o.a. convenanten, actieplannen, informatie-brochures en flyers, conceptnota's, Kamerstukken, wetsvoorstellen) en eventuele onderzoeksrapporten over de specifieke PPS bestudeerd. Daarnaast hebben we interviews gehouden om betrokken partners van de PPS'en te bevragen naar hun ervaringen met het samenwerkingsverband. De aantallen interviews reflecteren in de eerste plaats de grootte van het samenwerkingsverband. Daarnaast zijn er bij de casus persoonsvermissingen ook vergelijkbare maatschappelijke partijen die buiten de PPS vallen ondervraagd, die in andere casussen niet evident aan te wijzen waren of niet bereid gevonden werden voor deelname aan het onderzoek. De interviews werden gehouden met behulp van semigestructureerde vragenlijsten die alle onderwerpen uit de deelvragen bevatten.[19]

Waar relevant en mogelijk, werden participerende observaties gedaan om ongeschreven regels en patronen in de samenwerkingsverbanden te achterhalen en eventuele verschillen tussen wat betrokkenen zeggen en doen inzichtelijk te maken. Tabel 1.3 laat zien hoeveel interviews, observaties en documentenanalyses voor elke casus zijn gedaan.

[18] De tabel geeft onze verwachtingen van de casussen ten aanzien van de politietaak, type partners en vorm van PPS weer. In het casusonderzoek bleek de praktijk bij sommige casussen toch anders. Zo bleek de samenwerking met burgerzoekteams bij persoonsvermissingen te zijn ontwikkeld van een improvisatievorm naar een concessievorm, en bestaan er ook contracten met private informatieverstrekkers. Bij mensenhandel bleek er vooral sprake van maatschappelijke partners en bestaan er verschillende vormen van samenwerking afhankelijk van het taakaccent. Bij cybercriminaliteit in het bancaire verkeer wordt er naast repressie ook gestreefd naar proactieve samenwerking. Voor alle samenwerkingen die een concessievorm kennen, zien we dat er daarnaast ook relationele samenwerking bestaat. In hoofdstuk 3 komen deze bevindingen uitgebreid terug.

[19] Alle respondenten kregen een code met een letter die verwijst naar de casus (W voor winkeldiefstal, M voor mensenhandel, V voor persoonsvermissingen en C voor cybercriminaliteit in het bancaire verkeer) en een cijfer. Tabel B2.1 in bijlage geeft een geanonimiseerd overzicht van de organisaties waaruit deze respondenten komen en hun functie.

Tabel 1.3. Overzicht van verzamelde data per casus

Casus	Interviewrespon-denten	(Participerende) observatie	Documenten en rapporten
Winkeldiefstal	15	1	9
Mensenhandel	9	1	15
Persoonsvermis-singen[20]	23	7	44
Cybercriminaliteit in het bancaire ver-keer	9	-	19
Totaal	56	9	87

1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk presenteerden we de achtergrond van het onderzoek, de onderzoeksvragen, belangrijke kernbegrippen, de juridische en institutionele context en de gehanteerde methoden voor dataverzameling en analyse. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de *scoping review* ten aanzien van de eerste set van deelvragen gepresenteerd. We vatten de voornaamste bevindingen uit de empirische onderzoeken samen en laten zien waar lacunes in empirisch onderzoek naar concrete samenwerkingsverbanden met de politie kunnen worden opgemerkt.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de resultaten van het vergelijkende casusonderzoek gepresenteerd. We beantwoorden de tweede set van deelvragen achtereenvolgens voor de vier geselecteerde fenomenen waarop PPS plaatsvindt: winkeldiefstal, mensenhandel, persoonsvermissingen en cybercriminaliteit in het bancaire verkeer.

In het conclusiehoofdstuk brengen we de bevindingen vanuit de twee voorgaande hoofdstukken samen: we laten zien hoe de bevindingen uit onze casusanalyses zich verhouden tot de resultaten van de *scoping review*. We komen tot de beantwoording van de hoofdvraag en bieden een aantal reflecties op de PPS in het veiligheidsdomein die politie en partners kunnen gebruiken bij de doorontwikkeling van PPS.

[20] Voor de casus persoonsvermissingen zijn meer interviews en observaties gedaan dan voor de andere casussen. We hebben gekozen om met alle convenant partners van de politie interviews te houden voor een volledig beeld en daarbij vonden we het ook belangrijk om met een aantal niet convenant-partners te spreken, die niet samenwerkten met de politie. Deze casus leende zich ook voor veel observaties en de politie en haar partners vonden het ook belangrijk dat zoveel mogelijk stemmen gehoord werden en observaties gedaan konden worden.

Aan het einde van het rapport zijn een reeks bijlagen opgenomen. Deze bevatten voornamelijk verdere verduidelijking van de gehanteerde methoden en de geselecteerde casussen en verzamelde data.

2 Bevindingen vanuit de *scoping review*

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de bevindingen van de *scoping review*. Hoewel er heel wat literatuur terug te vinden is over PPS, werden na een zorgvuldige selectieprocedure slechts 21 bronnen geselecteerd voor verdere analyse. Deze literatuur had betrekking op concrete samenwerkingsverbanden in verschillende landen. Onderzoek naar concrete samenwerkingsverbanden was immers nodig om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden (bv. aanleiding PPS, partners PPS, doel PPS). Heel wat literatuur rapporteerde niet over een specifiek samenwerkingsverband of omvatte geen empirisch onderzoek. Dit laatste was belangrijk om lessen te kunnen trekken uit wat er goed loopt in bepaalde samenwerkingsverbanden, welke knelpunten worden opgemerkt en of bepaalde randvoorwaarden kunnen worden geïdentificeerd. We maakten bij de selectie van relevante literatuur overigens geen onderscheid tussen bestuurskundig, criminologisch of ander type onderzoek naar PPS. Indien een concreet samenwerkingsverband werd onderzocht, ongeacht de invalshoek van waaruit dat gebeurde, werd de betrokken studie in de *shortlist* opgenomen.

Voor de *scoping review* werd met algemene termen naar literatuur m.b.t. PPS in het veiligheidsdomein gezocht om een zo ruim mogelijk beeld te krijgen van de verschillende samenwerkingsverbanden die empirisch werden onderzocht (zie Bijlage 1). Bij het uitwerken van de casusanalyses die we presenteren in hoofdstuk 3, werd soms nog aanvullende documentatie gevonden (bv. nota's, onderzoeksrapporten) die niet uit de *scoping review* voortkwam. Deze literatuur die PPS over specifieke fenomenen betreft, wordt behandeld bij de bespreking van de respectievelijke casussen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn met andere woorden eerder algemeen van aard en dienden ter voorbereiding op het empirische veldwerk. Het empirische veldwerk liet toe om na te gaan of de bevindingen uit deze *scoping review*, ook opgaan voor Nederland. Daar wordt in de conclusie nadrukkelijk op gereflecteerd.

In totaal hebben zes bronnen op de *shortlist* betrekking op Nederland, waarvan vier onderzoeken zich toespitsten op Nederland alleen en de twee overige bronnen op meerdere landen (m.n. Nederland en België; Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk). Ook hier geldt dat dit de enige literatuur was die we hebben gevonden waarin een concreet samenwerkingsverband empirisch werd onderzocht.

De selecties die we hebben gemaakt hebben een invloed op de bevindingen van de *scoping review*. Enerzijds zullen de bevindingen uit andere landen dan Nederland niet noodzakelijk kunnen worden doorgetrokken naar de Nederlandse casussen die in het volgende hoofdstuk worden besproken. Anderzijds missen we, door de focus op empirisch onderzoek, heel wat normatief en theoretisch onderzoek waarin analyses worden gemaakt van verschillende aspecten van PPS, zoals de aanleiding voor een

concreet samenwerkingsverband. We komen hier in de conclusie van dit hoofdstuk op terug.

We gaan achtereenvolgens in op: aanleiding, doelen, vorm, terrein, initiatiefnemers en betrokkenen, verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden, afspraken inzake informatie-uitwisseling, kansen en voordelen, knelpunten en randvoorwaarden voor goede samenwerking.

2.2 Aanleiding

De *scoping review* maakt duidelijk dat er grofweg vier mogelijke aanleidingen zijn voor de samenwerking tussen de politie en private partners, met name het neoliberale discours van privatisering en commercialisering van politietaken, de toegenomen nadruk op veiligheid na de terroristische aanslagen van 9/11, de toenemende percepties van onveiligheid bij burgers, en hervormingen in het politieapparaat.

Ten eerste wordt in de literatuur veel gesproken over het **neoliberale discours** waarin *plural policing* floreert door commercialisering en privatisering van politietaken (Nøkleberg 2022). Doordat meer partners in de veiligheidssector min of meer dezelfde taken uitvoeren, denk aan politie en privébeveiliging, wordt er in sommige gevallen een actieve samenwerking gezocht. Taken die vaak overlappen tussen de politie en privébeveiligers zijn onder andere het surveilleren, escorteren van belangrijke personen, beveiliging van gebouwen en trainingen. Om de twee partijen niet in isolatie van elkaar te laten werken, wordt in sommige gevallen actieve samenwerking gezocht. De aanleiding daarvan is dat soms partners die zich met dezelfde taken bezighouden informatie willen delen om effectiever te kunnen opsporen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de samenwerking tussen de politie en banken bij opsporing van witwaspraktijken (Brenninkmeijer & Poelert 2021) of de samenwerking tussen de politie en particuliere onderzoeksbureaus bij het opsporen van financieel-economisch fraudeurs (Kuin & Willems 2015). Samenwerking wordt ook aangegaan om te kijken of de traditionele verdeling van taken tussen de verschillende veiligheidsactoren (zoals de politie en privébeveiliging) anders verdeeld kan worden of bepaalde politietaken door private actoren kunnen worden overgenomen (Cools & Pashley 2018; Zalewski 2007).

Ten tweede is er ook veel veranderd in de wereld met betrekking tot veiligheid als gevolg van de **terroristische aanslagen** op 9/11 in 2001 en latere terroristische aanslagen, waardoor er meer vraag is naar samenwerking tussen verschillende veiligheidsactoren. Veiligheid werd een grote zorg in bijvoorbeeld de transportsector, zoals op vliegvelden, treinstations en havens (wat ook blijkt uit de terreinen waarbinnen PPS plaatsvindt, zie hieronder). Het risico op aanslagen was realistisch en de gepercipieerde onveiligheid groeide bij passagiers. Nøkleberg (2020, 2022) laat zien dat er meer samenwerking is ontstaan tussen de politie en andere handhavingsorganisaties

op het vliegveld van Oslo en Stavanger; Svenonius (2012) rapporteert over grote investeringen en samenwerking op het gebied van informatieverzameling (*intelligence*) en *surveillance* binnen het Zweedse lokale transportsysteem, met name op treinstations. Bovendien geeft Chinwokwu (2018) aan dat niet alle politieorganisaties voldoende uitgerust zijn om innovatieve en technische vooruitgang op het gebied van *intelligence*, *surveillance* en *cybercrime* te volgen en te gebruiken in hun opsporing.

Ten derde hebben ook andere gebeurtenissen geleid tot **meer gepercipieerde onveiligheid**, welke (opnieuw) aanleiding gaven tot de vraag om meer samenwerking tussen publieke en private veiligheidsactoren. Na periodes van aanhoudend geweld, zoals bijvoorbeeld een burgeroorlog (Chinwokwu 2018) of Apartheid in Zuid-Afrika (Diphoorn & Berg, 2014) is de politie vaak niet in staat om veiligheid te bieden aan burgers waardoor privébeveiligingsbedrijven en lokale burgerinitiatieven ontstaan die mogelijk wel veiligheid kunnen bieden. In Zuid-Afrika zijn na Apartheid politietaken gedeeltelijk geprivatiseerd. Diphoorn (2017) signaleert daarnaast dat politieagenten in hun vrije tijd werken voor privébeveiligingsbedrijven en privébeveiligers voor de politie. Diphoorn (2017) noemt deze vorm van 'moonlighting' ook wel 'twilight policing'. Scarpello (2023) beschrijft het ontstaan van lokale burgerpatrouilles naar aanleiding van toenemende percepties van onveiligheid van burgers in Nieuw-Zeeland en op afgelegen eilanden in de Stille oceaan. Deze patrouilles zijn door burgers geïnitieerd en worden door hen gerund in samenwerking met de politie. Dit is een fenomeen dat wereldwijd ontstaat op plekken waar burgers zich onveilig voelen en het idee hebben dat de politie niet voldoende doet of kan doen. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de politie door private partijen bij het oplossen van specifieke problemen, bijvoorbeeld overlast in de openbare ruimte. Kammersgaard (2021) rapporteert bijvoorbeeld over een initiatief van lokale ondernemers om samen met de privébeveiliging en de politie overlast van daklozen en drugsverslaafden aan te pakken. Kammersgaard (2021) stelt dat sommige taken van de politie, hier *soft skills* genoemd, aan particuliere partijen worden overgedragen.

Tenslotte leiden **veranderingen of hervormingen binnen de politieorganisaties** tot samenwerking tussen de politie en private partijen. De literatuur laat zien dat door bezuinigen en een toenemende werklast van politie samenwerkingsverbanden worden geïnitieerd of dat politiewerk wordt uitbesteed aan lokale partners (Ariel et al., 2024; John, 2022). Zo schrijft Nøkleberg (2020, 2022) dat door publieke managementhervormingen in de Noorse politie, met een sterke nadruk op efficiëntie en kwantitatieve resultaten, de kerntaken van politie nauwer werden gedefinieerd, waardoor private partijen meer op de voorgrond kwamen. In Nederland heeft de vorming van de Nationale politie ertoe geleid dat landelijke optredende diensten, zoals de Spoorwegpolitie (voorheen onderdeel van de Korps Landelijke Politiediensten, KLPD) opgeheven werd en 'veiligheid op de trein' een verantwoordelijkheid werd van lokale eenheden en van de Nationale Spoorwegen (NS) zelf. Hierdoor werd

samenwerking tussen de NS, diens eigen service en veiligheidsteams met de lokale politie-eenheden belangrijk (van Steden 2015). John (2022) stelt daarenboven dat bij de decentralisatie van de politie, bepaalde taken verschuiven naar het lokale niveau of dat lokale taken worden geherdefinieerd als veiligheidstaak. Bepaalde veiligheidstaken worden geprivatiseerd en verschoven naar private veiligheidsactoren of worden een 'in-house' onderdeel van private organisaties. John (2022) signaleert meer burgerparticipatie in politiewerk, vooral door vrijwilligerswerk.

Tabel 2.1: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Aanleiding'

Code	Samenvatting bevindingen
Aanleiding	Er kunnen grofweg vier mogelijke aanleidingen voor samenwerking tussen politie en private partners onderscheiden worden: • Het neoliberale discours; • Terroristische aanslagen; • Meer gepercipieerde onveiligheid; • Veranderingen of hervormingen binnen de politieorganisaties.

2.3 Doelen

In de literatuur worden verschillende redenen voor samenwerking benoemd. Veel genoemde redenen zijn het **bieden van veiligheid** aan burgers, **criminaliteitsbestrijding** en **preventie** van criminaliteit. Meer productiviteit, efficiëntie en een betere signalering van criminele praktijken werden daarbij ook genoemd als doel voor samenwerking. Een voorbeeld van deze doelen betreft het beter kunnen beveiligen van belangrijke plaatsen – cruciale plaatsen in de infrastructuur – zoals transport hubs (Bervoets et al., 2024; Nøkleberg, 2022). Een ander voorbeeld heeft betrekking op Zuid-Afrika, waar de politie in eerste instantie samenwerkte met privébeveiliging om de privileges van de witte bevolking te beschermen (jaren 1980 en 1990); later profiteerde de politie vooral van de middelen, menskracht en informatie die zij kregen van de private beveiliging (Diphoorn, 2017). Zalewski (2007) stelt dat de samenwerking tussen politie, winkeliers, detailhandel en privébeveiliging als doel had om winkeldiefstallen sneller te kunnen afhandelen en om te vermijden dat kosten van winkeliers, bijvoorbeeld voor gerechtelijke procedures, oplopen. Er kan ook worden samengewerkt door de politie en particulieren om gestolen goederen terug te vinden, bijvoorbeeld kostbare kunst (Van Herzeele, 2023).

Tabel 2.2:Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Doelen'

Code	Samenvatting bevindingen
Doelen	Het bieden van veiligheid, criminaliteitsbestrijding en preventie van criminaliteit. Meer productiviteit, efficiëntie en een betere signalering van criminele praktijken werden daarbij ook genoemd als doel voor samenwerking.

2.4 Vorm

Wanneer we de vorm van PPS in de publicaties analyseren, blijkt dat deze vaak niet uitdrukkelijk genoemd wordt. Zo worden er **algemene termen** gebruikt als 'local exchange networks' (gericht op het uitwisselen van informatie; Nøkleberg, 2020), 'security networks' waarbij de publieke actoren leidend zijn (Nøkleberg, 2022), '*inter-agency cooperation*' (Ariel et al., 2024) en '*inter-institutional relationships*' (Svenonius, 2012). Uit deze type beschrijvingen kan onvoldoende worden afgeleid om welk soort samenwerkingsverband het gaat.

Wanneer wel wordt verwezen naar een specifieke vorm of samenwerkingsverband, gaat het enerzijds om **relationele samenwerking** (Kuin & Wilms, 2015), relationele samenwerking met contractuele elementen (Bervoets et al., 2024) en relationele samenwerking waarbij in specifieke gevallen (bv. *Community Patrol New Zealand*) ook contractueel wordt samengewerkt middels een *Memorandum of Understanding* (Scarpello, 2023). Ook **contractuele samenwerking** wordt af en toe expliciet benoemd (bv. Kammersgaard, 2021). Bervoets et al. (2024) beschrijven bijvoorbeeld een aantal samenwerkingsverbanden die mede op zogenoemde convenanten zijn gebaseerd. Van Steden (2023) verwijst eveneens naar een *legal convenant* tussen een aantal partijen voor de Nijmegen vierdaagse, waarin o.m. formaliteiten m.b.t. procedures, taken, informatie-uitwisseling en het toekennen van licenties zijn vastgelegd (van Steden, 2023).

In sommige publicaties werd meer algemeen verwezen naar de **verdeling van verantwoordelijkheden**. Zo geeft van Steden (2015) aan dat de overheid het veiligheidsbeleid op de spoorwegen aan de NS overlaat en zij meer verantwoordelijkheid van de NS verwachten; de politie komt daar pas bij als de situatie uit de hand loopt. In Canada-Ontario zou het verdelen van verantwoordelijkheden over private en publieke partijen dan weer als vanzelfsprekend worden beschouwd (van Stokkom & Terpstra, 2018). Van Stokkom & Terpstra (2018) geven daarbij ook aan dat 'contract policing' bestaat.

Verder werd in de literatuur nog verwezen naar een *old boys network*, waarbij de nadruk ligt op informele samenwerking tussen (oud-) politieambtenaren en private

partijen omwille van het ontbreken van een formeel samenwerkingsakkoord[21] (Diphoorn, 2017) en instrumentele en ad-hoc samenwerking (waarbij wel mogelijkheden voor toekomstige samenwerking worden verkend; Van Herzeele, 2023). In het kader van de Antwerpse diamantsector wordt dan weer verwezen naar een samenwerking op beleidsniveau en een operationeel partnerschap tussen de politie en private beveiliging om informatie uit te wisselen en onmiddellijk actie te ondernemen op het terrein (van Steden, 2023). In datzelfde onderzoek wordt voor de Johan Cruijff Arena enkel vermeld dat er geen formeel contract of convenant aanwezig was op het moment van het onderzoek (van Steden, 2023).

Verder zijn er publicaties waarin meerdere (theoretische) modellen worden besproken. Zo bespreken Cools & Pashley (2018) negen modellen op basis van literatuur, maar geven ze wel aan dat de nadruk vooral zou liggen op een model waarbij de private beveiliging taken uitoefent onder het toezicht van de politie of de gemeentelijke overheid en vanuit integrale veiligheid. In verschillende publicaties gebaseerd op hetzelfde onderzoek (Hirschmann & Reichl, 2022; John, 2022) worden dan weer vier theoretische modellen besproken maar is het onduidelijk welke van toepassing is in hun onderzoek. Ook Diphoorn & Berg (2014) benoemen verschillende vormen van samenwerking, maar geven aan dat hoe de echte samenwerking verloopt afhangt van de individuele persoonlijke ervaringen en omstandigheden.

Tot slot zijn er enkele publicaties die verwijzen naar de afwezigheid van echte samenwerking. Zo stellen van Stokkom en Terpstra (2018) dat er in Oostenrijk een strikte scheiding is tussen publiek en privaat[22]. Bijleveld et al. (2021) verwijzen naar een privatisering van veiligheidstaken, terwijl Zalewski (2007) aangeeft dat politietaken worden opgepakt door private actoren (bv. afhandeling winkeldiefstal). Ook Diphoorn (2017) verwijst naar *outsourcing* door de politie van bewaking van overheidsgebouwen aan private beveiligingsbedrijven.

[21] Het gaat dan bijvoorbeeld over politieambtenaren die private beveiligingstaken opnemen in hun vrije tijd of na een carrière switch een eigen beveiligingsbedrijfje oprichten waarbij ze hun status als voormalig politieambtenaar inzetten om klanten te krijgen.
[22] Dit in tegenstelling tot Canada-Ontario, waarbij het verdelen van verantwoordelijkheden over private en publieke partijen als vanzelfsprekend worden beschouwd (zie eerder).

Tabel 2.3: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Vorm'

Code	Samenvatting bevindingen
Vorm	• Er wordt verwezen naar zowel relationele als contractuele samenwerking (en soms mengvormen, bv. relationele samenwerking met contractuele elementen); • Soms wordt ook meer algemeen verwezen naar de verdeling van verantwoordelijkheden; • De vorm van samenwerking wordt in de publicaties niet altijd uitdrukkelijk benoemd, soms wordt ook naar specifieke termen verwezen (bv. 'local exchange networks', 'old boys network'); • Soms is echte samenwerking afwezig (bv. strikte scheiding tussen publiek en privaat in Oostenrijk, privatisering van veiligheidstaken of *outsourcing* i.p.v. daadwerkelijke samenwerking).

2.5 Terrein

Voor het terrein van PPS keken we naar het fenomeen waarop de PPS zich richt en hoe dit te positioneren is binnen de Nederlandse opvatting van de politietaak. Het valt op dat studies zich op PPS'en van verschillende abstractieniveaus richtten. Sommige studies beschrijven het terrein van de PPS aan de hand van het fenomeen waar het zich op richt, andere de sector (waarbinnen zich verschillende fenomenen kunnen voordoen) en weer andere geven in bredere zin aan op welke taken de PPS zich richt. In grote lijnen kunnen de publiek-private samenwerkingsverbanden uit de literatuur worden onderverdeeld in specifieke sectoren, specifieke fenomenen en specifieke taken.[23]

Wat betreft specifieke **sectoren**, hebben een aantal PPS'en betrekking op de transportsector, m.n. (lucht)havens (Nøkleberg, 2020), wereldwijde transportknooppunten (zeehavens en luchthavens) (Nøkleberg, 2022), veiligheid op treinstations (Ariel et al., 2024), veiligheid op de Nederlandse spoorwegen (van Steden, 2015) en de publieke transportsector (Svenonius, 2012). Het gaat hier vooral om de handhavende politietaak: het voorkomen van en reageren op openbare ordeverstoringen op deze locaties. Dit ligt in lijn met één van de aanleidingen voor PPS die eerder werd besproken. Een andere sector die in meerdere publicaties aan bod kwam, is de

[23] In sommige publicaties worden verschillende samenwerkingsverbanden onderzocht. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het onderzoek van Van Steden (2023), dat zich toespitste op de Johan Cruijff Arena, de Nijmegen vierdaagse en de Antwerpse diamantsector. Daarom komt deze publicatie meerdere keren aan bod bij bespreking van het terrein van de samenwerkingsverbanden.

beveiligingssector (bv. Diphoorn, 2017), bijvoorbeeld in de Antwerpse diamantsector (van Steden, 2023) en gewapende beveiliging, waaronder inbraakalarmen en personenbeveiliging, in steden (zowel woonwijken als publieke domeinen) (Diphoorn & Berg, 2014). In de studie van Van Steden (2023) wordt verder ook nog onderzoek gedaan naar de Johan Cruijff Arena en de Nijmegen vierdaagse, die onder de sport- en evenementsector vallen.

In enkele publicaties werd verwezen naar specifieke **fenomenen**, zoals het opsporen van fraude (Bijleveld et al., 2021) en fraudebestrijding (Kuin & Wilms, 2015), internetoplichting en cybercriminaliteit (Bijleveld et al., 2021), kunstcriminaliteit (Van Herzeele, 2023) en winkeldiefstal (Bijleveld et al., 2021; Zalewski, 2007). De reikwijdte van de *pilot Serious Crime Taskforce* heeft dan weer betrekking op criminele samenwerkingsverbanden op de deelgebieden witwassen, excessief geweld en/of corruptie (Brenninkmeijer & Poelert, 2021). Er werd verder ook verwezen naar PPS m.b.t. specifieke **taken**, zonder criminaliteitspreventie (Kammersgaard, 2021), criminaliteitsbestrijding (verschillende sectoren) (Bervoets et al., 2024) en algemene politietaken (van Stokkom & Terpstra, 2018). In de literatuur wordt verder nog verwezen naar burgeropsporing (o.a. eigen gestolen spullen zoeken, zedendelinquenten opsporen, buurtwacht) (Bijleveld et al., 2021), buurtwachten die in een bepaald gebied en ten behoeve van een bepaalde gemeenschap openbare orde handhaven door middel van patrouilles (Scarpello, 2023), en het handhaven van lokale veiligheid Hirschmann & Reichl, 2022; John, 2022 – beide gebaseerd op hetzelfde project) en stedelijk veiligheidsbeleid (Cools & Pashley, 2018). In deze laatste set studies gaat het om de handhavende politietaak en voornamelijk preventie en signaleren.

Tabel 2.4: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Terrein'

Code	Samenvatting bevindingen
Terrein	De PPS'en hebben o.m. betrekking op: • Specifieke sectoren (bv. transportsector, beveiligingssector); • Specifieke criminaliteitsfenomenen (bv. fraudebestrijding, kunstcriminaliteit, winkeldiefstal); • Specifieke taken (bv. criminaliteitspreventie, preventieve politietaken, criminaliteitsbestrijding, algemene politietaken).

2.6 Initiatiefnemers en betrokkenen

Volgens Hood (1991) kan het initiatief tot PPS op drie manieren genomen worden:

> (1) De overheid definieert iets tot een publiek belang en tracht de particuliere sector c.q. de burgers hieraan te binden; (2) de particuliere sector c.q. de

> burgers definiëren iets tot een publiek belang en trachten dit de overheid te laten adopteren; (3) een combinatie van het voorgaande, namelijk een verstrengeling van overheid en particuliere organisaties en instellingen (Van Montfort et al., 2012, p.11).

Deze variatie in initiatief en initiatiefnemers zien we terug in empirische studies naar PPS in het veiligheidsdomein. Een meerderheid van de studies beschrijft een lopend samenwerkingsverband en biedt geen informatie over het ontstaan ervan of de initiatiefnemer(s). In elf publicaties uit de *shortlist* wordt wel enige informatie gegeven over de ontstaansgeschiedenis en de initiatiefnemers.

In acht studies lag het **initiatief tot samenwerking bij de politie of gerelateerde overheidsorganisaties**. De politie nam het initiatief tot PPS in het geval van lokale veiligheidsnetwerken in Mechelen-Willebroek, België (Cools & Pashley, 2018), Zuid-Afrika (Diphoorn, 2017; Diphoorn & Berg, 2014) en Nieuw-Zeeland (Scarpello, 2023). Ook nam de politie het initiatief tot PPS bij bestrijding van specifieke vormen van criminaliteit, door middel van de *Serious Crime Taskforce* (Brenninkmeijer & Poelert, 2021) en kunstcriminaliteit in Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk (Van Herzeele, 2023). Andere publieke actoren die het initiatief namen tot PPS zijn gemeenten, het Ministerie van Justitie en Veiligheid op het gebied van financieel-economische fraude met particuliere onderzoeksbureaus (Kuin & Wilms, 2015) en vervoerders (NS in Nederland en de *Stockholm Local Transport board*) ter verbetering van de veiligheid in het openbaar vervoer (Svenonius, 2012; van Steden, 2015).

Drie studies beschrijven **private of maatschappelijke initiatiefnemers** tot PPS op het gebied van veiligheid. In de studie van Chinwokwu (2018) in Lagos, Nigeria, namen private beveiligingsorganisaties het initiatief tot samenwerking nadat de politie niet voldoende in staat bleek om veiligheid te bieden. In de studie van Zalewski (2007) uit de Australische context, nam de sector van winkeliers/detailhandel initiatief tot PPS in de afhandeling van criminaliteit. In de studie van Bervoets et al. (2024) wordt een casus van transportcriminaliteit beschreven. De private transportbranche ervaarde een gebrek aan prioriteit voor dit type criminaliteit en nam het initiatief tot PPS. Het gaat bij externe initiatiefnemers dus vaak om private of maatschappelijke organisaties die veiligheidsproblemen ('security deficits').

Wanneer we vervolgens kijken naar de partners die betrokken zijn bij deze samenwerkingsverbanden, vallen ook enkele interessante bevindingen op. Publiek-private partnerschappen bestaan uit partijen met een gedeeld veiligheidsbelang op een bepaald geografisch gebied of taakgebied van de politie. Een kleine meerderheid van de casussen die beschreven wordt in de studies betreft relatief simpele (**bi- of trilaterale) samenwerkingsbanden**, tussen politie en private beveiligers (Chinwokwu, 2018; Diphoorn, 2017; Scarpello, 2023) of ondernemers/winkeliers(verenigingen) (Diphoorn & Berg, 2014; Kammersgaard, 2021; Zalewski, 2007), eventueel aangevuld

met nog een andere publieke of maatschappelijke partner zoals gemeentelijke handhavers (Hirschman & Reichl, 2022; John, 2022), personeel van een OV-bedrijf (van Steden, 2015).

Acht studies (Bijleveld et al., 2021; Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Cools & Pashley, 2018; Kuin & Wilms, 2015; Nøkleberg, 2022; Svenonius, 2012; van Steden, 2023; Van Herzeele, 2023) beschrijven PPS die bestaat uit een **netwerk van actoren**, vaak met specifieke expertise en verantwoordelijkheden. Deze bevatten soms wel tien of meer verschillende publieke en private partners (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Nøkleberg, 2022). Van Stokkom & Terpstra beschrijven dat de Canadese politie wel met 300 contractpartijen samenwerkt, al lijkt het hier te gaan om een netwerk van netwerken gericht op specifieke (taak)gebieden.

Samenwerkingsnetwerken zijn vaak gericht op een specifiek gebied zoals een winkelgebied, haven, stadion of industriegebied, of op een bepaald type criminaliteit of evenement (zoals de Nijmeegse vierdaagse; van Steden, 2023). Publieke actoren die een partner zijn in deze netwerken zijn naast de politie ook gemeenten, handhavers, FIOD/Douane, inlichtingdiensten, OM, Ministerie van JenV, inspectiediensten, brandweer, openbaar vervoerders en (lucht)havenautoriteiten. Private actoren zijn o.m. banken en verzekeraars (bv. in het kader van de opsporing van fraude) (Brenninkmeijer & Poelert, 2021), internetplatforms (bv. bij het opsporen van internetoplichting en cybercriminaliteit) (Bijleveld et al., 2021), winkeliers of de detailhandel (Zalewski, 2007), de *Stockholm Local Transport Board* in Zweden (Svenonius, 2012) en de NS in Nederland (van Steden, 2015). In meerdere onderzoeken wordt ook verwezen naar de private beveiligingssector (o.m. Chinwokwu, 2018; Diphoorn, 2017; Diphoorn & Berg, 2014; van Steden, 2023). Maatschappelijke partners hadden o.m. betrekking op burgerwachten (Scarpello, 2023).

Tabel 2.5: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. codes 'Betrokkenen' en 'Initiatiefnemers'

Code	Samenvatting bevindingen
Initiatiefnemers en betrokkenen	Niet in alle publicaties kon achterhaald worden hoe het samenwerkingsverband is ontstaan en/of wie de initiatiefnemer was. • In acht publicaties lag het initiatief tot samenwerking bij de politie of gerelateerde overheidsorganisatie; • In twee publicaties lag het initiatief bij een private of maatschappelijke actor. PPS'en bestaan uit partijen met een gedeeld veiligheidsbelang op een bepaald geografisch gebied of taakgebied van de politie. • In de literatuur wordt regelmatig gesproken over (bi- of trilaterale) samenwerkingsverbanden; • Acht studies beschrijven dan weer een netwerk van actoren, vaak met specifieke expertise en verantwoordelijkheden. De betrokkenen kunnen worden onderverdeeld in: • Publieke actoren (bv. politie, gemeenten, handhavers, FIOD/Douane, inlichtingdiensten, inspectiediensten, OM, Ministerie van JenV, brandweer, openbaar vervoerders en (lucht)havenautoriteiten); • Private actoren (bv. private beveiligingssector, banken en verzekeraars, internetplatforms, winkeliers, private transportleveranciers); • Maatschappelijke actoren (bv. burgerwachten).

2.7 Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen PPS gebeurt op grofweg twee manieren. Ten eerste kan er sprake zijn van een **ondergeschikte relatie**: partners werken in feite naast de politie maar verwijzen aan de politie door op momenten dat dit nodig is (Diphoorn, 2017). Denk hierbij aan PPS tussen private beveiligers/burgerwachten en politie (Chinwokwu, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Kammersgaard, 2021; Scarpello, 2023) waarin private beveiligers verschillende veiligheidstaken uitvoeren zoals signalering, en de politie op basis van hun bevoegdheid in actie komt als er verdere interventie, geweldsinzet of onderzoek nodig is. Dit wordt ook wel het *junior-partnership model* genoemd, waarin private actoren assistentie bieden zodat de politie als 'senior partner' het 'echte politiewerk' kan doen (Diphoorn, 2017). Taken van de junior partners zijn soms breder dan wat de politie eerder deed in signalering en advies (Diphoorn & Berg, 2014).

Een dergelijk *junior partnership model* zien we ook terug bij het *serious crime taskforce* waarbij verschillende partners verdachte personen en gedragingen signaleren en

doorgeven waarna de politie, OM en FIOD deze verder beoordelen en verdachten onderzoeken (Brenninkmeijer & Poelert, 2021). De vijf door Bervoets et al. (2024) beschreven Nederlandse PPS'en (in het kader van de bestrijding van transportcriminaliteit, witwassen en terrorismefinanciering, ondermijning, luchthavencriminaliteit en zorgfraude) zijn ook als zodanig te schetsen, hoewel per PPS de mate van 'meespeuren' door de partners verschilt. En zo worden er andere grotere netwerken beschreven (Cools & Pashley, 2018; Kuin & Wilms, 2015; van Steden, 2015, 2023). Ook de studie van Nøkleberg (2020) naar PPS op de luchthaven van Oslo en in de haven van Stavanger laat zien dat er een dergelijke machtsongelijkheid bestaat in de samenwerking waarbij "public actors generally assume the most significant roles, particularly by being positioned strategically as intermediaries. Thus, their network power far exceeds the influence exerted by their private counterpart" (p. 151). Dit sluit ook aan bij literatuur over *anchored pluralism* waarin de politie nog steeds de dominante partner is. In andere gevallen binnen een dergelijke ondergeschikte samenwerkingsrelatie, zoals Zalewski (2007) en Diphoorn & Berg (2014), wordt de relatie geformaliseerd en worden bevoegdheden vanuit politie formeel overgedragen (*contracting/outsourcing*) aan junior partners en kan afhandeling voortaan door partners plaatsvinden.

Een tweede type relatie is een **nevengeschikte relatie** waarbij de partners vanwege specifieke aanvullende expertise onderdeel zijn van PPS en als volwaardig partner naast de politie actief zijn. Van Stokkom & Terpstra (2018) en Bijleveld et al. (2021) zien dat in respectievelijk Oostenrijk en België vaak gekozen wordt voor nevengeschikte relaties waar partners gelijkwaardig zijn aan elkaar en er geen hiërarchische sturingsrelatie bestaat. Dit past beter binnen de literatuur over *nodal policing* waarbij de politie 'one node among many is' en er soms clusters van partners en meerdere *intermediaries* bestaan, maar vooral publieke partners (Nøkleberg, 2022).

Tabel 2.6: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Verdeling verantwoordelijkheden/bevoegdheden'

Code	Samenvatting bevindingen
Verdeling verantwoordelijkheden/ bevoegdheden	De verdeling van verantwoordelijkheden binnen PPS gebeurt op grofweg twee manieren: • Ondergeschikte relatie, waarbij partners naast de politie werken en assistentie bieden zodat de politie het 'echte politiewerk' kan doen (ook wel het *junior-partnership model* genoemd); • Nevengeschikte relatie, waarbij partners vanwege specifieke expertise onderdeel zijn van PPS. Partners zijn hierbij gelijkwaardig aan elkaar en er bestaat geen hiërarchische sturingsrelatie.

2.8 Afspraken inzake informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen

Lang niet alle publicaties bevatten een duidelijke beschrijving over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld tussen de verschillende partners en/of welke concrete afspraken hierover werden gemaakt. Een uitzondering in dit verband is de publicatie van Ariel et al. (2024), die juist heel gedetailleerd beschrijven hoe, in het kader van een PPS tussen de Britse spoorwegpolitie en private beveiligingsorganisaties, verschillende wijzen van informatie-uitwisseling plaatsvonden: enerzijds kon informatie gedeeld worden in een dagelijkse bijeenkomst ('huddle') terwijl anderzijds over een weer toegang werd verschaft tot informatiesystemen teneinde de samenwerking te optimaliseren. Wel wordt af en toe naar een aantal specifieke aspecten verwezen.

Zo wordt door Bervoets et al. (2024) aangegeven dat er sprake is van eenzijdige informatiedeling, waarbij veel informatie naar de politie gaat maar dat andersom minder het geval is. In lijn hiermee geeft ook Chinwokwu (2018) aan dat het initiatief om samen te werken meestal van de private partij komt. In de twee publicaties van Diphoorn (Diphoorn, 2017; Diphoorn & Berg, 2014) wordt gesteld dat bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd waarbij private partijen worden uitgenodigd om 'security data' te delen en criminaliteit te bespreken. Nøkleberg (2020) stelt dan weer dat er in netwerksamenwerkingen een speciaal aangewezen autoriteit als tussenpersoon kan fungeren, hoewel rechtstreekse uitwisseling tussen politie en een private partij ook mogelijk is. Soms is er ook sprake van zeer strakke afspraken die als beperkend worden ervaren, zoals in een aantal van de door Bervoets et al. (2024) beschreven PPS'en (verder ook: Brenninkmeijer & Poelert, 2021).

In de beschrijvingen van Nederlandse projecten wordt vrijwel altijd gerefereerd aan het belang van richtlijnen op basis van wet- en regelgeving (en dan vooral AVG) die leidend zijn in de afspraken (Bervoets et al., 2024; van Steden, 2023), daar waar in het verleden ook wel op basis van vertrouwen werd gewerkt (Bervoets et al., 2024). De wettelijke regels worden (dus) ook als beperkend ervaren (Bervoets et al., 2024; Brenninkmeijer & Poelert, 2021). Dit speelt ook in België (Van Herzeele, 2023).

In de verschillende publicaties werd hier en daar verwezen naar afspraken inzake (wettelijke) kaders en waarborgen. In vrijwel alle Nederlandse onderzoeken gaat het daarbij bijna steeds over wettelijke kaders (en soms convenanten) met betrekking tot het **delen van informatie**, hoewel soms ook nadrukkelijk van 'samen opsporen' of 'medespeurders' wordt gesproken (Bervoets et al., 2024). Bij nadere bestudering lijkt het dan vaak te gaan om private partners die binnen de juridische kaders van hun eigen activiteiten informatie verzamelen (en al dan niet actief toezicht houden op activiteiten binnen hun organisatie) en bij het ontdekken van potentieel voor de politie bruikbare informatie vervolgens deze informatie (wederom binnen het juridisch toelaatbare) delen. Dit is vergelijkbaar met België (Van Herzeele, 2023). Ten aanzien van

Nederland wordt door Bijleveld et al. (2021) bovendien gesteld dat nadere wettelijke afspraken bij voorkeur in Europees of internationaal verband moeten worden gemaakt. Zij stellen vast dat er een groot verschil is op het terrein van controle en toezicht op het optreden: de politie staat onder veel strengere controle dan private partijen.

Exclusief aan politie opgedragen/toegekende bevoegdheden (zoals bijvoorbeeld het gebruik van geweldsmiddelen) kunnen lang niet altijd niet worden overgedragen aan private partners. De politie zal dan flankerend moeten opereren (zie o.a. Chinwokwu, 2018; Kammersgaard, 2021). In sommige landen (bv. Canada) hebben private beveiligers soms ook de bevoegdheid om aanhoudingen te verrichten en/of personen te verwijderen van een privaat grondgebied. Er is in Canada echter veel discussie over een gebrek aan legitimatie en verantwoordelijkheid van deze 'private security', omdat de regelgeving die het private optreden reguleert van onvoldoende kwaliteit is (van Stokkom & Terpstra, 2018). In een land als Oostenrijk is er dan weer nauwelijks regelgeving voor private partijen. Hierdoor mogen deze partijen nauwelijks meer dan iedere andere burger (van Stokkom & Terpstra, 2018), wat vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie.

Cools & Pashley (2018) beschrijven in hun boek de veranderingen die werden doorgevoerd aan de bewakingswet in België, waardoor er nu sprake is van de Wet op de private en bijzondere veiligheid. Voor meer informatie over het juridisch kader verwijzen we de lezer graag door naar Cools en Pashley (p.39-75). Hierin wordt onder meer besproken welke politionele taken private beveiligingsbedrijven mogen doen en onder welke voorwaarden. Hoofdstuk vijf geeft bovendien een overzicht van politionele taken die kunnen worden overgedragen naar de private beveiliging. Zalewksi (2007) beschrijft de situatie in Australië en geeft aan dat er per jurisdictie een ander wettelijk kader voorhanden is om de private veiligheidssector te reguleren (zie tabel op p.33, Zalewski, 2007). Er zouden ook grote verschillen zijn in licentiesystemen. In Oostenrijk zou er dan weer sprake zijn van een zwakke wettelijke regulering en controle van de private sector, waarbij er een gebrek is aan wettelijke kwaliteitscriteria en er geen algemene regels zijn voor de contracten van de overheidsdiensten met private beveiligingsbedrijven. Bovendien is er in Oostenrijk geen specifieke regulering van vuurwapenbezit door private beveiligers (van Stokkom & Terpstra, 2018).

Verder wordt er in de onderzoeken bijvoorbeeld verwezen naar regelgeving om mogelijke belangenverstrengeling tegen te gaan (bv. in het kader van 'moonlighting' in Zuid-Afrika; Diphoorn, 2017) en private beveiligers in Nieuw-Zeeland die een gedragscode en geheimhoudingsverklaring moeten tekenen en wier financiering afkomstig is van publieke instellingen (Scarpello, 2023).

Tabel 2.7: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. code 'Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen'

Code	Samenvatting bevindingen
Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen	Afspraken informatie-uitwisseling: • Heel wat publicaties bevatten geen (duidelijke) beschrijving van de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld en/of welke afspraken hierover werden gemaakt; • In de publicaties m.b.t. de Nederlandse projecten wordt vrijwel altijd gerefereerd aan het belang van richtlijnen o.b.v. wet- en regelgeving (en dan vooral de AVG) die leidend zijn in de afspraken. Er wordt ook een aantal keren verwezen naar de bevoegdheden van de verschillende actoren (en dan met name van de private beveiligingssector). Uitzonderlijk wordt ook verwezen naar andere (wettelijke) kaders en waarborgen, zoals regelgeving om mogelijke belangenverstrenging tegen te gaan (Zuid-Afrika) en het moeten ondertekenen van een gedragscode en geheimhoudingsverklaring (voor private beveiligers in Nieuw-Zeeland).

2.9 Voordelen en kansen

In de verschillende publicaties werden heel wat kansen en voordelen benoemd. Voordelen worden daarbij gezien als een positief effect dat al zichtbaar is, kansen worden gezien als voordelen/positieve effecten die nog verdere ontwikkeling nodig hebben. We maken daarbij een onderscheid tussen algemene voordelen of kansen van PPS en voordelen of kansen voor de politie of de private partner(s). Om een overzicht van de algemene voordelen en kansen te geven, werd een samenvatting opgenomen in Tabel 2. De voornaamste voordelen hebben betrekking op efficiëntie en verhoogde productiviteit enerzijds en een positieve invloed op het bestrijden en voorkomen van criminaliteit (en dus hogere effectiviteit) anderzijds – deze voordelen werden in respectievelijk zes en vijf publicaties vernoemd. Verder werd ook verwezen naar een betere informatie-uitwisseling (n = 3), een bredere aanpak van de veiligheidsproblematiek (vanuit een totaalvisie en holistische aanpak) (n = 3), het combineren van expertise en dus complementariteit van de verschillende actoren (n = 2) en snelheid (n = 2). De overige voordelen en kansen kwamen elk slechts één keer aan bod.

Tabel 2.8: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. algemene voordelen van PPS

Algemeen voordeel	Publicaties die melding maken van voordeel
Efficiëntie en verhoogde productiviteit, ook gerelateerd aan NPM (n = 6)	Ariel et al., 2024; Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Kuin & Wilms, 2015; Nøkleberg, 2022; van Stokkom & Terpstra, 2018
Positieve invloed op bestrijden en voorkomen van criminaliteit, hogere effectiviteit (n = 5)	Bervoets et al., 2024; Bijleveld et al., 2021; Chinwokwu, 2018; Cools & Pashley, 2018; Scarpello, 2023
Informatie-uitwisseling verloopt beter (n = 3)	Bijleveld et al., 2021; Nøkleberg, 2020; van Steden, 2023
Veiligheidsproblematiek breder aanpakken, vanuit een totaalvisie, holistische aanpak (n = 3)	Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; van Steden, 2023
Expertise combineren, complementariteit (n = 2)	Private beveiligingssector heeft meer technologische expertise en politie kan voor beveiliging zorgen via wapens (Chinwokwu, 2018), leden doen samen veel kennis op (Brenninkmeijer & Poelert, 2021)
Snelheid (n = 2)	Sneller reageren omdat er met meerdere actoren wordt samengewerkt (Cools & Pashley, 2018), snellere afhandeling van winkeldiefstal (Zalewski, 2007)
Andere voordelen (n = telkens 1)	• Meer innovatieve aanpak van veiligheidsproblemen (Cools & Pashley, 2018) • Partijen weten elkaar beter te vinden (Brenninkmeijer & Poelert, 2021) • Betrokkenheid van private partijen in veiligheid verhoogt veiligheidsgevoelens bij burger (Hirschmann & Reichl, 2022) • Samenwerking creëert begrip voor elkaar (Brenninkmeijer & Poelert, 2021)

Naast de algemene voordelen en kansen, werden ook een aantal voordelen en kansen specifiek voor de politie (of overheid in bredere zin) en specifiek voor private partijen benoemd. Wat de **politie (of overheid)** betreft, werden zes aanvullende voordelen onderscheiden in de literatuur. Zo kan de overheid dankzij dergelijke samenwerkingsverbanden een beroep doen op de expertise en specialisatie van private partijen (Cools & Pashley, 2018). De politie beschikt bijvoorbeeld niet over de nodige expertise op vlak van kunstcriminaliteit – en die is er wel bij kunstbeveiliging, kunstverzekeraars, kunsthandelaars en kunstexperts – en het functioneren van de kunstmarkt (die er wel is bij handelaars, kopers en verzekeraars) (Van Herzeele, 2023). Dit geldt ook voor technische hulpmiddelen zoals camera's en CCTV (van Steden, 2023).

Private partijen bieden ook bijkomende capaciteit, bijvoorbeeld doordat private beveiligingsbedrijven de 'ogen en oren' op het terrein zijn en fysieke (man)kracht

bieden (Diphoorn, 2017). Door de veelheid aan taken en toegenomen digitalisering kan de politie immers niet meer alles oppakken (Bijleveld et al., 2021). Daarnaast zorgt samenwerken voor *kostenbesparing* door meer beperkte politie-inzet, waardoor meer middelen vrijkomen voor andere politietaken (Cools & Pashley, 2018; Kuin & Wilms, 2015; Van Herzeele, 2023; Zalewski, 2007).

Andere voordelen voor politie/overheid hebben betrekking op het werken in netwerken, wat ertoe leidt dat bedrijven eerder om hulp wordt gevraagd (Bervoets et al., 2024) en het neoliberaal ideaal van uitbesteden van veiligheidstaken in stand houdt terwijl de macht van de staat behouden blijft (Nøkleberg, 2022; Scarpello, 2023; van Stokkom & Terpstra, 2018).

Voor wat betreft **private partijen** werden vijf voordelen en kansen geïdentificeerd. Zo geeft samenwerken met de politie de private partij autoriteit (Kammersgaard, 2021) en legitimiteit (Svenonius, 2012). Samenwerking kan ook positief zijn voor de reputatie van het bedrijf. Zo kan de NS zichzelf met S&V-teams neerzetten als "*klantgericht bedrijf (...) dat ook haar verantwoordelijkheid voor veiligheid neemt*" (van Steden, 2015, p.186). Door samenwerking kan daarnaast de appreciatie voor de private beveiligingssector toenemen (Cools & Pashley, 2018).

Samenwerking kan er bovendien voor zorgen dat private partijen sneller op de hoogte zijn van nieuwe trends in criminaliteit binnen hun sector (bv. kunstcriminaliteit, zie Van Herzeele, 2023). Door PPS kunnen tot slot ook kosten voor gerechtelijke procedures vermeden worden, bijvoorbeeld in een project rond winkeldiefstal (Zalewski, 2007).

2.10 Knelpunten en risico's

In de verschillende publicaties werden ook heel wat knelpunten en risico's benoemd. Deze zijn, in lijn met de kansen, opnieuw onder te verdelen in algemene knelpunten, knelpunten bij de politie en knelpunten bij de private partner(s). De algemene knelpunten worden samengevat in Tabel 3. De voornaamste knelpunten hebben betrekking op de wet- en regelgeving, die te beperkend werkt en tot onzekerheden in samenwerking leidt (n = 8), een gebrek aan eensgezindheid over de te bereiken doelen (n = 6), ideologische meningsverschillen of waarden-/ belangenconflicten (n = 5), informatie-uitwisseling of terugkoppeling die niet goed verloopt of enkel in één richting[24] (n = 4), wantrouwen tussen de partijen (n = 3), te hoge transactiekosten

[24] Zo stellen Bervoets et al. (2024) dat er sprake is van eenzijdige informatiedeling, waarbij veel informatie naar de politie gaat maar dat andersom minder het geval is.

voor samenwerking (n = 3), onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen partijen (n = 3), gebrek aan wederkerigheid (n = 3), een ongelijke relatie tussen de verschillende partijen of machtsverschillen (n = 2), onbekendheid met elkaars bevoegdheden of rol (n = 2). Het knelpunt dat strategische samenwerking niet altijd resulteert in samenwerking resulteert in de praktijk, kwam slechts in één publicatie aan bod.

Tabel 2.9: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. de algemene knelpunten van PPS

Algemeen knelpunt	Publicaties die melding maken van knelpunt
Wet- en regelgeving werkt beperkend en leidt tot onzekerheid in samenwerking (o.a. privacy) (n = 8)	Bervoets et al., 2024; Kuin & Wilms, 2015; van Steden, 2023 Voorbeelden: verplichting om goedkeuring te krijgen van de informatieverstrekkende partij om informatie gedeeld met de convenantpartners te gebruiken (Brenninkmeijer & Poelert, 2021), biedt minder garanties voor bescherming van grondrechten van burgers als private partijen betrokken zijn, bv. privacy of toegang tot diensten (Bijleveld et al., 2021; Cools & Pashley, 2018; van Stokkom & Terpstra, 2018; Zalewski, 2007)
Gebrek aan eensgezindheid over de te bereiken doelen (n = 6)	Ariel et al., 2024; Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Nøkleberg, 2020 Voorbeeld: algemeen belang vs. belang van de individuele cliënt of misdaadbestrijding vs. recuperatie van kunstvoorwerpen (Van Herzeele, 2023)
Ideologische meningsverschillen of waarden-/belangenconflicten (n = 5)	Bijleveld et al., 2021; Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014; van Steden, 2023; van Stokkom & Terpstra, 2018 Voorbeelden: winstoogmerk te centraal, veiligheid vs. openheid of vriendelijkheid
Informatie-uitwisseling of terugkoppeling verloopt niet goed of enkel in één richting[25] (n = 4)	Ariel et al., 2024; Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Kuin & Wilms, 2015
Wantrouwen tussen partijen (n = 3)	Ariel et al., 2024; Diphoorn & Berg, 2014; van Steden, 2023

[25] Meestal gaat dit vanuit de private partij naar de politie maar het kan ook andersom zijn.

Te hoge transactiekosten voor samenwerking (n = 3)	• Te hoge transactiekosten voor samenwerking (van Stokkom & Terpstra, 2018) • Goed samenwerken kost veel tijd (Bervoets et al., 2024; van Steden, 2023)
Onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen partijen (n = 3)	Hirschmann & Reichl, 2022; van Steden, 2015; Zalewski, 2007
Gebrek aan wederkerigheid (n = 3)	Voorbeelden: omdat politie eerder de 'halende' dan de 'brengende' partij is (Bervoets et al., 2024; Nøkleberg, 2022), publieke partijen stellen zich te dominant op (Brenninkmeijer & Poelert, 2021)
Ongelijke relatie tussen de verschillende partijen of machtsverschillen (n = 2)	• Ongelijke relatie tussen de verschillende partijen of machtsverschillen (Chinwokwu, 2018) • Expertise van private partijen kan als minder waardevol worden gezien, wat tot frustratie leidt (Nøkleberg, 2020)
Onbekendheid met elkaars bevoegdheden of rol (n = 2)	Cools & Pashley, 2018; van Steden, 2015
Strategische samenwerking resulteert niet altijd in samenwerking in de praktijk (n = 1)	Diphoorn & Berg, 2014

Tabel 3 maakt duidelijk dat er heel wat algemene knelpunten werden geïdentificeerd in de literatuur. Daarnaast werden ook knelpunten geïdentificeerd die zich ofwel bij de politie (of overheid in bredere zin) voordoen, ofwel bij de private partijen. Wat de **politie (of overheid)** betreft, werd onder meer verwezen naar het (gebrek aan) vertrouwen in politie en percepties over politie. De staat wordt immers niet altijd gezien als een legitieme partner (Scarpello, 2023). Brenninkmeijer en Poelert (2021) wijzen op het mogelijke knelpunt dat publieke partijen te weinig open zouden zijn in hun communicatie naar private partijen toe. Tot slot wordt ook verwezen naar de relatief beperkte werkbesparing bij politie omdat zij eigenstandig onderzoek moeten doen (Kuin & Wilms, 2015). Er werden slechts enkele knelpunten geïdentificeerd bij de **private partijen**. Enkele daarvan liggen in lijn met de knelpunten bij politie, zoals de negatieve perceptie ('inferieur') over private partijen die bij de politie kan leven (Chinwokwu, 2018; Diphoorn & Berg, 2014). De professionele standaarden van private partijen kunnen ook (te) laag zijn, vooral in minder welvarende landen (Chinwokwu, 2018).

Tabel 4 geeft, tot slot, ook nog de algemene risico's van PPS weer die in de publicaties werden teruggevonden. Slechts één risico kwam meer dan één keer aan bod, met name het risico op een te heterogene aanpak van de veiligheidsproblematiek (n = 2). De overige risico's werden telkens slechts één publicatie vermeld.

Er werden ook specifieke risico's voor de **politie** gevonden. Bijleveld et al. (2021) wijzen bijvoorbeeld op het risico dat politie mogelijk afhankelijk is/wordt van private partijen voor wat betreft materieel, expertise en kennis. Zo verwijst van Steden (2015) naar het risico dat expertise verloren gaat bij de politie. Andere risico's hebben betrekking op de informatiepositie van de politie, die wordt aangetast als private partijen de 'oren en ogen' worden op het terrein (Bijleveld et al., 2021) en het risico dat politie niet meer zou fungeren als centraal aanspreekpunt voor veiligheid (van Steden, 2015). Soms is het voor de buitenwereld niet langer duidelijk is wie welke organisatie vertegenwoordigt en wie waarvoor verantwoordelijk is, en kan dit frictie opleveren (Hirschman & Reichl, 2022).

Er werden ook enkele specifieke risico's voor de **private partijen** geïdentificeerd in de literatuur. Zo wordt in de literatuur gewezen op het risico dat er te weinig waarborgen voorhanden zijn om te voorkomen dat private partijen grenzen overschrijden of hun macht misbruiken (Kammersgaard, 2021; Van Herzeele, 2023; Zalewski, 2007). Zalewski (2007) verwijst ook naar te weinig toezicht op de uitvoerende medewerkers, bijvoorbeeld op vlak van bewijsvoering. Private partijen moeten volgens sommige onderzoekers meer training en scholing krijgen, bijvoorbeeld over de afhandeling van criminaliteit (Zalewski, 2007). Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Maori Wardens (Chinwokwu, 2018). Van Stokkom en Terpstra (2018) stellen wat dit betreft dat de rol van de private sector in het veiligheidsdomein door sommigen enkel als acceptabel wordt gezien binnen heel strikte voorwaarden. Tot slot wijst van Steden (2015) erop dat de kosten van private partijen voor veiligheid hoger worden als politie zich terugtrekt uit bepaalde gebieden, bijvoorbeeld bij de NS. Dit kan op langere termijn negatieve gevolgen hebben.

Tabel 2.10: Samenvatting bevindingen scoping review m.b.t. de algemene risico's van PPS

Algemeen risico	Publicaties die melding maken van risico
Te heterogene aanpak van veiligheidsproblematiek (n = 2)	Voorbeelden: door de vele partijen (Svenonius, 2012) of door een andere aanpak per gebied (Diphoorn & Berg, 2014)
Andere risico's (n = telkens 1)	• PPS kan te hoge verwachtingen creëren bij de burger (Hirschmann & Reichl, 2022) • Risico op illegale informatie-uitwisseling in ruil voor eigen voordelen als duidelijke afspraken hierover ontbreken (Diphoorn, 2017) • Risico op eigenrichting, o.a. bij burgeropsporing (Bijleveld et al., 2021) • Risico op (onbedoeld) voortrekken van partijen (Bervoets et al., 2024) • Wij-zij-verhouding wordt versterkt (Cools & Pashley, 2018) • Intense samenwerking leidt tot verschuiving van veiligheidsproblemen naar andere gebieden (Diphoorn & Berg, 2014) • Risico dat private partijen prioriteiten van politie en OM gaan bepalen (Bijleveld et al., 2021) • Risico dat het een commercieel goed wordt dat niet voor iedereen beschikbaar of toegankelijk is (Bervoets et al., 2021)

2.11 Manieren waarop met de knelpunten kan worden omgegaan

Naast kansen en knelpunten konden een heleboel randvoorwaarden voor goede samenwerking worden afgeleid uit de verschillende publicaties. Het gaat daarbij om manieren waarop met de knelpunten, die in het onderdeel hierboven werden beschreven, kan worden omgegaan. Zo zouden de verschillende partijen elkaars rol moeten leren kennen en elkaar **proberen te begrijpen** (Chinwokwu, 2018). Geschreven overeenkomsten zoals contracten, convenanten en protocollen kunnen hierbij helpen (van Steden, 2023). Ook Nøkleberg (2022) verwijst naar het formaliseren van samenwerking op basis van contracten (*memorandum of understanding*) – dit zou namelijk toelaten om potentiële conflicten gemakkelijker te adresseren. Ze moeten elkaar ook de ruimte geven om in de eigen rol te opereren, bijvoorbeeld door grenzen aan te geven tussen de verschillende rollen en verhoudingen (Brenninkmeijer & Poelert, 2021).

Er mag geen competitieve verhouding bestaan tussen de samenwerkingspartners; concurrentie tussen partijen moet vermeden worden (Brenninkmeijer & Poelert, 2021). Er moet een **vertrouwensband**[26] bestaan tussen de partijen (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; van Steden, 2023); onder andere door een open manier van

[26] Het opbouwen van een vertrouwensrelatie is cruciaal maar ook ingewikkeld. Het vergt namelijk ook visie bij de politie: "met wie, op welke momenten en op welke manier er samengewerkt kan [...] worden met derden" (Van Herzeele, 2023, p.114).

communiceren tijdens fysieke (i.p.v. online) bijeenkomsten met een kleine vast kern van afgevaardigden (Brenninkmeijer & Poelert, 2021). Het kan zinvol zijn om wederzijds verantwoording af te leggen aan elkaar (Diphoorn & Berg, 2014). De politie moet ook meer bereid zijn om informatie te delen met private partijen (bv. private onderzoeksbureaus) (Kuin & Wilms, 2015).

Beide partijen moeten een voordeel hebben aan de samenwerking. Er moet sprake zijn van **wederkerigheid** (Bervoets et al., 2024; Diphoorn & Berg, 2014) en er moet altijd nagegaan worden of de inspanningen opwegen tegen de resultaten (Brenninkmeijer & Poelert, 2021).

Bij het betrekken van nieuwe partijen moet goed gekeken worden naar de toegevoegde waarde, het doel en de match op vlak van cultuur (Brenninkmeijer & Poelert, 2021). De partijen moeten een **gemeenschappelijk doel** nastreven (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014). Nøkleberg (2022) wijst nadrukkelijk op gedeelde waarden als randvoorwaarde voor succesvolle PPS: "*shared values are often the glue that holds a complex set of relationships together*" (p.152). Daarnaast is ook de individuele *commitment* van de betrokken personen/actoren essentieel (Kuin & Wilms, 2015; van Steden, 2023).

Er moet bovendien een **goed persoonlijk contact** zijn tussen de partijen (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014; Svenonius, 2012). Het kan zinvol zijn om een vaste contactpersoon bij de politie te hebben (Kuin & Wilms, 2015).

Daarnaast werd ook verwezen naar een gelijkwaardige manier van samenwerking (Brenninkmeijer & Poelert, 2021) – al is die gelijkwaardigheid geen *must* voor bedrijven (Bervoets et al., 2024). Als er noodzaak is tot samenwerking, bijvoorbeeld in het geval van internetcriminaliteit, is het voor de veiligheid tenslotte noodzakelijk om met internetplatforms samen te werken (Bijleveld et al., 2021).

2.12 Conclusie

De *scoping review* waarover in dit hoofdstuk gerapporteerd wordt, brengt een aantal interessante inzichten naar voren. Deze bevindingen zijn gebaseerd op 21 bronnen. Hoewel de literatuur naar PPS ruimer is, werd in het kader van dit project besloten om te focussen op concrete praktijkervaringen, waardoor empirische studies van PPS in de praktijk centraal stonden. Hierdoor werden niet alle aanleidingen, doelen, … van PPS in kaart gebracht. Bij het beantwoorden van de vier deelvragen staan we stil bij de consequenties hiervan.

Welke vormen van PPS in relatie tot de uitvoering van de politiefunctie zijn bekend uit de Nederlandse en buitenlandse wetenschappelijke literatuur?

De samenwerkingsverbanden die in de literatuur werden beschreven zijn divers. Uit de meeste publicaties kan niet eenduidig worden afgeleid van welke vorm van samenwerking sprake is. Slechts een aantal keren werd specifiek verwezen naar eerder contractuele dan wel relationele samenwerking. Hieruit wordt wel meteen duidelijk dat de meeste vormen gekaderd kunnen worden onder 'relationeel', soms gedeeltelijk geformaliseerd via convenantafspraken (bv. voor de uitwisseling van persoonsgegevens). In het laatste geval is er eerder sprake van een mengvorm tussen een relationele en contractuele samenwerking. Louter contractuele vormen van samenwerking zijn – in deze studies – eerder uitzonderlijk. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er in de praktijk veel meer samenwerkingsverbanden zijn dan werden opgenomen in deze *scoping review*, waardoor de praktijk wellicht veel diverser is.

Op welke terreinen vinden deze vormen van PPS vooral plaats? Wat was de aanleiding, wie nam het initiatief, wie is betrokken en waarom en welke doelen werden beoogd?

Hoewel 'terrein' in dit onderzoek werd gedefinieerd als het fenomeen waarop de PPS betrekking heeft, kon in de literatuur niet steeds een concreet fenomeen geïdentificeerd worden waarop de PPS gericht is. Naast fenomenen (bv. fraude, cybercriminaliteit, kunstcriminaliteit en winkeldiefstal), werd ook verwezen naar specifieke taken (bv. criminaliteitspreventie, preventieve politietaken d.m.v. patrouilles, criminaliteitsbestrijding en algemene politietaken) en specifieke sectoren waarbinnen voor veiligheid wordt gezorgd (m.n. de transportsector en de beveiligingssector, maar in mindere mate ook de sport- en evenementsector). Wat de taken betreft, valt in de huidige literatuur op dat de PPS'en vooral zijn toegespitst op handhaving en opsporing. Hulpverlenende taken lijken minder vaak (uitdrukkelijk) deel uit te maken van de samenwerking. Ook hierbij kunnen we ervan uitgaan dat de praktijk diverser is en er op meer fenomenen, taken en sectoren wordt samengewerkt.

In de literatuur wordt meermaals geïmpliceerd dat de politie de veiligheid niet meer alleen kon verzekeren – o.m. door een groeiende perceptie van onveiligheid – en private partijen daarom bepaalde 'gaten' in de dienstverlening zijn beginnen opvullen. Doordat meer partners in de veiligheidssector gelijkaardige taken uitvoeren, werd in sommige gevallen een actieve samenwerking gezocht zodat er efficiënter gewerkt kon worden. Alleen kan hierbij de vraag gesteld worden waarom in dergelijke gevallen naar samenwerking wordt gezocht en bijvoorbeeld niet geopteerd wordt om bepaalde taken uit te besteden. Zo zouden private partijen soms een meerwaarde kunnen bieden omdat zij beter uitgerust zijn om innovatieve en technische middelen te gebruiken, waardoor het evenwel mogelijk is om specifieke taken aan deze actoren uit te besteden. Uit sommige publicaties (Cools & Pashley 2018; Zalewski 2007) blijkt dat samenwerking soms ook net wordt aangegaan om na te gaan of de traditionele verdeling van taken tussen de verschillende veiligheidsactoren (zoals de politie en private beveiliging) anders verdeeld kan worden of bepaalde politietaken door private

actoren kunnen worden overgenomen. Hoewel het, naast het uitbesteden van taken, ook mogelijk is om te investeren in de politie en hen zo opnieuw in staat te stellen bepaalde taken (uitgebreider) op te nemen, blijkt uit de literatuur dat bezuinigingen bij de politie (en een toenemende werklast van politie) eveneens resulteren in meer samenwerkingsverbanden of het uitbesteden van politiewerk aan lokale partners. De kerntaken van de Noorse politie werden bijvoorbeeld nauwer gedefinieerd, waardoor private partijen meer op de voorgrond kwamen. Aansluitend op de aanleidingen die gedefinieerd werden, werden meer productiviteit, efficiëntie en een betere signalering van criminele praktijken genoemd als doel voor samenwerking. Veel genoemde doelen waren verder het bieden van veiligheid aan burgers, criminaliteitsbestrijding en preventie van criminaliteit.

Belangrijk om te vermelden hierbij is dat de aanleidingen die worden geschetst in dit onderdeel, voornamelijk gebaseerd zijn op literatuur die afkomstig is uit andere landen dan Nederland. Daar deze landen andere wet- en regelgeving kunnen hebben – of andere ideeën van wat '(on)veiligheid' of 'private veiligheid' is – kunnen de bevindingen niet volledig doorgetrokken worden naar de Nederlandse context. Daarnaast kunnen er in de (meer theoretische literatuur, die buiten het bereik van deze *scoping review* valt) nog meer *push and pull*-factoren opgemerkt worden die leiden tot publiek-private samenwerkingsverbanden.

In het empirisch onderzoek naar publiek-private samenwerkingsverbanden in deze *scoping review* wordt een veelheid aan publieke en private actoren – en in mindere mate maatschappelijke actoren – beschreven die betrokken zijn bij dergelijke samenwerkingsvormen. In acht studies werd een PPS besproken die bestaat uit een netwerk van actoren, soms met tien of meer partners. In een kleine meerderheid van de casussen was er sprake van (bi- of trilaterale) samenwerkingsverbanden. Hoewel heel wat publicaties niet toelieten om de ontstaansgeschiedenis van de PPS te achterhalen, werd wel duidelijk dat in de meerderheid van de publicaties waarin de initiatiefnemer van de PPS geïdentificeerd kon worden, het initiatief tot samenwerking bij de politie of gerelateerde overheidsorganisatie lag. Slechts in drie studies werd vermeld dat een private of maatschappelijke actor de initiatiefnemer was. Dit lijkt te impliceren dat, althans in de bestudeerde literatuur, vooral de politie (of een andere publieke actor) op zoek was naar een samenwerkingsverband. Op wiens initiatief PPS'en in Nederland worden opgezet en wie daarbij betrokken is, zal verder blijken uit het empirische luik van dit onderzoek. De betrokkenen zijn namelijk verschillend van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband en kunnen middels deze *scoping review* nooit volledig in kaart gebracht worden.

Wat is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat is geregeld over informatie-uitwisseling en de omgang met (wettelijke) kaders en waarborgen?

Er kunnen grofweg twee manieren onderscheiden worden waarop de verantwoordelijkheden binnen de verschillende PPS'en uit de literatuur verdeeld zijn: in een ondergeschikte relatie, waarbij partners naast de politie werken en assistentie bieden zodat de politie het 'echte politiewerk' kan doen (ook wel junior-partnership genoemd); of in een nevengeschikte relatie, waarbij de partners enkel vanwege specifieke of aanvullende expertise onderdeel zijn van de PPS. Dit sluit aan bij wat eerder werd besproken over de aanleiding tot en de doelen van PPS, waaruit duidelijk werd dat sommige samenwerkingsverbanden als voordeel hebben dat de private actor een bepaalde expertise of capaciteit kan bijdragen die de politie ontbeert. Hoewel de meeste PPS'en kunnen worden onderbracht in één van deze modellen (ondergeschikt dan wel nevengeschikt), is de verdeling van verantwoordelijkheden in de praktijk vaak complexer. Het volgende hoofdstuk zal deze verdeling voor vier Nederlandse casussen uiteenzetten.

In de literatuur werd vaak niet uitdrukkelijk verwezen naar (wettelijke) afspraken in het kader van de samenwerkingsverbanden. Opvallend was dat er bij onderzoek naar Nederlandse PPS'en vrijwel altijd gerefereerd wordt naar het belang van richtlijnen op basis van wet- en regelgeving (en dan vooral de AVG). De wettelijke regels worden soms als beperkend ervaren. Naast wettelijke kaders inzake informatie-uitwisseling, werd ook verwezen naar verschillen in bevoegdheden (en dan m.n. de bevoegdheden van private veiligheidsactoren) en – uitzonderlijk – naar regelgeving om mogelijke belangenverstrengeling tegen te gaan en het moeten ondertekenen van een gedragscode of geheimhoudingsverklaring (bv. door private beveiligers in Nieuw-Zeeland). Slechts een beperkt deel van de relevante wettelijke kaders werden middels deze *scoping review* in kaart gebracht. In de praktijk zal de wetgeving verschillen van land per land en mogelijk zelfs naargelang het type samenwerkingsverband. In het volgende hoofdstuk zal daarom ook concreter worden ingegaan op de specifieke wettelijke kaders die in de vier bestudeerde casussen relevant zijn.

Wat zijn de praktijkervaringen? Wat werkt goed en wat zijn de knelpunten en risico's? Op welke wijze wordt daarmee omgegaan?

In de literatuur worden enerzijds algemene voordelen geïdentificeerd en anderzijds specifieke voordelen voor één van de partners. Een aantal van deze voordelen kunnen gelinkt worden aan de eerder vermelde aanleidingen voor of doelen van PPS. Zo is een vaak genoemd (algemeen) voordeel efficiëntie en verhoogde productiviteit, wat als één van de potentiële doelen voor PPS werd geïdentificeerd. Er zou ook een hogere effectiviteit kunnen worden bekomen, en de PPS heeft in sommige gevallen een positieve invloed op het bestrijden en voorkomen van criminaliteit, eveneens één van de doelen waar sommige samenwerkingsverbanden op inzetten. In dit hoofdstuk werd meermaals verwezen naar het combineren van expertise, bijvoorbeeld als aanleiding voor de PPS. Dit werd in drie studies ook als voordeel geïdentificeerd

(complementariteit). Beroep kunnen doen op de expertise en specialisatie van private partijen werd ook als specifiek voordeel voor de politie gezien (bv. expertise over kunstcriminaliteit, technische hulpmiddelen). Private partijen bieden ook bijkomende capaciteit voor de politie die – naar analogie met de eerder beschreven aanleidingen – niet alles zelf kan aanpakken en kunnen daarmee zorgen voor kostenbesparing, waardoor meer middelen vrijkomen voor andere politietaken. Voordelen voor private actoren hadden o.m. betrekking op het verkrijgen van meer autoriteit en legitimiteit, evenals een positieve invloed op de reputatie van het bedrijf. PPS kan er ook voor zorgen dat private partijen sneller op de hoogte zijn van nieuwe trends in criminaliteit. Belangrijk op te merken, tot slot, is dat in vijf studies werd gevonden dat informatie-uitwisseling dankzij de PPS beter verloopt. Informatie-uitwisseling werd in sommige samenwerkingsprojecten echter ook als knelpunt geïdentificeerd, bijvoorbeeld doordat er sprake is van eenrichtingsverkeer.

Naast informatie-uitwisseling – dat in vijf studies werd ervaren als knelpunt – werden nog heel wat andere knelpunten besproken in de literatuur. Het vaakst genoemde (algemene) knelpunt heeft betrekking op de wet- en regelgeving die beperkend werkt en ook kan leiden tot onzekerheid in de samenwerking. In zes onderzoeken werd verwezen naar ideologische meningsverschillen of waarden-/belangenconflicten, waarbij o.m. werd aangegeven dat bij private partijen het winstoogmerk soms te centraal staat. Dit is – althans vanuit het standpunt van de politie – normaliter geen doel van het samenwerkingsverband, waardoor dit spanningen kan opleveren. In zeven studies bleek overigens dat er een gebrek aan eensgezindheid was over de te bereiken doelen (bv. misdaadbestrijding vs. recuperatie van kunstvoorwerpen). Naast algemene knelpunten en risico's, werden ook enkele specifieke knelpunten en risico's voor de politie en de private actoren benoemd. De politie-specifieke risico's hebben o.m. betrekking op het risico om afhankelijk te worden van private partijen voor wat betreft materieel, expertise en kennis; een mogelijke aantasting van de informatiepositie van de politie; en het verliezen van hun rol als centraal aanspreekpunt voor veiligheid.

Er werden in de literatuur ook een aantal manieren aangehaald om met knelpunten en risico's om te gaan. Waar bij de knelpunten verwezen wordt naar wantrouwen tussen de partijen, wordt de vertrouwensband tussen partijen genoemd als randvoorwaarde voor de samenwerking. Gebrek aan wederkerigheid wordt genoemd als knelpunt, en zo ook wordt wederkerigheid beschouwd als randvoorwaarde of succesfactor. In respectievelijk zeven en zes studies worden een gebrek aan eensgezindheid over de te bereiken doelen en ideologische meningsverschillen of waarden-/belangenconflicten als knelpunt geïdentificeerd; een gemeenschappelijk doel nastreven en gedeelde normen en waarden hebben wordt in lijn daarmee als randvoorwaarde geïdentificeerd. Andere randvoorwaarden zijn het proberen begrijpen van elkaar en elkaars rol (wat gelinkt kan worden aan het knelpunt inzake onbekendheid met elkaars

bevoegdheden en rol) en een goed persoonlijk contact tussen de partijen. Hoe deze randvoorwaarden vervuld moeten worden, blijft vooralsnog eerder impliciet en onduidelijk in de literatuur. Het casusonderzoek waarover in het volgende hoofdstuk wordt gerapporteerd, biedt concreter inzicht in de randvoorwaarden voor PPS in Nederland en hoe deze in de praktijk tot uiting komen. In het volgende hoofdstuk wordt verder ook gerapporteerd op de voordelen, kansen, knelpunten en risico's die in de specifieke casussen werden opgemerkt. We kunnen er immers vanuit gaan dat er naast een aantal meer algemene knelpunten (bv. gebrekkige informatie-uitwisseling) ook knelpunten zijn die specifiek verband houden met een bepaald samenwerkingsverband. De bevindingen uit de *scoping review* vormen dan ook een goede basis voor het empirisch casusonderzoek, maar zijn niet noodzakelijk van toepassing op de empirisch bestudeerde casussen.

Dit laatste sluit aan bij een belangrijke, afsluitende kanttekening bij dit hoofdstuk. Hoewel zes van de 21 studies (ook) betrekking hebben op Nederland, is de meerderheid van de onderzoeken uitgevoerd in een ander land. Daarom gaan niet alle bevindingen noodzakelijk op voor Nederland als het gaat om bijvoorbeeld bezuinigingen bij de politie[27] of de aanwezigheid of toename van bepaalde criminaliteitsfenomenen. Echter, verschillende studies geven aan dat bevindingen bredere relevantie kunnen hebben waar het gaat om bijvoorbeeld de functie van de private beveiligingsbranche of gevonden dynamieken van samenwerking.

We gaan in het volgende hoofdstuk, op basis van vier casussen die in de diepte werden bestudeerd, na in welke mate bovenstaande bevindingen ook opgaan in Nederland. De bevindingen uit de *scoping review* vormden daarbij de basis voor de uitwerking en analyse van de casussen. Zo werd de topiclijst (zie bijlage B2.3) opgemaakt op basis van de inhoudelijke bevindingen gerapporteerd in dit hoofdstuk, en ook de codeboom voor de codering ligt in lijn met deze bevindingen (zie bijlage B2.5). We hanteerden namelijk dezelfde codes om de empirische data te coderen, waar mogelijk met subcodes gebaseerd op de bevindingen uit dit hoofdstuk. Zo codeerden we bij de PPS-vorm relationele en contractuele PPS'en, maar ook mengvormen, PPS'en waarbij eerder sprake was van een verdeling van verantwoordelijkheden en vormen van PPS waarbij er nauwelijks of geen sprake is van samenwerking. Bij de code 'Terrein' zijn we hoofdzakelijk geïnteresseerd in de specifieke fenomenen waarop de PPS'en betrekking hebben, maar keken we bijvoorbeeld ook naar de (politie)taken waarmee ze verband hielden. We categoriseerden de PPS'en ook in termen van de manier waarop verantwoordelijkheden verdeeld worden, m.n. in de vorm van een *junior partnership*, een nevengeschikte samenwerking of *outsourcing/contracting*. Bij de

[27] In Nederland is er geen sprake van bezuinigingen op de politie. In absolute zin is de toerusting van de politieorganisatie de afgelopen jaren zelfs gestegen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024).

randvoorwaarden keken we dan weer naar randvoorwaarden die reeds aanwezig zijn en dus vervuld worden en niet-aanwezige randvoorwaarden, zodat we een goed zicht konden krijgen op wat er reeds goed loopt in de PPS'en en waar eventueel nog meer ingezet kan worden op bepaalde succesfactoren.

Kortom, de bevindingen uit de *scoping review* lieten toe om de interviews en observaties vorm te geven en werden gebruikt bij de codering en analyse. In het slothoofdstuk van dit rapport zullen we de bevindingen uit voorliggende *scoping review* vergelijken met de resultaten uit het vergelijkende casusonderzoek om na te gaan in welke mate de conclusies uit dit hoofdstuk ook opgaan voor de bestudeerde casussen in Nederland. Dat laatste is een belangrijke aanvulling op de huidige literatuur. Tijdens de selectieprocedure voor deze *scoping review* werd immers al snel duidelijk dat er nog maar weinig onderzoek is naar de concrete praktijkervaringen rondom PPS. We proberen hiermee tegemoet te komen aan verschillende lacunes in de huidige (empirische) literatuur naar PPS (bv. beter in beeld brengen concrete aanleidingen PPS, betrokkenen in Nederlandse PPS'en).

3 Bevindingen vanuit het casusonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens de bevindingen vanuit elk van de vier casussen op de deelvragen voor het casusonderzoek. We reflecteren in de conclusie bij elke casusanalyse ook op de verschillende kenmerken waarop we onze casussen hebben geselecteerd: het aspect van de politietaak waarop de PPS zich richt, het type partner waarmee wordt samengewerkt en de vorm van de PPS. We onderzoeken of de verschillende bevindingen per casus aan deze kenmerken toe te schrijven en op wat voor manier.

Hoewel we op basis van kwalitatieve analyse van een beperkte set casussen geen causale uitspraken kunnen doen over welke praktijkervaringen zich voordoen bij welk aspect van de politietaak, type partner, of type PPS, verkrijgen we vanuit de casusanalyses wel inzicht in de onderliggende mechanismen waarlangs binnen deze PPS'en bepaalde kansen, voordelen, knelpunten of risico's zich voordoen.

3.2 Winkeldiefstal

Het aantal geregistreerde winkeldiefstallen is in de laatste jaren gestaag gestegen tot 45.310 in 2023 (Moolenaar, 2024). Een van de oorzaken van deze stijging lijkt te zijn gelegen in de toename van het gebruik van zogenoemde zelfscankassa's (Lindeman, 2024). In veel gevallen wordt de dief op heterdaad betrapt en aangehouden door in de winkel werkzaam personeel, waarna de politie wordt ingeschakeld (zie 1.4.3). De politie kan deze aantallen lastig bijbenen en de sector van winkeliers zoekt al geruime tijd naar alternatieve oplossingen, waarin private partners samenwerken met de politie. In deze casus focussen wij voornamelijk op SODA (Service Organisatie Directe Aansprakelijkheid) enerzijds en initiatieven zoals het collectief winkelverbod of winkelcentrumverbod anderzijds. Opvallend daarbij is dat de respondenten die betrokken zijn bij samenwerking rondom het collectief winkelverbod doorgaans weinig afweten van SODA en andersom. In feite is er sprake van twee PPS'en gericht op hetzelfde fenomeen die parallel aan elkaar functioneren. Een samenvatting van de voornaamste bevindingen per thema wordt weergegeven in Tabel 4.1 in de conclusie van dit onderdeel.

3.2.1 Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS

Verschillende respondenten geven aan dat het hoge aantal winkeldiefstallen (en de hoge werkdruk die daarmee gepaard gaat voor de politie[28]) een **aanleiding** was voor winkeliers en andere private partijen om zelf iets te doen tegen winkeldiefstal. De stichting SODA is in 2006 opgericht door een oud-medewerker van de politie, Arie Jan van Os, vanuit de observatie dat schade van misdrijven niet vergoed werd en daders ervan ongestraft bleven. De oprichter was van mening dat het verhalen van de schade op de verdachte mogelijk effectiever is dan alleen een straf. SODA probeert dan ook om schade namens benadeelden te verhalen. Kort gezegd doet zij dit door met de dader een civielrechtelijke overeenkomst te sluiten, waarin de dader zich verplicht om een vast bedrag (voor winkeldiefstal is dat €181) aan schadevergoeding te betalen. SODA doet dit bij o.a. winkeldiefstal, tanken zonder betalen, internetoplichting en verzekeringsfraude. Zij neemt hierbij de complete afhandeling voor haar rekening.[29] De Stichting DAAD (Directe Aansprakelijkstelling Aan Daders) treedt op als toezichthouder en draagt op strategisch niveau bij aan de uitvoering van directe aansprakelijkstelling. De Stichting DAAD stimuleert ook de civielrechtelijke afhandeling van bepaalde misdrijven en het aansprakelijk stellen van daders voor de schade die zij veroorzaken. Ondernemingen die met SODA samenwerken kunnen meldingen

[28] De afhandeling van één winkeldiefstal zou volgens respondent W5 zo'n acht tot tien manuren kosten voor de politie.
[29] SODA werkt op 'no cure no pay' basis. De winkeldief moet 181 euro schadevergoeding betalen. Na ontvangst van dit bedrag stort SODA 133,- euro exclusief 8,33 euro verrekenbare btw aan de winkel terug (WRR, 2023: 24). Als de boete niet geïnd kan worden, ontvangt SODA niets.

doen via een online platform. Er is sprake van PPS in de afhandeling van winkeldiefstallen. Zo werkt SODA samen met de politie (bv. voor het verkrijgen van gegevens over de winkeldief), deurwaarders (indien nodig, om het bedrag te innen, wanneer dit niet lukt via een incasso) en advocaten. In de samenwerking met de politie is vooral gegevensuitwisseling cruciaal, wat gebeurt op basis van het Besluit Politiegegevens. Ook bezit SODA een PKIoverheid-certificaat, wat ervoor zorgt dat elektronische communicatie tussen overheidsinstanties en bedrijven op een veilige en vertrouwelijke manier kan gebeuren, en dat misbruik van gegevens beperkt wordt.

Naast SODA werken sommige winkeliers en winkelcentra ook met een individueel of collectief winkelverbod,[30] dan wel een centrumverbod.[31] Het Platform Veilig Ondernemen (PVO) zou volgens respondent W7 van een grote winkelketel een behoorlijk actieve rol opnemen in het organiseren van collectieve winkelverboden bij verschillende retailers. Dit gebeurt in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).[32] In de praktijk werkt dit in drie stappen: bij een eerste diefstal krijgt de persoon een waarschuwing, bij een volgende inbreuk een individueel verbod, en daarna een collectief verbod dat maximaal één jaar geldig is. Gaat de persoon in die periode nog eens in overtreding, dan wordt er aangifte gedaan bij de politie van huisvredebreuk (artikel 138 Wetboek van Strafrecht). Bij het collectief winkelverbod is dossieropbouw dus één van de doelstellingen. Als een dief recidiveert, kan er strafrechtelijk uiteindelijk steviger ingegrepen worden.

Naast bovengenoemde betrokken partijen verwijzen respondenten nog naar andere manieren waarop samengewerkt wordt tussen publieke en private actoren, zoals bijvoorbeeld gezamenlijke actiedagen in de strijd tegen winkeldiefstal of overlast[33] en overlegmomenten (bv. veiligheidsoverleg in het stationsgebied, ondernemersbijeenkomsten,[34] maandelijks handhavingsoverleg tussen de gemeente en politie,[35] operationeel veiligheidsoverleg, tactisch veiligheidsoverleg, en het Nationaal Platform

[30] Een individueel winkelverbod geldt voor een specifieke winkel, terwijl een collectief winkelverbod van toepassing is op alle winkels in een winkelcentrum of -gebied. 27 winkelgebieden in Nederland maken gebruik van een collectief winkelverbod en 24 winkelgebieden wachten op goedkeuring hiervoor van de Autoriteit Persoonsgegevens (NOS, 20-2-2025).
[31] Als iemand een winkelcentrumverbod opgelegd krijgt, mag hij of zij het winkelcentrum niet meer betreden. Respondent W11 geeft aan dat een dergelijk verbod vooral wordt opgelegd bij mensen die heel veel overlast veroorzaken.
[32] Het CCV is een grote koepelorganisatie die tal van publieke en private partijen (waaronder ook de politie) samenbrengt. Zie: https://hetccv.nl/over-het-ccv/samenwerkingspartners/.
[33] Respondent W11 verwijst naar een maandelijkse actiedag waar verschillende actoren bij betrokken zijn: politie, Service en Veiligheid van de NS, Toezicht en handhaving, BOA's. Er zijn vaak ook mensen van de gemeente bij, maar die doen niet mee in de actie. Bedoeling is om de hele dag te proberen om zoveel mogelijk aan te pakken. Dan gaat iedereen echter individueel op pad en wisselen zij via een apart kanaal informatie uit. Ze starten met een korte briefing, waarin bijvoorbeeld plaatsen besproken worden waar heel veel overlast wordt waargenomen, dan kan die locatie extra meegenomen worden tijdens de actie (bv. bepaalde plaatsen waar vaker messen verstopt worden. Ze delen dan bijvoorbeeld cijfers via WhatsApp, en daar wordt dan een eindverslag van opgemaakt.
[34] De ondernemersbijeenkomst zou drie of vier keer per jaar plaatsvinden met o.m. horecaondernemingen, winkels en de wijkagent. De bijeenkomst wordt op initiatief van het PVO georganiseerd.
[35] Het winkelcentrummanagement is daar, aldus respondent W12, ook eens bij aangesloten om een aantal ontwikkelingen in de binnenstad aan te stippen als het gaat om veilig ondernemen.

Criminaliteitsbeheersing (NPC)[36]). Meerdere respondenten geven aan dat samenwerking al heel lang bestaat (W9, W12), zoals respondent W9 (private partij) toelicht:

> Maar de overheid heeft natuurlijk ook ons nodig als partner om te zorgen dat het ook gerealiseerd wordt. Dus daar is die publiek-private samenwerking ook in ontstaan en wij zijn daar dus ook groot voorstander van. Dus wij roepen onze achterban ook op om die publiek-private samenwerking aan te gaan.

In sommige gevallen ligt **het initiatief** voor de PPS bij de politie of een andere publieke actor. Zo onderhoudt respondent W8 als wijkagent zelf actief banden met de winkels in het winkelcentrum, werd het Platform Veilig Ondernemen vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid gelanceerd en werd het project Aanpak Overlast Binnenstad (AOB) opgezet vanuit de politie en de gemeente (handhaving) om overlast aan te pakken. Zoals eerder vermeld, werd SODA opgezet door een oud-politiemedewerker en heeft het CCV een methode ontwikkeld om winkelverboden te kunnen opleggen. Respondent W1, manager van winkelcentrum B, heeft dit systeem bij hen opgezet samen met het CCV. Voor het collectief winkelverbod in winkelcentrum A werd verwezen naar de eigenaren van het winkelcentrum, die gesprekken hebben gehad met bijvoorbeeld de wijkagent en diens chef. Het initiatief ligt soms dus bij de politie, soms bij een private actor en soms lijkt het in samenwerking te zijn. Respondent W2a geeft aan dat het keurmerk veilig ondernemen een PPS is vanuit het Kiwa.[37] Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeente of bij een enthousiaste ondernemersvereniging die aan veiligheid wil werken. Het kan ook georganiseerd worden op initiatief van het PVO. Het initiatief wordt volgens respondenten die we spraken meestal genomen door andere partners dan de politie.

In de interviews worden verschillende **doelen** van de PPS'en rond winkeldiefstal benoemd. Een eerste doel betreft het doen afnemen van het aantal winkeldiefstallen en het handhaven van openbare orde en veiligheid voor ondernemers en voor het winkelend publiek in het gebied. Respondent W13, die instaat voor private beveiliging in een winkelcentrum, verwijst ook naar een preventief effect van bijvoorbeeld het centrumverbod, terwijl respondent W6 van de politie wijst op het terugdringen van overlast tot een acceptabel niveau. Daarnaast spreken respondenten ook over het tegengaan van straffeloosheid, het aansprakelijk stellen van daders, en het beperken van de werklast van de politie. Door in de mate van het mogelijke voor een civielrechtelijke afhandeling te gaan, bijvoorbeeld middels SODA, kan de politie ontlast worden

---

[36] Dit is volgens respondent W7 een belangrijk overlegorgaan. Voorzitter van dit platform is de minister van Justitie en Veiligheid. Daar worden verschillende thema's besproken, waaronder winkelcriminaliteit, ondermijning en cybercriminaliteit.

[37] Het Keurmerk Veilig Ondernemen heeft als doel om betrokken partijen in een winkelgebied, bedrijventerrein of buitengebied bij elkaar te brengen om afspraken te maken over veiligheidsaspecten, waaronder criminaliteit, leegstand, overlast, enz. Kiwa is een organisatie die o.a. certificeringsproducten ontwikkelt (zie: https://www.kiwa.com/nl/nl/diensten/certificering).

en kan de dader alsnog aansprakelijk worden gesteld voor de schade. Respondent W5 beschrijft het doel van SODA als volgt:

> Het opkomen voor de belangen van slachtoffers (...). Daar is dus een probleem en de slachtoffers worden dus niet gezien (...). Maar inmiddels zien we door een andere manier van werken, door het naar voren brengen van het civielrecht en goed samen te werken in de publiek-private samenwerking, dat dus het loont om aangifte te doen, dat het loont om te registreren en het loont om samen te werken en dat het dus niet per definitie altijd meer capaciteit van de overheid kost. In tegenstelling, het kost minder inzetbaarheid van de overheid en we behalen de doelen van het strafrecht en de aangever en de verdachte zijn erbij gebaat. Dat is interessant.

Bij overlegmomenten wordt tot slot nog verwezen naar verbinding zoeken, van gedachten wisselen, tips geven en informatie uitwisselen. Zo kan een beter beeld van bepaalde werkwijzen en problematieken van winkeldieven verkregen worden, zoals respondent W2a (van PVO) toelicht:

> (...) die ondernemers zijn ook echt de oren en ogen van zo'n gebied, dus zeker voor de politie ook heel interessant om te horen wat zij ons te vertellen hebben. En andersom natuurlijk net zo van: 'heb je nou al wat gedaan met Pietje die al 100 keer hier wat heeft gehad'. Dus ik denk dat voor het vergroten van het informatiebeeld ja, samenwerking, ik zit best wel op de verbinding. Ook gewoon als persoon vind ik het heel belangrijk om de mensen met wie ik samenwerk te vertrouwen en dat heb je echt niet gebouwd in één keer kennismaken. En ik merk dat die samenwerkingen echt dat vertrouwen tussen die private partijen en de politie verbeteren en dat ze ook echt veel beter begrijpen van oké, ik kan voor deze dingen gewoon even sparren of gewoon even horen wat iemand anders ervan denkt. Dus voor dat vertrouwen is de samenwerking denk ik heel belangrijk.

Respondenten verwijzen naar meerdere **betrokkenen** in de samenwerking tussen publieke en private actoren, afhankelijk van het type project of samenwerkingsverband. Er werd o.m. verwezen naar:

- Politie, m.n. de wijkagent (maar uitzonderlijk ook de recherche en landelijke eenheid);
- Winkeluitbaters en horecaondernemingen;
- Beveiliging van de winkel of van het winkelcentrum;
- Directie of eigenaars van shoppingcentra;
- Brancheorganisaties (bv. voor afstemming);
- Platform Veilig Ondernemen;
- SODA en Stichting Daad;

- Burgemeester en gemeente, o.a. gebiedsmanager[38].

3.2.2 *Formele en praktische vormgeving: verdeling van taken, rollen en bevoegdheden*

De **vorm** van PPS in de aanpak van winkeldiefstal kan verschillen. Meerdere respondenten verwijzen in de eerste plaats naar contractuele samenwerking, met name via convenanten. Zo verwijst W12, werkzaam bij een gemeente, naar de convenantafspraak die werd gemaakt tussen ondernemers over het uitwisselen van informatie (en dan met name persoonsgegevens), in het kader van de collectieve winkelverboden. Hiervoor is een vergunning van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig, zoals politierespondent W6 toelicht. Er bestaan ook andere convenanten. Respondent W11, een private beveiliger, noemt bijvoorbeeld een al wat ouder samenwerkingsconvenant dat werd opgezet in het stationsgebied, tussen winkeliers, beveiliging en de gemeente.

Daarnaast blijkt voornamelijk sprake te zijn van relationele samenwerking of een verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij vooral informatie wordt uitgewisseld maar iedere partner zich richt op de eigen taken. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens de eerdergenoemde overlegmomenten, waarbij verschillende actoren samen aan tafel zitten om informatie over trends en (nieuwe) fenomenen te delen. Verschillende respondenten verwijzen ook naar losse contacten met elkaar, waarbij de partners elkaar weten te vinden (W13, W18). Respondent W8 vindt het als wijkagent bijvoorbeeld belangrijk om met de winkeliers in contact te staan en maakt daarom tijdens iedere dienst als wijkagent een rondje door het winkelcentrum.

In de PPS tegen winkeldiefstal is er sprake van een duidelijke **verdeling van verantwoordelijkheden** tussen partners. Zo blijkt dat winkeliers of winkelcentra zoveel mogelijk proberen om winkeldiefstallen zelf op te lossen, zonder tussenkomst van de politie. Dit doen ze vaak met hulp van de private beveiliging in een winkelcentrum. Die kan in dat geval bijvoorbeeld proberen de identiteit van de persoon vast te stellen in het kader van dossieropbouw rondom collectief winkelverbod. De politie wordt doorgaans enkel ter plaatse gevraagd wanneer de winkeldief agressief is of niet meewerkt, overlast veroorzaakt, voor een groot bedrag gestolen heeft of geen legitimatie kan of wil laten zien.[39] Ook bij veelplegers en professionele dieven, of winkeldieven die diefstallen in meerdere winkels hebben gepleegd, wordt sneller een beroep gedaan op de politie. De winkelier kan ook beslissen om SODA erbij te betrekken. Betrokkenheid van de politie is dan niet noodzakelijk, maar met name in situaties

[38] De gebiedsmanager houdt zich met verschillende veiligheidsvraagstukken in een wijk bezig en is de schakel tussen allerlei partners om samenwerking en informatie-uitwisseling te faciliteren in dat gebied.
[39] In winkelcentrum B mag een identiteitsbewijs gevraagd worden o.b.v. het convenant met de Autoriteit Persoonsgegevens. De identiteit van de betrokkene mag daarbij vastgelegd worden in het kader van het collectief winkelverbod. Bij een civielrechtelijke afhandeling via SODA wordt de identiteit van betrokkene vastgelegd in overleg met de winkeldief. Weigert deze, dan wordt de politie vaak alsnog ter plaatse gevraagd.

waarin de winkeldief zijn persoonsgegevens niet wil verstrekken, of waarin er twijfel bestaat over de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens, kan een beroep worden gedaan op de politie voor de persoonsgegevens, zoals respondent W4 toelicht:

> Winkeliers, die betrappen een winkeldief op heterdaad, die bellen de politie. De politie komt en de politie neemt de winkeldief mee naar het bureau. De winkelier die vult een formulier in en stuurt die naar SODA met daarbij het verzoek dat vaste bedrag, dat forfaitair bedrag in dit geval van 181 euro[40] zoals afgesproken, om dat de pleger te vorderen. Die vordering daar geven zij natuurlijk ook gelijk een concessie aan mee dat SODA ook gerechtigd is om die vordering te doen. Maar dan komt de samenwerking met de politie dat om die vordering geldig te maken heb je de persoonsgegevens van de dader nodig, die liggen bij de politie. Dus gaat SODA naar de politie en vraagt die dadergegevens. Juridisch kan dat.

Respondent W8 van de politie legt uit dat winkeliers bij een winkeldiefstal meestal de beveiliging bellen. In winkelcentrum A worden geen afspraken gemaakt over wanneer de politie te contacteren. Het is aan de winkelier om te beslissen of de politie wordt ingeschakeld. Als het om grote bedragen of meerdere winkels gaat, wordt de politie meestal ter plaatse gevraagd en wordt er ook aangifte gedaan. Respondent W13, die bij de beveiliging werkt in winkelcentrum A, geeft wel aan dat zij een protocol hebben dat aangeeft wanneer de politie of het parket te bellen. Hij vermeldt daarbij dat zij gebruik kunnen maken van SODA, maar dat zij zelf ook een inlogaccount hebben bij de politie om online aangifte te doen. Hoe die procedures in de praktijk worden toegepast, is volgens respondent W13 erg afhankelijk van de situatie, maar door de hoeveelheid ervaring die ze hebben opgebouwd verloopt het meestal goed.

Respondent W1, als manager verbonden aan winkelcentrum B, stelt eveneens dat winkeliers in principe de beveiliging van het winkelcentrum kunnen bellen om ondersteuning te vragen. Winkeliers kunnen bovendien melding doen van een diefstal bij de beveiliging, zonder dat ze de politie inschakelen (bv. via telefoon of e-mail). De beveiliging kan via hun systeem dan trendlijnen zien, bijvoorbeeld per winkel. Respondent W12, werkzaam bij een gemeente, verwijst dan weer naar werkafspraken, waarbij hij aangeeft dat veel kan worden afgehandeld zonder politie-inzet. Als het om herhaaldelijke winkeldiefstal gaat of om een gewelddadig persoon, dan wordt de politie volgens deze respondent ingeschakeld. Volgens W14, werkzaam bij een grote winkelketen, is het bij hen gebruikelijk om altijd aangifte te doen van winkeldiefstal en om de politie ter plaatse te vragen. Alles verloopt in eerste instantie via de politie, en SODA wordt dan via de politie verwittigd. Sinds een paar jaar gaat dit automatisch,

[40] Na ontvangst van de schadevergoeding stort SODA €133 (excl. €8,33 verrekenbare BTW) aan de winkel.

via de aangifte. De samenwerking ziet vooral op het delen van persoonsgegevens, bijvoorbeeld om de schade van een winkeldiefstal via SODA te kunnen verhalen.

In ander winkels of winkelketens moet de winkelier de winkeldiefstal zowel bij SODA als bij de politie apart aangeven, wat extra tijd kost. Hierdoor kiezen winkeliers er soms voor om enkel SODA in te schakelen, omdat ze dan op zijn minst een deel van de schade vergoed krijgen. Er kan dus gesteld worden dat de uiteindelijke keuze om de hulp van politie in te roepen en aangifte te doen, bij de winkelier ligt, zoals respondent W14 uitlegt:

> Nou, we bellen altijd politie sowieso. Je kan natuurlijk tegenwoordig ook een aangifte, een digitale aangifte tegen iemand doen, diegene naar huis sturen, zeg maar, of in ieder geval wegsturen dat je zegt: (...) 'we hebben aangifte tegen je gedaan. Er is een winkelverbod en wellicht ook nog een shoppingcenter verbod uitgesproken.' En dan gaat zo'n dief vervolgens weg en wordt later opgeroepen. Maar het is soms ja, als er natuurlijk agressie bij komt kijken dan is politie nou ja, zeer gewenst. Dus het is een beetje afhankelijk van: ja wat is de situatie? Kijk, is het een heel simpel? Dat gebeurt ook veel. Een meisje van vijftien jaar die een paar sokken probeert te stelen omdat ze dat spannend vindt. Ja, dan kun je twee dingen doen. Moet je daar politie bij halen, moet je dat of laat je het meisje schrikken en geef je haar een winkelverbod?

Respondent W6 van de politie geeft aan dat de afhandeling via SODA een civielrechtelijke afhandeling is, die naast de strafrechtelijke afdoening kan verlopen. Politie is daar in principe niet bij betrokken; dat is iets tussen SODA, de ondernemers en de winkeldief. Wel stelt respondent W13 dat vroeger afhandeling door SODA bovenop afhandeling door de politie volgde, terwijl de insteek nu meer is dat men kan kiezen, zoals ook respondent W2a van PVO uitlegt:

> Ja, dus ik denk dat dat het mooie is dan dat in de uitrol ervan, dat er niet heel veel samenwerking zit tussen de politie en SODA dan, als ik het even mag invullen behalve dat het hen [de politie] ontlast en de ondernemers ook natuurlijk, want die hebben direct zicht op: wat levert het mij op? In plaats van: ik ga bellen, het duurt te lang voordat ze er zijn, of het kost me heel veel tijd.

Voor wat betreft winkelverboden, geeft respondent W1 aan dat de winkelmanager een winkeldiefstal zelf kan afhandelen via een winkelverbod[41] als de dief een legitimatiebewijs toont. Als de dief dat niet kan of wil laten zien, dan wordt de politie erbij geroepen. Wanneer de persoon de Nederlandse taal niet machtig is en aangeeft de meertalige informatie over het winkelverbod niet goed te kunnen lezen, dan laat de

[41] Deze methode, zoals respondent W5 het noemt, is ontwikkeld door het CCV en werd goedgekeurd door de autoriteit persoonsgegevens.

beveiliging de politie, volgens beveiliger W11, doorgaans ook komen zodat zij een tolk kunnen bellen.

Respondent W1, manager van een winkelcentrum, geeft aan dat zij collectieve verboden of winkelcentrumverboden (in winkelcentrum B) ook delen met de politie zodat zij op de hoogte zijn van het verbod. Ze sturen dit dan door naar de wijkagent. Als de politie erbij is wanneer ze het verbod uitschrijven, dan zet de politie het verbod ook meteen in hun systeem, zoals beveiliger W11 uitlegt:

> Wij komen er dan altijd bij en meestal is wel de politie nodig voor het achterhalen van de identiteit. Want als beveiliger ben je niet bevoegd om iemands identiteit te vragen. Je kan natuurlijk altijd wel vragen. Een beetje grijs gebied dus. Je kan beter een opsporingsambtenaar bellen en dan komen die erbij. Die geven ons de gegevens en dan vullen wij de ontzegging in en dan zorgen we dat die wordt getekend door ons, de persoon die hem krijgt en het liefst ook door de agent, zodat het zeker goed gaat komen als we hem de volgende keer aantreffen.

Wanneer een winkel- of centrumverbod overtreden wordt, is er sprake van huisvredebreuk en wordt de politie via een aangifte geïnformeerd.

Informatie-uitwisseling tussen politie en private beveiliging blijkt uitermate belangrijk bij collectieve winkelverboden. Zo stelt respondent W7, security manager van een winkelketen, dat de politie bij een door hen geconstateerde huisvredebreuk niet altijd op de hoogte was van het opgelegde winkelverbod en dat het voor hen daarom niet mogelijk was om ter plekke vast te stellen dat er sprake was van huisvredebreuk. Dan krijgt de winkeldief een waarschuwing en moet er opnieuw huisvredebreuk plaatsvinden. Respondent W3 (private partij) geeft aan dat dit probleem soms vermeden wordt door apps te gebruiken om informatie te delen. Dat is volgens diezelfde respondent echter niet helemaal hoe het hoort. Respondent W13 (private beveiliging) vindt dat er meer ruimte en vrijheid moet komen om informatie te delen, maar vindt ook dat het gereguleerd moet zijn.

Uit verschillende interviews blijkt dat informatie-uitwisseling steeds beter wordt georganiseerd. Winkel- en centrumverboden worden bijvoorbeeld in een door de AP goedgekeurd beveiligd digitaal platform geregistreerd. De betrokken winkeliers kunnen persoonsgegevens, inclusief foto's, op deze manier op vertrouwelijke wijze delen. Winkeliers hebben hiertoe een formulier moeten invullen en ondertekenen; die formulieren zijn naar de AP gestuurd en die heeft ze gecheckt voordat zij een vergunning afgegeven heeft. Daardoor mogen de winkeliers informatie delen met elkaar in voormelde, beveiligde omgeving. Zo'n samenwerking kan enkel binnen een bestaande winkeliersvereniging, dit in tegenstelling tot de civielrechtelijke afhandeling via SODA waarbij het gaat over een contract tussen SODA en de specifieke winkelier (W2a).

Verschillende respondenten geven aan dat als er een winkeldiefstal wordt geregistreerd, er een wettelijke basis bestaat om politiegegevens met een derde te delen (W4, W5), namelijk artikel 4:2 lid 1, aanhef en onder n, Bpg. Anderen verwijzen naar de AVG of de "privacywet" (W6, W13). Bij het collectief winkelverbod mogen, aldus respondent W1, gegevens niet meer dan een jaar bewaard worden, tenzij er een nieuw verbod wordt uitgereikt. Voor camerabeelden geldt dat ze officieel moeten worden opgevraagd via een vordering van het OM (tenzij er een convenant is afgesloten), en voor zo'n vordering moet er een ernstig vermoeden van een misdrijf zijn. Wijkagent W6 legt uit wat vanuit politie gedeeld mag worden en wat niet:

> Ja, kijk, de politie is bevoegd tot, dat noemen we dan, staande houden van personen en het doel van staande houden is achterhalen identiteit. Dat mag als de winkel daar, wat dat betreft daarom vraagt, hè, maar dan moet je eerst beelden bekijken en dan moet er aangifte of in ieder geval dan moet het een goeie melding zijn. Dus eigenlijk mogen we niet alle informatie over die persoon delen met die winkel. Zij mogen bijvoorbeeld geen foto van diegene zien. Met allemaal voorwaarden erbij hoor, maar die voorwaarden zijn bijvoorbeeld is het voor dat specifieke doel nodig. Nou wat we ook wel eens hebben gezien, is dat winkels foto's ophangen van mensen die hebben gestolen. Dat mag niet, dat mag absoluut niet. Of wat ook makkelijk is, hè, wij kunnen aardig wat via onze diensttelefoon foto's van mensen opvragen via het RDW, via politiefoto, misschien nog andere dingen, die mogen we nooit delen met andere mensen, maar dan doen we ook niet. Er zitten echt wel voorwaarden aan verbonden, maar het delen van persoonsgegevens hè dus NAW, naam, adres en woonplaats, dat mag.

3.2.3 Praktijkervaringen: dilemma's, voordelen, kansen, knelpunten en risico's

De meeste respondenten benoemen zowel voordelen als knelpunten van PPS in de aanpak van winkeldiefstal. Waar de voordelen voornamelijk zitten in effectiever werken vanuit een gedeeld belang door wederzijdse informatie-uitwisseling, houden de knelpunten vooral verband met (onduidelijkheden over de toepassing van) de privacywetgeving en het ontbreken van duidelijke formele afspraken. Ook zien wij een aantal risico's. Deze praktijkervaringen worden hieronder toegelicht.

3.2.3.1 Dilemma's

Het voornaamste dilemma dat in deze casus op **uitvoerend niveau** werd geïdentificeerd, is **de beslissing van de winkelier om al dan niet de politie in te schakelen en aangifte te doen van een diefstal als er ook andere alternatieven voorhanden zijn**. Zoals uit de bespreking van de verdeling van verantwoordelijkheden blijkt, ligt deze beslissing uiteindelijk bij de winkelier. Winkeliers proberen in de mate van het mogelijke om winkeldiefstallen zelf op te lossen (bv. middels een civielrechtelijke afhandeling via SODA), zonder tussenkomst van de politie, maar dit is niet altijd

mogelijk, bijvoorbeeld bij een weerspannige dief of een dief die geen legitimatie kan of wil laten zien. De politie ter plaatse vragen (en formeel aangifte doen) kan een dilemma zijn omdat dit enerzijds nodig is voor een strafrechtelijke afhandeling van de winkeldiefstal (wat in sommige gevallen aangewezen is), maar anderzijds kost dit ook heel wat tijd voor de winkelier.

Verder zien we ook een belangrijk dilemma op **strategisch niveau**. Het betreft **de keuze van de politie om haar informatiepositie rondom winkeldiefstal te versterken of juist niet**. Hoewel de PPS verbanden in dit hoofdstuk mogelijkheden bieden voor de politie om zich op het vlak van winkeldiefstal meer afzijdig te houden, houdt dit ook risico's in voor de aanpak van het fenomeen. Dit lichten we hieronder verder toe bij knelpunten en risico's.

3.2.3.2 Voordelen van PPS in de aanpak van winkeldiefstal

A. Meer effectieve aanpak van winkeldiefstal

In de eerste plaats zorgt PPS er, volgens betrokkenen, voor dat winkeldiefstal beter aangepakt kan worden. Door PPS kan je **sneller en effectiever handelen richting de dader** dan via de strafrechtelijke weg. Door samenwerking met SODA is er een grotere kans dat een sanctie volgt en volgt deze doorgaans ook sneller (W10). Samenwerking met private partijen zorgt verder voor goede **dossieropbouw** waardoor een eventuele strafrechtelijke procedure nadien beter verloopt. Door de herhaalde inbreuken die leiden tot een collectief winkelverbod volgt er vaker een (langere) straf (W1, W12). Als er enkel een strafrechtelijke afhandeling is, is er veel kans op een sepot of volgt een effectieve straf soms pas na twee jaar (W6). Bovendien hanteert de politie sinds 2022 een zogenoemd reprimandebeleid: een zogenoemde *first offender* krijgt (binnen bepaalde voorwaarden) een waarschuwing, maar wordt verder niet strafrechtelijk vervolgd (Politie, 2022). Deze kan echter wel nog wel in de SODA-afdoening komen. Veel respondenten zijn er voorstander van om het strafrecht te beschouwen als "ultimum remedium" (W4, W5, W9, W13). Dan houd je bijvoorbeeld gelegenheidsdieven buiten het strafrecht om hen een tweede kans te geven. Dat is echter niet altijd eerlijk; bij diefstal van dure spullen is een bedrag van 181 euro via SODA niet in verhouding (W8). Welke weg bewandeld wordt, is een inschatting die de winkelier zelf maakt, zo blijkt uit verschillende gesprekken met private partijen en een observatie van een ronde van een wijkagent in winkelcentrum A. Hier zijn vaak geen afspraken over gemaakt (zie ook hoger).

Van de samenwerking met private partijen gaat daarnaast een **preventieve werking** uit. Iemand die overweegt een diefstal te plegen, denkt volgens een aantal respondenten wel twee keer na als daar 181 euro tegenover staat (W2b, W5, W6). Kennelijk heeft dit vooruitzicht een groter afschrikwekkend effect dan de mogelijkheid van een

strafrechtelijke procedure.[42] Dit heeft wellicht te maken met de grotere kans dat die schadevergoeding daadwerkelijk op korte termijn wordt geïnd (bv. ten opzichte van het strafrecht, waarbij de procedure langer kan duren en *first offenders* niet altijd meteen worden gestraft). Die preventieve werking zie je ook bij het collectief winkelverbod. Personen die het opgelegd krijgen, zie je niet meer in het winkelcentrum omdat de gevolgen van huisvredebreuk zwaar zijn (W1).[43] Ze vertellen het vaak aan hun vrienden, waardoor het een breder effect heeft (W13). Daarnaast leidt de samenwerking tot meer alertheid bij winkeliers om winkeldiefstal te voorkomen en een hogere bereidheid om de beveiliging te betrekken bij een winkeldiefstal, zoals respondent W11 (private beveiliging) uitlegt:

> We worden veel vaker gebeld dat zij zelf al zien, deze persoon gaat iets stelen of die heeft iets gestolen. Of die foto hebben we voorbij zien komen in het systeem dat hij al ergens anders een keer wat heeft gedaan. Dus dat werkt wel ja.

Goede afspraken tussen politie en private partijen, zorgen er ook voor dat de politie er pas wordt bijgehaald als het echt nodig (W4, W12). Dat is bijvoorbeeld het geval bij afhandeling via SODA, waar winkeliers vaak eerst proberen een vaststellingovereenkomst te maken met de daders. Als zij echter weigeren om hun persoonsgegevens te geven, belt de winkelier de politie (W4).

B. Elkaar ondersteunen vanuit een gedeeld belang

Respondenten zijn het erover eens dat publieke en private partijen elkaar nodig hebben om de krachten te bundelen in de aanpak van winkeldiefstal. Als vertrokken wordt vanuit het **gedeelde belang** om een winkelgebied veilig te houden, kan elke partij hier vanuit de eigen rol aan bijdragen, zoals respondent W9 (van een private partij) toelicht:

> De overheid kan het niet alleen, maar het bedrijfsleven kan het ook niet alleen, dus we moeten daar de krachten bundelen om criminaliteit, groot of klein, tegen te houden en iedereen heeft daarin een eigen onderdeel van de puzzel, zeg ik maar even.

De politie kan private partijen informatie geven die nodig is voor de preventie of afhandeling van winkeldiefstallen, zoals een folder over hoe winkeldiefstal te voorkomen of het delen van persoonsgegevens (W4, W5, W10). Winkeliers kunnen bijdragen

---

[42] De *Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld* van het College van procureurs-generaal (*Stcrt.* 2022, 8262) begint bij een strafbeschikking van €200 en stelt wat dat betreft een vergelijkbaar financieel nadeel in het vooruitzicht.

[43] De *Richtlijn voor strafvordering huis- en lokaalvredebreuk* van het College van procureurs generaal (*Stcrt.* 2015, 4243) gaat uit van een strafbeschikking waarbij een taakstraf van 20 uur wordt opgelegd bij het overtreden van een winkelverbod. In geval van recidive (dus het opnieuw overtreden van een winkelverbod) zal de verdachte worden gedagvaard en een gevangenisstraf van 1 tot 4 weken riskeren).

door zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid; ze kunnen camera's ophangen, de kassa slim positioneren, beveiligers inzetten, duurdere spullen niet uitstallen, de anonimiteit van de klant verminderen en minder werken met zelfscan-kassa's (W7, W8, W9). Bovendien hebben private partijen, zoals beveiligers in winkelcentra, vaak een goede informatiepositie (W10, W13, W14). Ze zijn "de oren en ogen van zo'n gebied" (W2a) en weten dus wie de daders zijn en op welke tijdstippen zij inbreuken plegen. Ook SODA heeft een goede informatiepositie door de verschillende diefstallen die zij afhandelen. Hiermee kunnen ze de politie helpen om meer inzicht te krijgen in het fenomeen winkeldiefstal en een vinger aan de pols te houden. Aangiftebereidheid bij winkeliers is hierbij van groot belang. Omdat winkeliers vaak geen aangifte doen, geven de politiecijfers niet het volledige beeld. Die lage aangiftebereidheid heeft te maken met de hoeveelheid tijd die erin gaat zitten en de opvatting dat er toch niks gebeurt met de melding (W2a, W2b, W7, W8, W9, W13). In sommige winkelketens is het beleid zelfs om geen aangifte te doen. Werken via SODA kost veel minder tijd en levert een betere garantie op een schadevergoeding op korte termijn op, zoals respondenten W2a en W7 (beide private actoren) uitleggen:

> Ondernemers (...) denken vooral: wat levert het mij op? (...). Het duurt te lang voordat ze [de politie] er zijn, of het kost me heel veel tijd. (W2a)

> Er is een aantal retailers die zeggen: ja, nu, nu stap ik over op SODA, want ik krijg toch geen hulp van de politie, ik geef het op en eigenlijk is dat het zwaarste signaal, want uiteindelijk wil de politie dat ook niet. (W7)

De politie heeft dus private actoren nodig om te weten wat er speelt en om proactief te werken aan veiligheid en criminaliteitsbeheersing (W2a, W2b, W4, W5, W6, W10, W12), zoals W5 (private actor) benadrukt: "De werkelijkheid is dat er heel veel partijen zijn met heel veel kennis en heel veel goede ideeën en waar je veel van kan leren [als politie]." Dit wordt ook bevestigd door W12 (werkzaam bij een gemeente). Daarbij kan echter meteen opgemerkt worden dat de politie afhankelijk is van de bereidwilligheid van private actoren om deze informatie te delen, ook wanneer geen aangifte wordt gedaan. En net in dat laatste geval blijkt de politie doorgaans niet op de hoogte te worden gesteld.

C. Antwoord op beperkte personele capaciteit

Het bundelen van de krachten via PPS kan volgens veel respondenten ook bijdragen aan problemen op vlak van **personele capaciteit** bij zowel publieke als private partijen. Als je manieren vindt om elkaar te versterken, creëer je een win-win situatie (W1, W5, W8, W9, W13, W14). De preventieve werking van de slagkracht van SODA rondom het innen van schadevergoeding, in combinatie met het systeem van collectief winkelverbod vanaf de derde diefstal, zorgt er idealiter voor dat je de politie pas moet bellen bij een vierde diefstal (tenzij de verdachte niet meewerkt of gewelddadig

wordt) en daarbij al een dossier kan voorleggen met recidive wat de strafrechtelijke aanpak bevordert (W2a, W8, W9), zoals W2a toelicht:

> Het geeft dus eigenlijk de winkeliers een handvat om goed met elkaar samen te werken. Wat ook eigenlijk weer is om de politie te ontlasten in die zin, maar wel dat ze ook direct kunnen optreden en echt wat hebben op het moment, dat zij iemand oppakken.

3.2.3.3 Knelpunten van PPS in aanpak winkeldiefstal

A. Privacywetgeving bemoeilijkt samenwerking

Informatie-uitwisseling is cruciaal bij PPS rondom winkeldiefstal, maar wordt in de praktijk bemoeilijkt door de **als erg streng ervaren privacywetgeving**. De politie geeft bijvoorbeeld aan dat ze niet proactief persoonsgegevens mag delen van veelplegers of bij recidive, hoewel deze informatie winkeliers en private beveiligers van winkelcentra zou helpen bij het voorkomen van winkeldiefstal (W8, W9). Bij samenwerking rondom het collectieve winkelverbod kan er wel privacygevoelige informatie tijdelijk opgeslagen en uitgewisseld worden tussen private partijen die onderdeel zijn van het convenant. Het gaan dan over persoonsgegevens, signalementen en foto's. Als iemand een winkelverbod opgelegd krijgt, en toch een winkel binnenkomt, is er sprake van huisvredebreuk (art. 138 Wetboek van Strafrecht) en wordt de politie erbij gehaald. De opgeslagen informatie kan dan gebruikt worden ter onderbouwing van de aangifte bij de politie, zoals respondent W9 van een private organisatie uitlegt:

> Nou, er is een aantal knelpunten maar het grootste knelpunt in de publieke samenwerking is informatiedeling. (...) Hoe kunnen we criminaliteit het beste voorkomen? Door te weten wie we tegen moeten houden. Dus ik wil graag informatie ontvangen van politie. Wie is de boef? Wie weten jullie dat die al een fraudeur is? Hè? Die al eerder is gepakt voor winkelcriminaliteit en die je voortaan niet achteraf moet laten betalen, maar vooraf. Nou weet je dat nog allerlei dingen die je daarbij kunt voorstellen. Dus ik wil informatie van de overheid ontvangen. Maar ik wil ook onderling informatie kunnen delen. (...) als ik in een winkelcentrum ben en ik weet dat mijn buurman al een winkelverbod heeft gegeven, dan vind ik dat ook fijn als ik dat ook weet, want waarom zou die bij de buren wel jatten en bij mij niet. (...) Nou, het probleem is eigenlijk, de autoriteit persoonsgegevens dus de privacywetgeving die zit daarbij in de weg.

SODA had vóór 2019 een meer informele afspraak met de politie om informatie uit te wisselen. Naar aanleiding van discussies daaromtrent is door verschillende juridische afdelingen bij de politie een gegevens-effect-beoordeling (GEB) gedaan (zie ook 3.2.3.3.C hieronder, waarin wij nader uitwerken dat deze informatiedeling zijdens de politie te ruimhartig lijkt te zijn geweest). Toen is een nieuwe procedure vastgelegd,

maar deze is begin 2024 weer ter discussie gesteld zodat de gegevensuitwisseling nu beperkt is. Respondent W4 legt uit:

> Het liep allemaal prima toen het geautomatiseerd ging, maar op één of andere manier is begin dit jaar, heeft de politie daar een verandering in gebracht. En het is nou niet meer centraal dat het aangeleverd wordt aan SODA maar decentraal over de tien politie-eenheden via de privacywet. Dat betekent dat SODA geconfronteerd wordt met tien verschillende beleidsinsteken hoe privacy-mensen daarmee omgaan. Ze kunnen het niet aan. Het moet handmatig gedaan worden. De antwoorden worden per post naar SODA gestuurd en de doorlooptijd kan soms wel zes tot acht maanden duren. Dat is op dit moment wel een erg groot knelpunt, niet zozeer voor SODA maar voor die ondernemers. En die ondernemers gaan natuurlijk op SODA drukken van: wat is er nu aan de hand?

In januari 2025 verscheen in de media ook een artikel waarin de moeizame informatie-uitwisseling tussen de politie en SODA aan de kaak werd gesteld. Daaruit blijkt dat de politie sinds begin 2024 veel minder vaak gegevens van gearresteerde winkeldieven doorgeeft aan winkeliers/SODA, waardoor de dieven niet aansprakelijk gesteld kunnen worden en geen €181 schadevergoeding gevraagd kan worden. De problemen zouden zich volgens dit artikel vooral voordoen wanneer de politie ter plaatse komt, bijvoorbeeld omdat de dief zich niet wil legitimeren. Dan stokt de gegevensverstrekking, volgens de politie o.m. door capaciteitsproblemen en de privacywetgeving. Wat dat laatste betreft, wordt gesteld dat gegevens nu gevraagd moeten worden aan de afzonderlijke politie-eenheden, die allemaal een eigen beleid rondom de verstrekkingen hebben, zoals ook respondenten W4 en W5 (beide betrokken bij civielrechtelijke afhandeling) benoemen. Hierdoor worden minder vaak gegevens van winkeldieven gedeeld (Driessen, 2025a).

B. Gebrek aan structurele samenwerking en afspraken

Aansluitend hierbij benadrukken verschillende respondenten dat er bij alle partijen onvoldoende menskracht is om goed samen te kunnen werken en dat er, mede hierdoor, gebrek is aan **gestructureerde samenwerking en juridische afspraken**. In de praktijk hangt samenwerking dus ook vaak af van individuele personen die hier de waarde van inzien. Het individuele contact is weliswaar cruciaal voor een goede samenwerking (zie ook verder), maar als een formeel kader ontbreekt, valt de samenwerking stil als personen van baan veranderen (W4, W5, W9, W10, W13). Dat geldt zowel bij politie als private partijen. Zo weten de winkelmanager en een aantal vaste medewerkers bijvoorbeeld wel hoe je aangifte kan doen van een winkeldiefstal, maar bij nieuwe medewerkers wordt die informatie niet altijd gedeeld. De beveiliging probeert die mensen ook te informeren en dat is een voortdurend proces van "begeleiding, onder de aandacht brengen en langsgaan" (W13).

Vanuit de private kant klinkt het dat de manier van werken ook sterk afhangt van de inschatting van de individuele politieambtenaar of de manier van werken in een bepaald gebied. En dat zorgt voor willekeur, fragmentatie en onduidelijkheid. Als wijkagent X heel enthousiast is, is er in de praktijk goede samenwerking, maar als wijkagent Y dat niet is, gaat het niet door (W2a, W4, W5, W7). Respondent W5, betrokken bij civielrechtelijke afhandeling, legt uit:

> Nou ja, kijk, het wisselt heel erg. Gisteren zijn mijn collega's op een afspraak geweest bij een heel groot winkelcentrum om daar uit te leggen hoe je winkeldiefstal kan afhandelen en daar is een wijkagent bij die is razend enthousiast die zegt: 'Dit moeten we doen als we met minder politie-inzet meer zaken kunnen afwikkelen. Laten we kijken hoe we kunnen samenwerken.' Superhandig, zelfde dag heb ik een afspraak, telefonisch, met een wijkagent in [andere stad] die zegt: 'Ja, ik hoorde van jullie systeem en dat gaan we niet doen. Gaan we niet gebruiken,' waarop ik haar heb uitgelegd dat het doen van aangifte geen vorm kent. Dus de politie kan niet verplichten een bepaalde methode te gebruiken, maar zij zeggen: 'Dat is intern hier opgelegd'. En dan zie je dat dat heel ingewikkeld is.

C. Verschillende belangen

Een ander knelpunt is dat in PPS rondom winkeldiefstal sprake kan zijn van **conflicterende belangen**. Private partijen hebben veelal commerciële belangen. Ook een stichting als SODA (die naar haar aard geen winstoogmerk mag hebben) zal voldoende succesvolle interventies moeten realiseren om het voortbestaan van de organisatie te waarborgen. Zo vertelt een respondent van SODA dat diens organisatie kennis en expertise samen heeft gebracht en daarmee een unieke werkwijze heeft ontwikkeld. Als organisatie wil zij de details van die werkwijze niet meteen delen met andere (concurrerende) private partners, die nog minder ver zijn in hun ontwikkeling. In dit soort situaties komt het concurrentieverhaal om de hoek kijken, en staat het organisatiebelang tegenover het algemene belang dat het primaire doel van de samenwerking is. Vanuit politie is er door dat commercieel belang ook soms een vooroordeel naar die bedrijven, alsof ze enkel met geld bezig zijn (W5, W10). Bij winkeliers spelen soms eveneens andere belangen. Uiteraard willen zij winkeldiefstal zoveel mogelijk ontmoedigen, maar dat staat soms op gespannen voet met waarden als efficiency (zelfscankassa's) of gastvrijheid en klantvriendelijkheid, zoals wijkagent W8 toelicht:

> Die winkels zijn heel erg ingericht op gastvrijheid, open deuren, de kassa's helemaal achterin, waardoor het voor winkeldiefstal weer makkelijk is om iets weg te nemen en weg te lopen. Dus ja, er zijn een beetje tegenstrijdigheden maar ja, ik probeer ze daar toch een beetje bij te helpen.

Bovendien werken verschillende partijen vaak vanuit een andere mind-set. Een ondernemer wil snel handelen, vanuit het principe "Ik heb er nu last van, los het morgen op" (W2a), terwijl een publieke partij vaak eerst intern moet afstemmen en meer tijd nodig heeft om tot een besluit te komen. Dat kan voor spanningen zorgen en daar moet je het dus met elkaar over hebben. Ook zijn er volgens respondenten veel verschillen tussen private partijen onderling (W10, W13). Een beveiliger geeft aan dat niet alle private beveiligingsbedrijven even betrouwbaar zijn. Er zijn ook "cowboys in de markt" (W13). De politie moet dus niet met eender welke private partij samenwerken, maar kan volgens respondenten wel de krachten bundelen met het betrouwbare gedeelte van de markt.

Tegelijk moet de politie er ook voor waken dat zij gelijkwaardige partijen ook gelijkwaardig behandelt. Nadat de Nationale ombudsman in 2022 al klachten over de politie van het bedrijf Overlastregistratie (een concurrent van SODA) gegrond had verklaard (Nationale ombudsman, 2022), heeft de Rechtbank Den Haag in september 2024 en maart 2025 in een door Overlastregistratie tegen de politie aangespannen civiele procedure uitgemaakt dat de politie in de PPS met SODA steken heeft laten vallen en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld jegens Overlastregistratie. Vóór 2019 heeft de politie namelijk gegevens met SODA gedeeld over winkeldiefstallen die niet bij klanten van SODA waren gepleegd (zie ook 3.2.3.3.A): de politie verstrekte álle gegevens over winkeldiefstallen aan SODA. Daarmee heeft de politie, volgens de rechtbank, onrechtmatig gehandeld ten opzichte van het bedrijf 'Overlastregistratie', een concurrent van SODA (Rechtbank Den Haag 4 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14061 en Rechtbank Den Haag 19 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4262). Uit berichtgeving in *NRC Handelsblad* leiden wij af dat de politie hoger beroep heeft ingesteld, dus het vonnis is nog niet onherroepelijk (Driessen, 2025b). De zaak brengt echter wel aan het licht dat de politie ervoor moet waken potentiële commerciële samenwerkingspartners niet ten opzichte van elkaar te benadelen. Bovendien blijkt uit de berichtgeving dat deze zaak vragen oproept over de rol van Stichting DAAD die als onafhankelijke stichting toeziet op "een zorgvuldige uitvoering van (...) directe aansprakelijkheidstelling".[44] De strategische doelstellingen van de stichting zijn bijvoorbeeld 1) "het laten vormgeven en laten bewaken van de juridische kaders waarbinnen de regelingen kunnen worden uitgevoerd" en 2) "het bevorderen van deelname aan de Stichting van meerdere uitvoerende serviceorganisaties".[45] Had deze stichting een meer proactieve rol kunnen spelen in het toezicht op juridische kaders en het faciliteren van toegang van concurrerende bedrijven naast SODA? En had hierdoor deze zaak voorkomen kunnen worden? We

[44] https://daad.nu/
[45] https://daad.nu/storage/bestanden/visie_missie.pdf

beschikken over onvoldoende informatie om deze vragen te beantwoorden, maar ze laten wel zien dat een PPS ook risico's met zich meebrengt.

3.2.3.4 Risico's van PPS in aanpak winkeldiefstal

Zelfs als PPS goed verloopt, kunnen er onbedoelde negatieve effecten ontstaan. Ten eerste is er een mogelijk **waterbedeffect**, zoals respondent W2a toelicht:

> Dus op het moment dat je het in een bepaald winkelgebied in de gemeente heel goed hebt geregeld, met zo'n collectief winkelverbod of met zo'n samenwerking echt een front vormen tegen de criminaliteit, is [het vaak zo] dat die winkeldieven dan naar een ander winkelgebied vertrekken.

Vooral kleinere winkels, zoals een buurtsuper, die niet behoren tot een winkelgebied of winkelcentrum waarin een dergelijke PPS loopt, kunnen te maken hebben met nadelige gevolgen hiervan.

Ten tweede kan te veel nadruk op civielrechtelijke afhandeling ertoe leiden dat **recidiverende winkeldieven een fout signaal krijgen**, want zij krijgen geen zwaardere sanctie bij herhaalde inbreuken (W7, W10), zoals respondent W7, security manager bij een winkelketen, toelicht: "Maar zo iemand [die] drie of vier keer is betrapt [in verschillende winkels], die moet zich echt wel een keertje gaan verantwoorden bij de rechtbank. Op deze manier gebeurt dat niet, want ja, die kan gewoon altijd blijven stelen."

Ook respondent W3 (private partij) verwijst naar deze problematiek en geeft aan dat het niet altijd duidelijk is dat men te maken heeft met een recidivist. Volgens hem zou er, naast de civielrechtelijke afhandeling, soms ook een ander traject opgestart moeten worden (hetzij via de zorg, hetzij via het strafrecht). Volgens diezelfde respondent zou er bijvoorbeeld ook sprake kunnen zijn van uitbuiting, waarbij kwetsbare groepen worden ingezet om georganiseerde winkeldiefstallen te plegen (zie ook casus mensenhandel). Dergelijke problematieken kunnen via een louter civielrechtelijke afhandeling onder de radar blijven. Respondent W3 vindt het daarom niet wenselijk dat het civielrechtelijke en strafrechtelijke traject los van elkaar zouden functioneren.

Ten derde kan dit ook juist betekenen dat er **meer personen bestraft worden door de civielrechtelijke aanpak van winkeldiefstal**. Zo verwijst respondent W3 bijvoorbeeld naar een dementerend persoon die onbewust een diefstal heeft gepleegd of mensen die te goeder trouw hebben gehandeld, zonder opzet, die dan toch maar beslissen om het geldbedrag te betalen. In het strafrecht zijn er allerlei clausules die een extra vorm van controle inhouden (bv. een hulpofficier van justitie die nog eens naar de zaak kijkt), maar dit is niet noodzakelijk zo bij een civielrechtelijke afhandeling. De civielrechtelijke en strafrechtelijke aanpak zouden volgens deze respondent dan ook goed

op elkaar afgestemd moeten worden, met de fundamentele rechten van de burger in het achterhoofd.

Ten vierde kan de huidige manier van werken mogelijk ook resulteren in een **ongelijke behandeling van winkeldieven**. Zo is het aan de winkelier om te beslissen of de politie al dan niet wordt ingeschakeld, wat impliceert dat sommige winkeldieven wel en sommigen niet in aanraking zullen komen met de politie. Voor zowel SODA als het collectief winkelverbod is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat verdachten bereid zijn hun legitimatiebewijs te tonen. Als ze dat weigeren of geen legitimatie bij zich hebben, moet de politie erbij gehaald worden. Als een winkeldief de Nederlandse taal niet machtig is, kan er bovendien geen registratie worden gedaan voor het collectief winkelverbod. Ook de handhaving blijft lastig. In de winkelcentra die we onderzochten worden er jaarlijks tussen de 50 en de 100 collectieve winkelverboden opgelegd; actieve controle hierop is voor de private beveiligers niet haalbaar in de praktijk (W1, W7, W11). Al deze factoren samen zorgen ervoor dat niet iedere winkeldief in aanraking komt met de politie en de behandeling van winkeldieven dus afhankelijk is van externe factoren. Dit zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van winkeldieven, waarbij het o.m. afhankelijk is van (het humeur, de voorkeur, de werkdruk, …) van de winkelier of de politie al dan niet wordt ingeschakeld. Een extra complicatie hierbij is dat de politie het eerdergenoemde reprimandebeleid voor *first offenders* voert: deze reprimande wordt geregistreerd bij de politie. Zo kunnen er dus verschillende registraties naast elkaar bestaan waardoor dezelfde winkeldief meermaals als *first offender* wordt aangemerkt.

Tot slot is PPS **enkel geschikt voor een bepaald type dader**. De aanpak via SODA werkt het best bij kleine diefstallen en gelegenheidsdieven, met name door het relatief lage bedrag dat moet worden betaald. Het collectief winkelverbod richt zich meer op recidiverende dieven, maar is niet geschikt voor toeristen (die slechts eenmalig in het winkelcentrum zijn) of rondtrekkende daders. Als die één keer gepakt zijn en een waarschuwing krijgen, gaan ze de volgende keer gewoon naar een ander winkelcentrum. Daarvoor heb je dus al een landelijk systeem nodig. Er kan om die reden geen *one size fits all*-oplossing bedacht worden voor iedere winkeldief. Er moet naar de individuele omstandigheden van de winkeldiefstal en winkeldief gekeken worden om de juiste reactie te bepalen. De politie moet dus hoe dan ook voldoende betrokken blijven bij het fenomeen om te voorkomen dat een bepaald type dader buiten schot blijft.

3.2.3.5 Kansen van PPS in aanpak winkeldiefstal

We beschreven hierboven al de voordelen en knelpunten van de huidige PPS in het kader van winkeldiefstal, evenals een aantal belangrijke risico's die kunnen ontstaan. Uit de verschillende interviews en observaties kunnen echter ook een aantal kansen opgemaakt worden, die deze vorm van PPS in de toekomst nog kunnen verbeteren.

A. Gezamenlijk registratiesysteem

Uit verschillende interviews is gebleken dat er diverse registratiesystemen in omloop zijn. Denk hierbij aan de winkel- of centrumverboden die in een afzonderlijk systeem worden geregistreerd en de data die SODA bijhoudt i.v.m. de civielrechtelijke afhandelingen van winkeldiefstallen die zij verzorgen. Deze registraties staan los van elkaar én van de politionele registratie. Betrokkenen wensen een **gezamenlijk registratiesysteem, waartoe alle betrokken partijen toegang hebben** of een soepelere informatiedeling tussen betrokkenen, dat toelaat dat iedereen op de hoogte blijft van de winkeldiefstallen die plaatsvinden. Zo blijft ook de politie op de hoogte van winkeldiefstallen die niet uitdrukkelijk bij de politie worden aangegeven.

Een andere mogelijkheid bestaat erin dat een SODA-registratie ook rechtstreeks naar de politie terug kan gaan, zoals vroeger het geval was. Zo is de politie ook meteen op de hoogte, zonder dat zij noodzakelijk verdere acties moet ondernemen. Hierdoor is de politie echter nog niet systematisch op de hoogte van de winkel- en centrumverboden.

B. Wijkagent als centraal aanspreekpunt

In één van de winkelcentra betrokken in dit onderzoek blijkt de **wijkagent een cruciale rol in te nemen als aanspreekpunt voor de verschillende partijen**. Deze wijkagent gaat tijdens iedere shift naar het winkelcentrum om met winkeliers te praten en na te vragen of er zich bijzonderheden hebben voorgedaan. Zo blijft hij goed op de hoogte van wat er speelt in het winkelcentrum (bv. tijdstippen waarop en winkels waarin de meestal winkeldiefstallen worden gepleegd). Diezelfde wijkagent geeft ook preventieve tips aan de winkeliers, bijvoorbeeld in de vorm van een flyer. Zeker in combinatie met het gezamenlijk registratiesysteem zoals hierboven vermeld, zorgt dit ervoor dat de politie haar informatiepositie eenvoudiger kan behouden (zie hieronder).

3.2.4 Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

3.2.4.1 Frequent onderling contact en korte lijnen

Cruciaal voor wederzijdse ondersteuning is dat er **veel onderling contact** is en "korte lijnen" (W1, W2a, W6, W7, W8, W11, W12, W13, W14). Dat contact kan via regelmatig operationeel overleg, Q&A sessies van de politie voor ondernemers, maar ook informeel contact tussendoor, bijvoorbeeld een wijkagent die regelmatig surveilleert in een winkelcentrum en aanspreekbaar is voor winkeliers (W1, W2a, W2b, W6, W8,

W11, W13).[46] Dergelijk contact zorgt ervoor dat partijen anders naar elkaar gaan kijken, dat vertrouwen in elkaar groeit en dat meer begrip ontstaat voor de werkwijze van de andere partij. Dit verhoogt dan weer de bereidheid om informatie uit te wisselen of aangifte te doen bij de politie (W1, W2a, W2b, W8, W10, W12), zoals respondenten W12 (werkzaam bij een gemeente) en W2a (private partij) toelichten:

> Ja, dat mensen gewoon ook door de samenwerking door de jaren heen ook elkaar snel weten te vinden. En ook weten dat het goed is om informatie ook te delen. Zodat als je het samenbrengt dat het ja dat je het kan verrijken. Dat één partij soms maar een klein stukje ziet van hetgeen wat er speelt." (W12)

> En wat we toch wel zien (...) is dat ondernemers toch wel vaak een beetje sceptisch zijn over wat doet de politie nou. En als ik ze bel, komen ze niet of als ik aangifte doe dan kost dat veel tijd, moeite, energie. En wat je dan krijgt in zo'n samenwerking is dat ze echt aan tafel zitten met iemand die ze kan vertellen: nou maar zo gaat het bij ons en als wij een melding krijgen, hebben we nog tien andere dingen als we opgeroepen worden (...) en dat hele eerlijke verhaal wordt ook verteld, waardoor dat beeld of dat stigma van de politie ook wel verandert. (W2a)

In dat contact is het cruciaal om het **gemeenschappelijke doel en belang steeds helder te hebben**. Ook moet voor alle partijen de toegevoegde waarde van de samenwerking duidelijk zijn zodat zij een middel blijft en niet een doel op zich. Regelmatig evalueren hoe de samenwerking loopt en hoe je elkaar kan ondersteunen om het gemeenschappelijk doel te bereiken is belangrijk (W1, W2b, W12, W13). Bovendien worden de voordelen van de samenwerking vaak pas op langere termijn zichtbaar (W1, W2a, W14). "In ons winkelcentrum", zo vertelt respondent W14 (manager in een winkelketen), "plukken we nu de vruchten van samenwerking met de wijkagent, politie, SODA en de beveiligers."

3.2.4.2 Afspraken maken op organisatieniveau

Om te vermijden dat samenwerking te afhankelijk is van individuen, zou er meer moeten worden ingezet op het maken van **afspraken op organisatieniveau**. Respondenten pleiten voor de verankering hiervan bij de korpsleiding van de politie en het afsluiten van convenanten maar dan op een minder moeizame en stroperige manier dan nu vaak gebeurt (W5, W7, W10, W13, W14). Dat voorkomt ook dat partijen zich in een juridisch schemergebied bevinden waarin het lastig is om te bepalen welke informatie wel of niet uitgewisseld mag worden en waar het altijd zoeken is naar hoe je "niet buiten het boekje gaat" (W4, W7, W9, W13).

[46] Observatie in een winkelcentrum.

3.2.4.3 Afspraken maken over manier van afhandeling

Er moeten niet alleen **afspraken gemaakt worden op organisatieniveau, maar ook onder de betrokken actoren zelf**. Eerder werd reeds duidelijk dat het al dan niet inschakelen van de politie één van de belangrijkste dilemma's is waarmee winkeliers geconfronteerd kunnen worden. Winkeliers hebben vaak geen concrete handvatten om te beslissen of ze de politie moeten bellen omdat er een gebrek is aan concrete afspraken wat dit betreft. Eén winkelketen waarmee we gesproken hebben, heeft wel een dergelijke richtlijn, m.n. dat de politie steeds gebeld moet worden bij een winkeldiefstal (naast de civielrechtelijke afhandeling via SODA). Dit maakt het voor de winkelier duidelijk wat er van hem/haar verwacht wordt. Dergelijke richtlijnen kunnen deels tegemoetkomen aan het dilemma of de politie moet worden ingeschakeld of niet en kan tegelijkertijd zorgen voor meer gelijkheid in de behandeling van winkeldieven. Het verdient in deze context wellicht ook aanbeveling om de politie te betrekken bij het maken van deze afspraken.

3.2.4.4 Politie moet informatiepositie behouden

Een strategisch dilemma houdt verband met de keuze van de politie om haar informatiepositie rondom winkeldiefstal te versterken of niet. Het (deels) uitbesteden van taken aan private partijen houdt het risico in dat de politie haar **informatiepositie kwijtspeelt en daarvoor te afhankelijk wordt van private partijen** (W5, W7, W10, W12, W13). Als winkeliers enkel nog SODA inschakelen en geen aangifte meer doen van een winkeldiefstal, verliest de politie zicht op het fenomeen, zowel in termen van absolute cijfers als trends en nieuwe ontwikkelingen (W7, W10, W11, W12). De meeste respondenten zijn er dan ook geen voorstander van dat de politie nog meer taken op vlak van winkeldiefstal uitbesteedt aan andere actoren. Er is volgens hen al veel belegd bij andere partijen, zoals gemeentelijke BOA's voor de aanpak van eenvoudige winkeldiefstallen, het Platform Veilig Ondernemen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het informeren van ondernemers over de preventie van winkeldiefstal en private partijen in het collectief winkelverbod (W2a, W2b, W7, W8, W9, W11). Enkele respondenten zien nog mogelijkheden in het bevoegd maken van private beveiligers voor legitimatiecontrole. Dat zou de politie veel tijd schelen, maar vergt ook dat de opleiding en kwaliteitseisen voor private beveiligers versterkt wordt (W1, W7, W11). Daarnaast kan de politie ook inzetten op betere samenwerking met private partijen en het maken van duidelijke afspraken over onderlinge informatie-uitwisseling (zie hoger). Zo kunnen afspraken worden gemaakt met private partijen wanneer de politie erbij wordt gehaald (bv. enkel bij recidive of een wederspannige verdachte),

zoals bijvoorbeeld het geval is in een winkelcentrum A waar we een observatie deden (W7, W9).[47]

Bij de vraag of andere actoren bepaalde taken van politie kunnen overnemen, verwijst wijkagent W6 uitdrukkelijk naar de verschillende bevoegdheden.

> Daar sparren wij natuurlijk ook regelmatig over en je zit met bevoegdheden van een algemene opsporingsambtenaar dus politie, die zijn vrij breed. Maar als je bijvoorbeeld kijkt naar handhaving [vanuit de gemeente], die mogen een aantal dingen wel, maar sommige dingen absoluut niet of alleen onder bepaalde voorwaarden. En hetzelfde geldt voor de boa's vanuit de NS hè, veiligheid en service, of beveiligers want dat zijn eigenlijk qua bevoegdheden zijn dat burgers. Nee ja, kijk dan torn je echt aan het wetboek van strafvordering en vanuit de politiewet. Ja, dat zie ik op korte termijn niet gebeuren, nee.

3.2.5 Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS

De **private partners behalen, naar eigen zeggen, verschillende doelen die worden nagestreefd met de PPS'en in het kader van winkeldiefstal**, waaronder het doen afnemen van het aantal winkeldiefstallen, het verzorgen van veiligheid, het tegengaan van straffeloosheid, het aansprakelijk stellen van daders en het beperken van de werklast die winkeldiefstal vergt. Dit laatste doel, het beperken van de werklast, wordt ook door politierespondenten benoemd, evenals het terugdringen van overlast.

Het belangrijkste doel dat met de civielrechtelijke afhandeling via SODA wordt nagestreefd is het aansprakelijk stellen van daders en het vervolgens innen van schadevergoeding. Met de civielrechtelijke afhandeling wordt ook ingezet op het tegengaan van straffeloosheid. Alleen kan daarbij de vraag gesteld worden of straffeloosheid niet enigszins bevorderd wordt doordat bepaalde winkeldieven buiten de strafrechtsketen blijven. Dit kan als negatief neveneffect hebben dat de politie onvoldoende op de hoogte is van het aantal winkeldiefstallen en de omstandigheden (bv. welke winkels worden vaak slachtoffer, op welke tijdstippen vinden de meeste diefstallen plaats).

De **werklast** voor de winkeliers wordt beperkt doordat andere actoren (zoals SODA) de afhandeling van winkeldiefstallen op zich neemt. Ook voor de politie wordt de werklast verminderd omdat zij niet altijd meer ter plaatse hoeft te komen. Verschillende betrokkenen veronderstellen dat er ook een preventief effect uitgaat van de mogelijkheid tot het krijgen van een schadevergoeding van €181 of een winkel- of centrumverbod. Hiermee kan het aantal winkeldiefstallen mogelijk ingeperkt worden

[47] Observatie in winkelcentrum A.

en ook de veiligheid in de winkelgebieden beter gewaarborgd worden. Een dergelijk preventief effect is echter nog niet empirisch bewezen.

Dit neemt niet weg dat een aantal zaken het behalen van de doelen enigszins bemoeilijkt. We bespreken hieronder twee dergelijke aspecten: capaciteitsproblemen bij de verschillende partijen en de informatiedeling die nog voor verbetering vatbaar is. Door aan deze moeilijkheden tegemoet te komen, kunnen de doelen wellicht nog meer behaald worden.

3.2.5.1 Capaciteitsproblemen bij alle partijen

Door samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen beide elkaar ondersteunen om winkeldiefstal effectiever aan te pakken (zie hoger). Toch wordt die samenwerking in de praktijk vaak bemoeilijkt door **capaciteitsproblemen aan beide kanten** (W1, W2a, W2b, W6, W7, W8, W9, W11, W12, W13, W14). De politie kan niet voor elke winkeldief ter plaatse komen (W1, W7, W8, W11, W12, W14) en bij winkeliers ontbreekt vaak capaciteit voor preventie en afhandeling van winkeldiefstal, zeker omdat het sowieso al lastig is om personeel te vinden (W6, W8, W11), zoals respondent W6 (politie) toelicht: "Dus dan wordt er gewoon een keuze gemaakt. Oké, hier ben ik gewoon met deze winkelboeven straks een uur bezig, maar dan blijven allemaal die containers staan die ik moet vullen" (W6). Ook W11 (private beveiliging) ging hier tijdens het interview op in: "En een winkelier zit eigenlijk helemaal niet te wachten op diefstal. Want het is niet alleen dat er wat gestolen wordt, dat dat iets kost, maar ook de tijd die je eraan kwijt bent natuurlijk. En de winkels zelf zitten ook met personeelstekort." (W11)

Hoeveel beveiligers er ingezet worden door private partijen verschilt ook sterk. Grote winkels of winkelketens hebben vaak een beveiliger in dienst, terwijl kleinere winkels dat niet kunnen betalen en dus afhankelijk zijn van de capaciteit van de politie, BOA's of het winkelcentrum (W9, W12). Door die beperkte capaciteit kan het zijn dat partijen zich niet houden aan gemaakte afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling, waardoor de aanpak minder effectief wordt. Open dialoog hierover en wederzijds begrip voor elkaars positie zijn cruciaal om samen naar oplossingen te zoeken voor de capaciteitsproblemen (W4, W6, W7). Ook dreigt er rechtsongelijkheid te ontstaan tussen winkels en winkelcentra met een hoge pakkans en kans op aansprakelijkstelling voor winkeldieven omdat er veel wordt samengewerkt, en winkels en winkelgebieden waar daar geen sprake van is.

Omdat de afhandeling van één winkeldiefstal nu heel wat mensuren kost (ook bij lage bedragen), zou het efficiënter inrichten daarvan ook winst opleveren (W7, W8, W9). Dat kan bijvoorbeeld door de registratie of informatie-uitwisseling te vereenvoudigen. Die capaciteit kan dan worden ingezet voor andere vormen van overlast of

onveiligheid (W2a, W10, W11). Deels is hier al aan tegemoet gekomen via het reprimandebeleid van de politie (zie hoger).

3.2.5.2 Nog veel kansen om informatiedeling te verbeteren

Informatiedeling is heel belangrijk in de samenwerking tussen publieke en private partijen, maar kan in de praktijk nog versterkt worden. Ten eerste **ontbreekt soms de bereidheid om informatie uit te wisselen**. Beveiligers zouden bijvoorbeeld beter preventief kunnen werken als ze bepaalde informatie vanuit de politie zouden krijgen. Het gaat daarbij niet altijd over privacygevoelige informatie zoals persoonsgegevens, maar ook over modi operandi, de manier waarop criminelen werken of de momenten waarop het meeste winkeldiefstallen worden gepleegd (W8, W9, W12, W13).

Ten tweede bestaan er nu **verschillende systemen naast elkaar** waarin winkeliers meldingen of registraties van winkeldiefstallen doen. Die zouden meer op elkaar afgestemd moeten zijn, zodat het minder tijd kost voor de winkelier en zodat verschillende partijen alle informatie bij elkaar hebben (W1, W2b, W7, W10, W12, W14). Als de aangifte bij SODA gekoppeld is aan de aangifte bij de politie, en eventueel ook aan de registratie voor het collectieve winkelverbod, verhoogt dit de meldingsbereidheid van winkeliers. Dan heb je een win-win; de politie krijgt zicht op het fenomeen en als winkelier krijg je een vergoeding, zoals respondent W7 (security manager bij een winkelketen) uitlegt:

> Ik win er mee dat ik niet drie keer dezelfde administratie hoef te verwerken of drie verschillende controles moet doen en de politie wint ermee dat ze eenduidige informatie krijgen voordat er überhaupt politie ter plaatse is en het helpt eigenlijk op alle fronten en ja, dat is dat is een mega kans en die kunnen we nog veel verder uitbreiden.

Als de civielrechtelijke afhandeling in beeld is bij de politie, kan je ook werkelijk het strafrecht als 'ultimum remedium' toepassen na herhaaldelijke inbreuken, zoals het geval is in winkelcentrum A (W5, W9, W14).[48]

3.2.6 Conclusie

Met als doel om het aantal winkeldiefstallen te doen afnemen, de veiligheid te verzorgen, straffeloosheid tegen te gaan, daders aansprakelijk te stellen en de werklast te beperken, ontstonden PPS'en in het kader van winkeldiefstal. Hoewel deze PPS'en aspecten van contractuele en relationele samenwerking omvatten, is er in de praktijk vooral sprake van een verdeling van verantwoordelijkheden. Zo staat SODA in voor de

[48] Observatie in winkelcentrum A.

civielrechtelijke afhandeling van winkeldiefstallen, zijn winkelcentra (en dan m.n. de private beveiliging) verantwoordelijk voor het uitschrijven en opvolgen van centrumverboden en komt de politie ter plaatse wanneer de winkelier beslist dat hier nood aan is (bv. wederspannige winkeldief). Hierbij kan de vraag gesteld worden in welke mate er sprake is van een daadwerkelijke samenwerking wanneer de civielrechtelijke afhandeling via SODA of de winkel- en centrumverboden worden toegepast zonder tussenkomst van de politie. Kenmerkend aan deze casus is dan ook dat bepaalde politietaken door private partijen worden opgenomen (zoals SODA), waarbij meer op een civielrechtelijke afhandeling wordt ingezet. Op deze manier kunnen politiediensten, die niet altijd voldoende tijd hebben om op alle winkeldiefstallen te reageren, dit type taken overlaten aan andere partijen. Zo worden niet alleen meer winkeldieven bestraft (ook bij kleinere winkeldiefstallen, waarbij de politie niet altijd ter plaatse zou komen), maar kan de politie zich richten op die winkeldiefstallen waarbij de dief agressief is, voor een groot bedrag gestolen heeft of niet wil meewerken aan de civielrechtelijke afhandeling. De politie dient zo minder vaak ter plaatse te komen, wat resulteert in tijd die vrijkomt voor andere politietaken.

Door samen te werken kan winkeldiefstal effectiever aangepakt worden, kunnen partijen elkaar ondersteunen vanuit een gedeeld belang en kan een antwoord geboden worden op de beperkte personele capaciteit waarmee de partijen kampen. Deze capaciteitsproblemen zorgen er soms echter toch nog voor dat de samenwerking wat stroever verloopt of wat minder goed dan gehoopt, omdat afspraken niet altijd kunnen worden nageleefd. Ook de informatiedeling kan op sommige punten nog beter om de eerder vermelde doelstellingen te bereiken. Daarbij moet erop worden toegezien dat de politie haar informatiepositie behoudt. Een gezamenlijk registratiesysteem, waarin zowel de civielrechtelijke afhandeling via SODA als winkel- en centrumverboden worden geregistreerd, en waartoe ook de politie toegang heeft, kan als een kans gezien worden om de samenwerking nog te verbeteren. De wijkagent als centraal aanspreekpunt kan de informatiepositie van de politie ook mee waarborgen.

Binnen de casus winkeldiefstal, waarin op bepaalde locaties winkeliers, particuliere beveiligingsorganisaties, de stichting SODA en de politie (onder het toeziend oog van de AP) samen optrekken om dit fenomeen het hoofd te bieden wordt zowel repressief als preventief opgetreden. Er zijn niet-strafrechtelijke sancties (schadevergoeding die door SODA wordt geïnd, (collectief) winkelverbod) die zowel repressief als preventief werken en die soms wel en soms niet naast het strafrechtelijke instrumentarium (aanhouden van verdachte, strafrechtelijke vervolging) worden gebruikt. Tegelijk blijkt uit ons casusonderzoek dat er niet altijd concrete afspraken zijn over de vraag wanneer de politie wel of niet moet worden ingeschakeld, of op welke wijze de verschillende maatregelen (schadevergoeding betalen aan SODA, winkel(gebied)verbod, strafrechtelijke afdoening) zich tot elkaar verhouden. Elke politie-eenheid heeft bovendien sinds kort een eigen beleid met betrekking tot

gegevensverstrekking aan SODA, waardoor deze gegevensverstrekking – die volgens de respondenten aanvankelijk goed liep – lijkt te stokken. Tegelijk is inmiddels in uitspraken van de Nationale ombudsman en de Haagse rechtbank uitgemaakt dat de gegevensverwerking aanvankelijk jarenlang niet in overeenstemming is geweest met de Wpg, wat vermoedelijk de reden is dat de politie nu haar beleid heeft veranderd. Wat daarvan mag zijn: deze onduidelijkheden over gegevensverstrekking leiden, zo blijkt uit ons casusonderzoek, tot misverstanden en onbegrip. Kortom: er kan makkelijk onduidelijkheid zijn over rollen en verantwoordelijkheden.

Uit berichtgeving omtrent winkeldiefstal maken we intussen op dat het aantal collectieve winkelverboden hand over hand toeneemt,[49] terwijl de politie al enige tijd een zogenoemde reprimanderegeling hanteert (*first offenders* krijgen alleen een waarschuwing)[50] en het OM aangeeft winkeldiefstallen op korte termijn vooral nog met een strafbeschikking te willen afdoen.[51] In de Tweede Kamer is in maart 2025 ingestemd met het voorstel om de politie niet langer te verplichten om een door een burger aangehouden verdachte mee te nemen (zie 1.4.3.2). Hoe al deze initiatieven zich tot elkaar verhouden is onduidelijk, met het risico dat het zicht op het gezamenlijke maatschappelijke belang vertroebelt. Hoe kan bijvoorbeeld het reprimandebeleid goed uitgevoerd worden als de politie niet op de hoogte geraakt van het feit dat een winkeldief al eens eerder is gepakt en toen de zaak via SODA heeft afgehandeld? Bovendien ontstaat er een risico van rechtsongelijkheid, omdat de reactie op de winkeldiefstal afhankelijk is van de plaats waar de winkeldief actief is. Gaandeweg ontstaat er zo een grotere variëteit in de manier waarop bepaalde criminaliteitsfenomenen worden afgehandeld, wat mogelijke rechtsongelijkheid nog meer in de hand kan werken.

Tot slot wijzen we erop dat dit casusonderzoek gebaseerd is op een beperkt aantal samenwerkingsverbanden m.b.t. winkeldiefstal, waarmee we geenszins willen aantonen dat er overal in Nederland wordt gewerkt met civielrechtelijke afhandelingen en winkel- en centrumverboden. Het is de winkelketen die beslist of ze met organisaties zoals SODA willen samenwerken en ook de toepassing van winkel- en centrumverboden is afhankelijk van het beleid van de winkel(keten) of –centrum. Hoewel de interviews en observaties op verschillende vlakken een positief beeld hebben geschetst van de samenwerking, blijkt uit ons onderzoek en berichtgeving in de

---

49 https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2556657-explosieve-groei-van-collectieve-winkelverboden-voor-winkeldieven.
50 https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/winkeldiefstal/informatie-over-afhandeling-winkeldiefstal.pdf
51 https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/17/het-openbaar-ministerie-gaat-strafbeschikking-meer-benutten.

media ook dat er problemen zijn m.b.t. de manier waarop de informatie-uitwisseling verloopt. We komen hier in de conclusie op terug.

Tabel 3.1: Samenvatting bevindingen casus winkeldiefstal

Code	Samenvatting bevindingen
Aanleiding	• Hoge aantal winkeldiefstallen • Hoge werkdruk voor politie • Specifiek voor SODA: daders die regelmatig onbestraft blijven
Initiatiefnemer en betrokkenen	SODA is opgericht door een oud-politiemedewerker. Het collectief winkelverbod is een initiatief van het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) die hiervoor een methode ontwikkeld heeft. Het initiatief om te gaan samenwerken met SODA of de methode van het CCV te gaan gebruiken ligt bij private partijen, zoals winkeluitbaters of eigenaars van winkelcentra, soms na overleg met de wijkagent. Betrokkenen in de samenwerking zijn o.m. de politie (m.n. de wijkagent), winkeluitbaters, horecaondernemingen, de beveiliging van winkels of winkelcentra, de directie of eigenaars van shoppingcentra, brancheorganisaties, Platform Veilig Ondernemen, SODA en Stichting Daad.
Doelen	• Doen afnemen van winkeldiefstallen • Verzorgen van veiligheid (ook voor ondernemers) • Tegengaan van straffeloosheid • Aansprakelijk stellen van daders • Beperken van de werklast
Vorm	Contractuele samenwerking in de vorm van convenanten (bv. in het kader van het collectief winkelverbod), relationele samenwerking en regelmatig een verdeling van verantwoordelijkheden
Verdeling taken, rollen en bevoegdheden	• SODA is verantwoordelijk voor civiele afhandeling (indien winkel aangesloten is bij SODA) • Winkel- en centrumverboden in shoppingcentra voornamelijk opgevolgd door private beveiliging • Politie komt ter plaatse indien nodig (bv. wederspannige dader, dader die zich niet wil/kan identificeren, hoge buit) • Winkelier heeft uiteindelijke keuze om de hulp van de politie in te roepen en aangifte te doen
Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders/waarborgen	Behalve algemene (wettelijke) kaders, zoals AVG en convenant collectief winkelverbod, zijn er vaak geen

	of weinig specifieke afspraken over informatie-uitwisseling.
Dilemma's	Het voornaamste dilemma dat op uitvoerend niveau kan optreden is de keuze van de winkelier om al dan niet politie in te schakelen bij een winkeldiefstal. Op meer strategisch niveau betreft het de keuzes rondom de informatiepositie van de politie. Doet de politie inspanningen om deze te versterken of net niet?
Knelpunten	• Privacywetgeving bemoeilijkt samenwerking • Gebrek aan structurele samenwerking en afspraken • Verschillende belangen
Risico's	Er kunnen meerdere onbedoelde negatieve effecten plaatsvinden, waaronder een waterbedeffect, een fout signaal voor recidiverende winkeldieven, meer personen die bestraft worden door de civielrechtelijke aanpak van winkeldiefstal, een ongelijke behandeling van winkeldieven en het buiten schot blijven van veelplegers.
Voordelen	• Meer effectieve aanpak winkeldiefstal • Elkaar ondersteunen vanuit een gedeeld belang • Antwoord op beperkte personele capaciteit
Kansen	• Gezamenlijk registratiesysteem • Wijkagent als centraal aanspreekpunt voor private partijen
Kaders en waarborgen om met knelpunten en dilemma's om te gaan	• Frequent onderling contact en korte lijnen, waarbij het gemeenschappelijke doel en belang steeds helder moeten zijn Afspraken maken op organisatieniveau • Afspraken maken over manier van afhandeling • Politie moet informatiepositie behouden
Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van PPS	• Capaciteitsproblemen bij alle partijen • Nog veel kansen om informatiedeling te verbeteren

3.3 Mensenhandel

Mensenhandel is een crimineel fenomeen met uiteenlopende verschijningsvormen, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.[52] Mensenhandel wordt gezien als een ernstig strafbaar feit, waarop een maximale gevangenisstraf van 12 jaar staat (art. 273f Wetboek van Strafrecht). De strafbaarstelling van mensenhandel is helaas ook complex, waardoor het een moeilijk te bewijzen delict is. Op het terrein van de bestrijding van mensenhandel zijn vele publieke en private partijen actief, al dan niet in meer of minder gestructureerde samenwerkingsverbanden. We kijken in deze casus zowel naar formele als informele samenwerkingsverbanden, waarbij het vooral gaat over samenwerking tussen politie, andere publieke organisaties (o.a. Nederlandse Arbeidsinspectie) en maatschappelijke partijen.

3.3.1 Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS

De politietaken met betrekking tot het fenomeen mensenhandel zijn vooral belegd bij de Nederlandse politie en de opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (OD-NLA), waarbij de afspraak is dat die laatste arbeidsuitbuiting voor haar rekening neemt. De aanpak van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting gebeurt door het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM), onderdeel van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), die bestaat in elk van de eenheden van de Nederlandse politie.[53] Het OM is uiteindelijk verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Afhankelijk van de dienst die de zaken heeft onderzocht, wordt de zaak behandeld door een van de arrondissementsparketten (bij zaken die door een van de eenheden van de Nationale politie worden aangeleverd) of het functioneel parket (bij de zaken die door de OD-NLA worden aangeleverd).

In "mensenhandel land", een door respondenten veelgebruikte term die verwijst naar alle organisaties en activiteiten rondom mensenhandel, wordt in de praktijk **vooral samengewerkt tussen publieke partijen**. Dat gebeurt **ad hoc** rond specifieke dossiers maar ook meer **structureel** binnen het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) en onder de vlag van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Het EMM is in 2005 opgericht als samenwerkingsverband tussen

[52] "Bij seksuele uitbuiting wordt iemand gedwongen om seksuele diensten te verlenen tegen betaling. De betaling kan plaatsvinden in de vorm van geld of andere vergoedingen, zoals kleding of eten. (...) Arbeidsuitbuiting is gedwongen arbeid of dienstverlening, buiten de seksindustrie. Het slachtoffer wordt gedwongen onder vaak slechte omstandigheden en tegen geen of weinig salaris te werken. Er bestaan 2 vormen van arbeidsuitbuiting: gedwongen arbeid en gedwongen dienstverlening. (...) Slachtoffers van criminele uitbuiting worden gedwongen om strafbare activiteiten uit te voeren, zoals bijvoorbeeld stelen. Het moeten ronselen van nieuwe slachtoffers van mensenhandel is ook een vorm van criminele uitbuiting." (zie: https://www.nationaalrapporteur.nl/mensenhandel/vormen-van-mensenhandel).

[53] De afdeling AVIM bestaat uit een Team Toezicht, Handhaving en Identificatie (HTI) en Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM).

de Nederlandse Politie, de NLA, het OM en de Koninklijke Marechaussee.[54] Op basis van gegevens in registratiesystemen van deze organisaties wordt hier geprobeerd om grotere verbanden te trekken (M1). De RIEC's richten zich in brede zin op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit; zij ondersteunen samenwerking tussen een groot aantal publieke convenantpartners.[55] Het zijn belangrijke netwerken om informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties te bundelen; de RIEC's ondersteunen en stimuleren ook PPS.[56] De gemeente is een andere publieke partij waar de politie veel mee samenwerkt als het gaat om mensenhandel. Op beleidsniveau werkt de gemeente samen in het driehoeksoverleg (burgemeester, OM en de politie).

Met **maatschappelijke en private partijen** werkt de politie minder samen dan met publieke partijen. Er is wel een lange samenwerking met zorgorganisaties en het coordinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) voor hulp en opvang van (potentiële) slachtoffers. Respondenten noemen ook NGO's, zoals het Centrum tegen kindermishandeling en mensenhandel als partner. Zij worden gesubsidieerd door de overheid, doen onderzoek, hebben een chatgroep voor slachtoffers van mensenhandel en kunnen (potentiële) slachtoffers doorverwijzen. Verder probeert de politie landelijk veel signalen van mensenhandel online op te pikken. Daarvoor zijn zij in gesprek met bijvoorbeeld aanbieders van sekssites om te kijken hoe mensenhandel voorkomen kan worden en wat aanbieders kunnen aanleveren bij de politie. De politie verzorgt ook voorlichting op scholen en bedrijven en werkt samen met andere, veelal maatschappelijke, organisaties die actie ondernemen tegen mensenhandel of bewustwording creëren over mensenhandel (M4, M6).

Doelen van samenwerking rondom mensenhandel zijn veelzijdig, maar het gaat vaak om het delen van informatie (of de wens daartoe) zodat de betrokken partijen hun respectievelijke taken beter kunnen uitvoeren. Het gaat dan over taken gericht op het opsporen van verdachten, hulverlening aan slachtoffers, preventie van slachtofferschap, herkennen van signalen van mensenhandel, wekken van vertrouwen om meldingsbereidheid rondom mensenhandel te vergroten en preventie aan de zijde van mogelijke criminogene omgevingen, bijvoorbeeld door ondernemingen bewust te maken van risicofactoren (eventueel met betrokkenheid van brancheverenigingen).

---

[54] Meer informatie: https://www.emm-online.nl/
[55] De convenantpartners zijn: gemeenten, provincies, OM, Nederlandse Politie, Belastingdienst, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
[56] Meer informatie: https://www.riec.nl/

3.3.2 Formele en praktische vormgeving: verdeling van taken, rollen en bevoegdheden

De vorm van de samenwerking is in deze casus een combinatie van contractuele (via convenanten) en relationele samenwerking. We bespreken hieronder achtereenvolgens hoe de samenwerking eruit ziet op het vlak van 1) opsporing en handhaving, 2) preventie en zorg, en 3) gezamenlijke controles. Daarna lichten we het verschil tussen formele en informele samenwerking toe.

3.3.2.1 Samenwerking in opsporing en handhaving

Samenwerking tussen publieke organisaties rondom mensenhandel gebeurt vooral op basis van **convenanten** (zoals via het RIEC) en heeft als belangrijkste doel informatie-uitwisseling, zoals het doorgeven van signalen van mensenhandel of het delen van informatie die nodig is voor een concreet dossier. Die informatie is van belang voor de opsporing en handhaving, die belegd is bij de Nederlandse politie en NLA, onder leiding van het OM. Dit houdt in dat zij concrete dossiers mensenhandel draaien, onderzoek doen naar criminele samenwerkingsverbanden en een goede informatiepositie op dat vlak trachten te creëren (M1). Als we het hebben over het takenpakket van de politie bij mensenhandel, vertelt respondent M3 van een RIEC:

> (...) zij [de politie] opereren vrij zelfstandig (...). Zij hebben een wegingstafel waarin signalen binnenkomen. Dus zij maken een soort zoekslag binnen hun eigen systeem om te kijken of daar componenten in zitten van mensenhandel en daarop acteren zij. En ook natuurlijk als er gewoon aangiftes binnenkomen, dan gaan zij daarop verder. Of als er controles zijn vanuit een prostitutiecontrole van uit de gemeente, dan worden zij vaak ingeschakeld voor hulp.

Het kan ook gaan over praktische hulp bij zo'n dossier. Zo meldt de politie geregeld signalen van arbeidsuitbuiting aan de NLA en biedt zij haar in specifieke dossiers de **'sterke arm'** tijdens controles (M1). Verder is er regelmatig overleg tussen beide partijen over wie een specifieke zaak kan oppakken, bijvoorbeeld als er een samenloop is van seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Dat overleg gebeurt vooral tussen vaste contactpersonen vanuit het "warme contact" (M1) en ad hoc als er zich concrete zaken voordoen (M1). Er zijn ook enkele tijdelijke *field labs* opgezet rond concrete thema's, zoals rond de Aziatische horeca met partijen als de politie, de NLA, de gemeente en het OM. Dan wordt projectmatig samengewerkt om beter zicht te krijgen op mensenhandel in een specifieke sector met als doel de aanpak te versterken (M2, M4).

Respondent M3 legt uit dat signalen van mensenhandel in verschillende overlegorganen besproken worden, zoals het Districtelijk Team Ondermijning (DTO), waar politie, Belastingdienst, gemeente en RIEC samenwerken. Ze beslissen gezamenlijk of iets een casus wordt. Informatie wordt gedeeld binnen het RIEC-convenant, zonder private partijen aan tafel.

3.3.2.2 Samenwerking in preventie, zorg en bewustwording

Preventie en zorg zijn belegd bij andere publieke organisaties, zoals gemeenten en Veilig Thuis, en maatschappelijke partijen, zoals CoMensha, Belle Groep, Straatwaarden, Pretty Women en FairWork. Deze zorgpartijen zetten zich in voor hulpverlening, onderdak, en/of (juridisch) advies aan (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, alsook voorlichting aan andere organisaties die werken rond deze thematiek (M1, M7). CoMensha heeft een centrale rol in de zorgkant van mensenhandel. De organisatie coördineert in nauw overleg met de zorgcoördinatoren (als voorzitter van het landelijk overleg van zorgcoördinatoren) de opvang van slachtoffers van mensenhandel, registreert en analyseert gegevens over slachtoffers van mensenhandel in Nederland, verbindt en ondersteunt organisaties op het gebied van de aanpak van mensenhandel, signaleert relevante ontwikkelingen en adviseert daarover, gevraagd en ongevraagd. CoMensha krijgt vanuit deze rol meldingen van zorgcoördinatoren mensenhandel en FairWork, een organisatie die zich inzet voor belangen van arbeidsmigranten. Verder krijgen zij advies- en informatievragen van o.a. advocaten, schoolmaatschappelijk werkers, maar ook van bezorgde burgers.

De NLA en politie hebben met deze maatschappelijke partijen vooral een **relationele samenwerking** waarbinnen informatie-uitwisseling centraal staat. In sommige gevallen ligt daar ook een convenant onder (o.a. in samenwerking tussen CoMensha, politie en zorgcoördinatoren) Via NGO's komen veel signalen van mensenhandel terecht bij de Nederlandse politie of de NLA (M2). Specifiek voor arbeidsuitbuiting heeft de NLA periodiek overleg met alle organisaties die betrokken zijn bij slachtofferhulp vanuit het idee dat deze organisaties relevante informatie kunnen delen met de NLA (M1). Maatschappelijke partijen die een concrete casus hebben, bijvoorbeeld omdat een slachtoffer zich meldt, kunnen daarbij andere publieke dan wel maatschappelijke partijen betrekken, afhankelijk wat nodig is, zoals respondent M7 van Belle Hulpverlening toelicht:

> Stel (...): Ik heb gehoord van een dame die wordt vastgehouden in een huis hier in [stad]. Ga ik niet in mijn eentje op af, want het kan gevaarlijk zijn. Dus dan koppel ik gelijk met mijn netwerkpartners: 'Dit heb ik gehoord' (...). Dan bel ik inderdaad mijn contacten binnen de politie, bij voorkeur dan de wijkagenten daar, of bij team mensenhandel of bij de gemeente, de afdeling die toezicht heeft op vergunde en onvergunde prostitutie. En dan gaan we overleggen. Of met een ketenpartner als veilig thuis; net wat nodig is. Dus het is per casus ja. Wat er nodig is.

Ook gemeenten werken intensief samen met maatschappelijke organisaties zoals Belle Groep en Pretty Women om uitbuiting te voorkomen en bescherming en opvang te bieden.

Daarnaast werken verschillende publieke en maatschappelijke organisaties samen om kennis over mensenhandel te delen en bewustzijn te vergroten. Respondent M7 vertelt dat diens organisatie gemeentelijke BOA's helpt door te adviseren op welke signalen van mensenhandel zij moeten letten. Respondent M3 van het RIEC legt uit dat het RIEC samenwerkt met Platform Veilig Ondernemen om ondernemers bewust te maken van arbeidsuitbuiting. Deze respondent benadrukt dat publieke partijen meer naar de private sector moeten gaan om ondermijning aan te pakken. Respondent M9 van de politie stelt dat, op het terrein van arbeidsuitbuiting, samenwerking met de private sector, zoals supermarkten en slachthuizen, essentieel is en pleit voor nazorg voor slachtoffers: "hoe sneller je erbij bent, hoe sneller je hen kunt helpen."

3.3.2.3 Samenwerking tijdens gezamenlijke controles

Samenwerking is er ook in de controle op onvergunde prostitutie, waar eveneens mogelijk sprake kan zijn van mensenhandel. De gemeente neemt hierin het voortouw door actief op vergunningsaanvragen en locaties te controleren.[57] Maatschappelijke organisaties, als Belle Groep of Pretty Women, zijn daarbij aanwezig voor hulpverlening bij mogelijke seksuele uitbuiting.[58] Bij signalen van mensenhandel schakelen ze het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel in (M7). Bij het aantreffen van illegale sekswerkers zonder legitimatie kan de afdeling AVIM worden ingeschakeld voor verdere controle (M5). Dat gebeurt niet altijd, zoals respondent M5 van een gemeente zegt:

> Overigens doen wij al onze sekswerkcontroles vanuit het feit dat we sekswerkers willen helpen, dus we gaan niet snel over tot aanhouding. We kijken eerst of we zorg moeten verlenen, of we ze eruit kunnen halen op een manier, en dan pas kijken wij of ze iets illegaals doen.

Als controleurs van de gemeente moeilijkheden verwachten, werken ze samen met de 'sterke arm', in de vorm van de wijkagent. Dat is bijvoorbeeld het geval als er al eerder meldingen zijn geweest van agressie of overlast. Tijdens en na zo'n **gezamenlijke controle** kan elke partij aan de slag vanuit de eigen bevoegdheid; de hulporganisatie met zorg aan de slachtoffers en de politie met het opsporingsonderzoek, zoals respondent M7 van een zorgpartij toelicht:

> Het was een groep van zes mensen, twee van team mensenhandel, twee van de gemeente. Ik vanuit [hulporganisatie] en nog een wijkagent, en die waren heel

[57] Zie: document 'Agenda tegen uitbuiting'. De betreffende gemeente spreekt in deze agenda van uitbuiting in plaats van mensenhandel omdat de term mensenhandel een juridische verzamelnaam is voor verschillende vormen van uitbuiting (arbeids-, seksuele- en criminele uitbuiting en gedwongen orgaanhandel) en soms ten onrechte de suggestie kan wekken dat het gaat over praktijken waarbij mensen over grenzen worden gesmokkeld. Dat is niet altijd het geval. Het gaat om mensen dwingen dingen te doen en daar geld aan te verdienen.

> betrokken. We belden elkaar. Ja, het was gewoon zo'n heftige zaak. (...) Het team mensenhandel die gaf door, wij gaan deze jongen, dit slachtoffer, verhoren. Dan zorgde ik dat een collega en ik daar zaten in de hal en dan zeiden zij na afloop van het verhoor: 'Er zitten nu twee hulpverleners, die gaan even met je in gesprek', en dan stonden wij daar met een blikje fris en wat te eten. Want iemand nou ja, een jongen van achttien heeft altijd honger en dan gingen we kort in gesprek. Dat was natuurlijk een hele fijne samenwerking.

3.3.2.4 Verschil tussen formele en informele samenwerking

Met CoMensha hebben de NLA en de politie een **formele samenwerking** in de aanpak van mensenhandel. CoMensha geeft meldingen door aan of ontvangt ze van de NLA, en coördineert vervolgens de opvang van slachtoffers, bijvoorbeeld op het gebied van onderdak, juridisch advies en andere voorzieningen (M1, M7). In de Wet politiegegevens is geregeld dat de politie bepaalde gegevens structureel verstrekt aan CoMensha (art. 18 Wpg jo art. 4.2 Bpg).[59] M6 van CoMensha zegt: "De politie is de grootste partij die bij CoMensha aanmeldt." Die samenwerking is er vooral op casusniveau, waarbij de politie informatie doorgeeft aan CoMensha nadat er een melding binnenkomt bij CoMensha. Komt de melding van bij de politie, dan blijven zij *in the lead*, zoals respondent M6 toelicht:

> Dus zodra er een melding binnenkomt, dan hebben wij de politie natuurlijk nodig voor de juiste informatie. Zij gaan in overleg met het slachtoffer, die op dat moment dan waarschijnlijk op het bureau zit of nog ergens op locatie hè. Of er behoefte is aan opvang, hulpverlening. Dus zij gaan in gesprek, dus zij zijn degene die als eerste zorg dragen voor het slachtoffer en bij ons aanmelden.

Daarnaast is er ook structureel overleg tussen CoMensha en het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel over eventuele knelpunten rondom aanmelden, het informeren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en gezamenlijke voorlichtingen.

Waar de samenwerking tussen CoMensha en de politie formeel geregeld is, verwijzen andere maatschappelijke partijen vooral naar een **informele of onofficiële route** om samen te werken met de politie. Dit gaat via persoonlijke contactpersonen die ze bij de politie hebben (M7). Wijkagenten nemen soms ook buiten de context van een concreet dossier contact op met maatschappelijke partijen die bijvoorbeeld werken rond seksuele uitbuiting, maar dat gebeurt volgens respondent M7 van een zorgpartij

[59] Het gaat dan om gegevens ten behoeve van de coördinatie van de opvang en verzorging van slachtoffers van mensenhandel en ten behoeve van de registratie van gegevens over mensenhandel. Voor een toelichting bij deze regeling, zie de Nota van Toelichting bij het Besluit van 11 december 2014, houdende wijziging van [o.a.] het Besluit politiegegevens [...], *Stb.* 2014, 585, p. 22-23.

minder vanuit gespecialiseerde Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Deze maatschappelijke organisaties zoeken ook vaak zelf contact met de politie. Volgens respondent M3 van het RIEC staan zij aan de frontlinie en horen veel. Zij zijn vaak de eersten die met nieuwe trends en fenomenen te maken krijgen en dit dan delen met het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Dit soort uitwisseling gebeurt ook in de aanpak van criminele kinderuitbuiting; verschillende publieke en maatschappelijke partijen zitten regelmatig rond tafel om informatie te delen en de aanpak te bespreken. Het gaat dan bijvoorbeeld over hoe omgaan met het grijze gebied van jongeren die delicten plegen, en welke partij daarvan de 'eigenaar' is. Respondent M8 van een zorgpartij legt uit dat die vraag in de praktijk niet altijd makkelijk te beantwoorden is:

> Als er nog niet zoveel aan de hand is, is dat nog een gemeentevraagstuk. Als het echt boeven zijn, is het een politie vraagstuk. En je begrijpt dat daar een soort grijs gebied is, omdat het moeilijk zicht te krijgen is op wat is die gozer nou allemaal aan het doen is. Wat gebeurt er nou met die groep? Wie labelen we als echt al crimineel en moeten we gewoon repressief aan aanpakken? En wie labelen als iemand die daaromheen hangt en beïnvloed kan worden, heus wel eens al een beetje loopt te klooien maar nog geen registraties heeft?

Specifiek voor de aanpak van criminele uitbuiting, bestaan er **convenanten** tussen politie, het OM en private partijen, zoals winkelketels om informatie op officiële wijze te delen, bijvoorbeeld met winkels. Zij kunnen dan camerabeelden automatisch delen met het OM zonder dat hiervoor een vordering hoeft worden gedaan. Volgens respondent M2 van het OM vereenvoudigt dat de samenwerking en kan helpen bij het strafrechtelijk dossier rondom criminele uitbuiting.

3.3.3 Praktijkervaringen: dilemma's, voordelen, knelpunten, risico's en kansen

3.3.3.1 Dilemma's

In deze casus spelen er verschillende dilemma's voor de betrokkenen. We benoemen de twee belangrijkste. Een aantal aspecten m.b.t. deze dilemma's, wordt later – bij knelpunten – nog nader besproken. Ten eerste zorgt de **onzekerheid over juridische mogelijkheden**, dan wel **beperkingen rondom informatiedeling** voor dilemma's. Verschillende zorgpartijen geven aan baat te hebben bij de uitwisseling van signalen van mensenhandel onderling of met de politie in concrete dossiers, maar zijn hier zelf terughoudend in of ervaren terughoudendheid bij andere partijen omdat voor hen de juridische regels hieromtrent (in o.a. de AVG) onvoldoende duidelijk zijn. Respondenten hebben vragen als: wanneer is informatie voldoende concreet en ernstig om als signaal mensenhandel te beschouwen? Wat is een voldoende juridische grondslag om deze informatie te delen? En hoe kan deze informatie op een legale manier bijgehouden worden?

Een tweede dilemma houdt verband met de **capaciteit die het opzetten van een samenwerking kost**. Nagenoeg alle respondenten verwijzen tijdens de interviews naar het feit dat de beschikbare tijd binnen de eigen organisatie niet onbeperkt is. Daarbovenop geldt dat bij mensenhandel heel veel informatie verzameld moet worden om tot een zaak te komen. Dit leidt o.a. bij de politie en de NLA tot het dilemma hoe de beschikbare capaciteit ingezet wordt. Besteedt men die aan duidelijke meldingen in reeds bekende sectoren, of start men samenwerking met private partijen om op die manier mogelijke 'zachte signalen' van mensenhandel in 'nieuwe' sectoren naar boven te halen? Vanuit het gegeven dat het opzetten van een PPS ook capaciteit vergt, gaat de keuze vooralsnog naar het werken met duidelijke meldingen.

3.3.3.2 Voordelen van PPS in de aanpak van mensenhandel

A. Elkaar versterken vanuit eigen expertise

Samenwerking tussen politie, CoMensha en zorgpartijen zorgt ervoor dat de betrokken partijen **elkaar kunnen versterken vanuit hun eigen expertise**, zo benadrukt bijvoorbeeld respondent M6 van CoMensha. Als er in een concreet dossier sprake is van goede samenwerking dan kunnen al deze partijen vanuit hun eigen rol iets betekenen voor het slachtoffer. De politie signaleert slachtofferschap, contacteert CoMensha die vervolgens opvang zoekt via zorgcoördinatoren, waarna het slachtoffer terecht kan bij een zorginstantie. Dit helpt de politie dan weer vooruit want het slachtoffer hoeft niet meer bij hen op bureau te zitten en zij weten waar zij de persoon kunnen bereiken als ze meer informatie nodig hebben voor hun opsporingsonderzoek.

B. In samenspraak beslissingen nemen

Ondanks dat de politie zich bij uitbuiting vooral met opsporingsonderzoek en de dader kant bezighoudt, merkt respondent M5 van een gemeente steeds meer dat zij ook beter voorbereid is op de zorgkant:

> Wat ik steeds meer merk, is dat zij [de politie] ook heel bevoegd zijn om juist die intakegesprekken met mogelijke slachtoffers te hebben. Dus dat is natuurlijk hun zorgtaak want een politie heeft ook gewoon een zorgtaak dus ik herken daarin dat ze wel steeds meer die taak ook zien en hun rechercheurs daar ook steeds meer voor opleiden. (...) Ik zie wel in [een specifieke politie-eenheid] een kanteling ontstaan waarin ook de politie steeds vaker meldingen aan Veilig Thuis doet bijvoorbeeld. Dus ook team mensenhandel die zien als zij zich echt zorgen maken om een persoon, maar eigenlijk geen harde bewijzen hebben of niet op een dader kunnen inzetten, dan kunnen zij wel al de hulp signaleren en inschakelen.

De politie gaat vaker in overleg met maatschappelijke partners, omdat ze oog wil hebben voor het belang van het slachtoffer, zo stelt ook respondent M4 die werkzaam is bij een Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel:

> (...) als je een mensenhandel opsporingsonderzoek start (...) vooral met name ook seksuele uitbuiting, dat je ook gaat kijken van wat heeft het slachtoffer nodig? Dan nemen we ook een zorgpartij mee die in gesprek gaat, van ja, misschien is strafrecht, wel niet het juiste instrument dat je moet inzetten in deze casus en is het slachtoffer gebaat bij een andere interventie.

Samenwerking tussen politie en maatschappelijke partijen kan dus zorgen voor een **betere afstemming over wat nodig is in een concreet dossier**, en dus leiden tot een betere afweging tussen opsporingsdoelen en hulpverleningsdoelen.

3.3.3.3 Knelpunten van PPS in aanpak van mensenhandel

A. Interpretatieverschillen over wat mensenhandel precies inhoudt

Een algemeen knelpunt in de aanpak van mensenhandel is dat de strafrechtelijke definitie van mensenhandel zeer complex is en dat mede daardoor het strafbare feit in de praktijk lastig te bewijzen is. Het misdrijf bevat veel bestanddelen die allemaal aangetoond moeten worden. Wat in de volksmond als 'arbeidsuitbuiting'[60] bestempeld wordt, valt hierdoor niet altijd binnen de wettelijke definitie (M1). Dat geldt ook voor andere vormen van uitbuiting, waardoor vaak sprake is van een "grijze zone" (M6). Het vergt specifieke expertise om de werkelijk strafbare gedragingen te herkennen. Vooral het aspect 'dwang' is vaak lastig te bewijzen (M1, M2, M8), zoals respondenten M2 (OM) en M8 (zorgpartij) toelichten in relatie tot respectievelijk arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

> Geweld komt bijna niet voor. Bijna niemand wordt op het werk geslagen, maar de mensen worden wel misleid en er wordt misbruik gemaakt van een kwetsbare positie, dus armoede in een ander land, omdat ze de taal niet spreken, die weten waar ze heen moeten, wat hun rechten zijn, en ook het overwicht wat er kan zijn. Dat kan zijn door het idee van je hebt de schuld, dat kan je dan ook hebben, dus dan heb je snel overwicht en daar kan misbruik van worden gemaakt. En voor de uitbuiting is het van belang om te weten wat de aard en de duur van de werkzaamheden zijn geweest, de beperkingen die zijn opgelegd en

[60] Er zit wel een wetswijziging aan te komen waar 'ernstige benadeling' door werkgevers ook strafbaar wordt gesteld (als een apart delict, dus niet mensenhandel), maar ook daar zit een dwangaspect aan (M1, M2). Het voordeel daarvan is dat de scope van het strafrecht breder wordt en dat je meer kan werken vanuit "objectieve criteria waar je als werkgever niet aan voldoet of huisvesting die niet op orde is" (M5). Het voordeel daarvan is dat de scope van het strafrecht breder wordt en dat je meer kan werken vanuit "objectieve criteria waar je als werkgever niet aan voldoet of huisvesting die niet op orde is" (M5, adviseur aanpak mensenhandel bij een gemeente).

> financieel voordeel dat is behaald, en dan moeten mensen ook nog met dat doel zijn geworven of gehuisvest of vervoerd. Dus je hebt heel veel nodig. (M2)

> Met jongeren die ergens voor worden gevraagd [nl. criminele feiten plegen], weet ik niet of dat dan zonder meer uitbuiting is. (...) maar voor mij is het gewoon veel meer een criminele wereld waar mensen in betrokken raken, soms misschien met een vorm van dwang. Maar daar zit natuurlijk ook gewoon heel veel eigen keuze in, ook al kun je je afvragen of een jong iemand goed zelf die keuzes kan maken. (M8)

Het bewijzen van mensenhandel wordt verder bemoeilijkt door de lage aangiftebereidheid van slachtoffers, uit angst voor represailles of omdat ze vrezen het land uitgezet te worden (M2, M6, M7). De **hoge juridische drempel en de lage aangiftebereidheid** zijn daarmee factoren die PPS in dit domein bemoeilijken. Opsporingsinstanties zijn voor hun bevoegdheden gebonden aan de enge (strafrechtelijke) definitie, terwijl zorgorganisaties al hulp willen bieden aan kwetsbare personen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn (of dreigen te worden), maar zich (nog) niet als zodanig identificeren. Het is juist die laatste groep die op dit moment vaak niet wordt geholpen. Hierdoor belandt iemand die zichzelf (nog) niet identificeert als (potentieel) slachtoffer van mensenhandel, soms tussen wal en schip, zoals respondent M7 van een zorgpartij uitlegt:

> Kijk, ik vind het jammer voor de cliënten die tussen wal en schip vallen, die dus nog niet zeggen: 'Ik ben slachtoffer van mensenhandel', en dan meestal niet door de politie worden doorverwezen. Die groep, dat vind ik jammer (...) omdat ik me zorgen maak. Dan denk ik: 'Ja, het is misschien nu nog geen mensenhandel maar dat kan het wel worden als er nu geen hulpverlening opkomt'.

Uit het voorgaande blijkt dat de politie of de NLA bij duidelijke signalen van mensenhandel, doorverwijst naar CoMensha, maar dat dat niet (altijd) gebeurt als die signalen nog niet duidelijk genoeg zijn. Het valt daarbij op dat hulporganisaties sneller spreken over uitbuiting of vermoedens van mensenhandel dan opsporingsinstanties, doordat maatschappelijke partijen een wat lagere drempel hanteren voor mensenhandel dan wettelijk is voorzien. Dit bleek bijvoorbeeld in 2022 tijdens de vluchtelingenstroom uit Oekraïne door de oorlog. Eén specifieke hulporganisatie was toen heel actief in het informeren en adviseren van vluchtelingen, en rapporteerde veel gevallen van mogelijke mensenhandel. Dat leidde meestal niet tot een opsporingsonderzoek, omdat de NLA onvoldoende elementen terugzag in deze dossiers. Respondent M1 legt uit dat de inschatting die een hulporganisatie maakt anders is dan die van de NLA. Hierdoor ontstaat een situatie waarin "de kans dat wat zij aanmerken als slachtoffer door ons niet als zodanig zou zijn aangemerkt erg groot is." Om die reden geeft respondent M2 van het OM regelmatig voorlichting aan NGO's om de boodschap mee te geven dat het niet enkel gaat over verdrietige omstandigheden, maar over hele concrete indicatoren die je moet bewijzen. Respondent M5 van een gemeente geeft een voorbeeld van een gemeenteambtenaar die zich wel "heel veel

zorgen maakt en de politie minder". Hieruit blijkt opnieuw het interpretatieverschil (M5):

> Nou, als ik het over uitbuiting heb, dan heb ik het vaker over zachte signalen van uitbuiting waarbij de politie waarschijnlijk eerder gaat zeggen dat dat nog geen uitbuiting is. Wij hebben ook vaak situaties waarin gewoon de vrouwen die we aantreffen niet willen praten. En de politie kan dan zeggen: 'Ja, als een vrouw niet wil praten, dan hebben we niks, dan kunnen we geen zaak starten.' Ja, dat zijn hele frustrerende momenten natuurlijk die gewoon heel regelmatig voorkomen.

De verschillen in inzicht leiden tot **wederzijdse irritaties**. Respondent M4 van de politie vertelt:

> Soms zien wij ook gewoon niet een slachtoffer, die ze [zorgpartijen] aandragen of zijn zij het hele opsporingsapparaat aan het bestoken met mails dat we iets moeten doen met een slachtoffer, terwijl wij zelf al meerdere keren met bijvoorbeeld het slachtoffer in gesprek zijn geweest en wij geen mensenhandel zien. Dus daar kunnen ze ook best in doordrammen om het een beetje in politieke bewoording te vertellen, maar ja, nee...

Hiermee bevestigt ons onderzoek wat van Dijk, Cruyff en van der Heijden (2021) vaststelden over de instanties die informatie verstrekken aan CoMensha over mogelijke mensenhandel. De door CoMensha opgestelde lijst met signalen werd, in hun onderzoek, niet door alle partijen strikt gehanteerd. Sommige organisaties hadden eigen lijsten waarbij meer focus lag op bepaalde deelaspecten, zoals opsporingskansen (bij de opsporingsinstanties) of psychologische dan wel medische symptomen van uitbuiting (bij hulpverleningsorganisaties). Volgens de personen die wij spraken zijn er vooral interpretatieverschillen bij de definitie van criminele- en arbeidsuitbuiting.

B. Te weinig tijd en expertise om samenwerking goed vorm te geven

Verschillende respondenten benoemen dat samenwerking ook veel tijd kost terwijl de beschikbare personele middelen niet toereikend zijn om alle eigen dossiers aan te pakken (zie ook 3.3.3.1 hiervoor). De **aanpak van mensenhandel is voor** opsporingsinstanties als de politie en de NLA sowieso **tijdrovend** (M1, M6). Een respondent van de politie geeft aan dat ze met meer personeel meer proactief zouden kunnen werken. Als voorbeeld noemt hij het afspeuren van internetadvertenties en op zoek gaan naar signalen en daar ook controles op gaan uitoefenen. Nu draait hun volledige capaciteit vooral op signalen die ze al binnenkrijgen (M4). Daarom is het lastig om iets te doen met 'vage meldingen', zo klinkt het ook vanuit de NLA. Als je daarop wil investeren kost dat heel veel capaciteit die er momenteel niet is, mede omdat veel van de recent aangenomen medewerkers nog niet gecertificeerd rechercheur mensenhandel zijn (M1). Daarmee brengt deze respondent nog een knelpunt naar voren, namelijk dat voor het werken in "mensenhandel land" specifieke expertise vereist is. Dit knelpunt

kwam hiervoor al naar voren toen we aangaven dat het lastig kan zijn de echt strafbare gedragingen te herkennen. Het opleiden van medewerkers kost tijd, waardoor het beschikbaar maken van personele middelen alléén niet onmiddellijk tot een inzetbare capaciteit leidt.

Samenwerkingspartners geven ook aan dat ze worstelen met de samenwerking met de NLA. Zo legt respondent M3 van een RIEC uit dat de NLA vaak schermt met "geen capaciteit" wanneer zij hen vragen mee te gaan met controles:

> (...) Dan merk je toch dat de gemeente graag de NLA mee wil, ja en dat de NLA vaak het plat slaat door te zeggen: 'Geen capaciteit, geen prioriteit.' Wij krijgen geen melding dus acteren we er niet op, terwijl ja, ik wel van mening ben dat mensenhandel een haaldelict is, de meldingsbereidheid zeer laag ligt op mensenhandel, dus dat je het af en toe ook gewoon moet opzoeken om te kijken of het er is.

Respondent M3, van een RIEC, legt uit dat er begrip ontstaat bij partnerorganisaties als goed wordt uitgelegd dat het niet altijd mogelijk is om in te gaan op verzoeken tot samenwerking in een dossier:

> Met het aantal zieken, met verlof, met nou verzin het allemaal maar, dat ze soms met netto vier, vijf mensen op zo'n werkvloer zitten onderzoek te draaien, plus dat ze ook nog eens een keer een soort wegingstafel moet bijwonen en moet bekijken. Ja, dan is het wel veel, en ja dat als je dat soms ook wat vaker vertelt naar de partner, dat er dan ook wat meer begrip ontstaat.

C. Informatie-uitwisseling is nog te beperkt

Respondenten uit opsporingsinstanties en CoMensha geven aan dat **relevante informatie bij maatschappelijke partijen niet altijd bij hen terecht komt**. Hierdoor worden kansen gemist om beter zicht te krijgen op het fenomeen mensenhandel, zoals respondent M1 van de NLA toelicht:

> Ja op die manier, ik denk wel dat zij in wat zij [maatschappelijke partij] horen en wat niet doorsijpelt naar ons, ons nog wel veel beter zouden kunnen helpen om ons gezamenlijke doel te bereiken, namelijk zicht op waar het [mensenhandel] zich afspeelt. (...) Als zij tien mensen krijgen van een bepaald bedrijf, die allemaal zeggen dat ze klagen over de manier waarop ze behandeld zijn en het riekt echt naar arbeidsuitbuiting, maar niemand wil bij ons gemeld worden. Dan zitten zij op informatie waar wij nooit weet van zullen hebben, terwijl die wel hartstikke belangrijk kan zijn.

Een mogelijke reden waarom deze partijen soms geen informatie willen doorgeven aan opsporingsinstanties of CoMensha is dat ze geen toestemming hebben gevraagd aan een vermoedelijk slachtoffer of de vertrouwensband niet willen schaden. Als zorgpartijen geen informatie delen met opsporingsinstanties kan dat er volgens

respondent M6 van CoMensha toe leiden dat ze naast elkaar werken, terwijl samenwerking ten goede zou komen aan de zorg aan slachtoffers:

> Hierdoor kan de zorg niet op een juiste manier worden opgestart of niet worden gecheckt bij een zorgcoördinator of een andere partij of iemand al bekend is, wat voor informatie er al is, wat voor acties er al zijn ondernomen. Ja, dat ze soms naast elkaar werken omdat ze eigenlijk niet mogen delen met elkaar vanuit hun organisatie of niet kunnen delen, niet willen delen.

Bij zorgpartijen klinkt het dat opsporingsinstanties zich "verschuilen achter" (M7, M8) de **privacywetgeving** om hen in te lichten over mogelijke uitbuiting. Respondenten erkennen dat privacywetgeving van groot belang is, maar vinden dat bij vermoeden van een ernstige misdaad, wat mensenhandel is, deze instanties de plicht hebben om dit te melden en samenwerking te zoeken met zorgpartijen.[61] Het moet dan weliswaar niet het hele dossier zijn, maar wel voldoende om hen toe te laten zorg te bieden. Respondent M6 van CoMensha geeft aan dat, naast de reeds structureel door de politie gedeelde informatie over slachtoffers van mensenhandel (zie 3.3.2.4), ook het delen van "zachte signalen" tussen zorgpartijen en gemeentes onderling zou helpen om meer slachtoffers te kunnen helpen. Bovendien kan dit een oplossing zijn voor de beperkte capaciteit bij politie omdat de zachte informatie dan niet meteen bij hen binnenkomt, maar eerst door verschillende partijen samengelegd en geduid wordt, zo stelt ook respondent M4 van de politie. Als gemeenten samen zouden werken en gegevens kunnen delen, in een soort van gemeenschappelijke kaartenbak, zou dat een vuist kunnen maken tegen bepaalde vormen van criminaliteit, volgens respondent M4. Als voorbeeld worden de "ronddraaiende prostitutie carrousels" genoemd van Zuid-Amerikaanse prostituees. Dan zou kunnen worden gesteld dat als iemand in gemeente X wordt aangetroffen hij/zij een gele kaart krijgt en dat hij/zij moet gaan betalen als die dan in gemeente Y wordt aangetroffen. Volgens respondent M4 zou het monitoren helpen bij het ontwikkelen van de casuïstiek bij mensenhandel, maar ook voor het doen van een fenomeen onderzoek door de politie naar een bepaalde doelgroep of thema. Respondent M4 van de politie stelt dat het "tot die tijd een beetje knoeien op gemeentelijk niveau is."

Respondent M6 van CoMensha legt uit dat de meningen over informatie-uitwisseling rondom mensenhandel in Nederland verdeeld zijn. Volgens sommige partijen kan deze informatie gedeeld worden, omdat mensenhandel een vorm van onveiligheid is. Dit staat echter nergens zwart op wit op papier; uit angst de AVG te overtreden zijn dus niet alle partijen bereid om informatie te delen. Vanuit het programma 'Samen

[61] Met convenant partners mag wel informatie gedeeld worden, maar zover wij weten zijn er binnen de casus mensenhandel vooral convenanten tussen de politie en andere publieke organisaties en enkel in uitzonderlijke gevallen met private of maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld met CoMensha en specifieke winkels voor het delen van camerabeelden in de aanpak van criminele uitbuiting (zie hoger).

tegen mensenhandel' is er een werkgroep die zich buigt over manieren om kennisdeling te bevorderen.[62] Die werkgroep ontwikkelde hiertoe al in 2020 een handreiking voor het gebruik van persoonsgegevens.[63] Uit de ervaringen in de praktijk leiden we af dat deze handreiking nog onvoldoende bekend is bij betrokken partijen of hen te weinig handvatten biedt.

De politie zelf geeft aan dat gegevensdeling omwille van de AVG een probleem is en ook het grootste probleem zou zijn in de samenwerking met bijvoorbeeld bedrijven, zo stelt respondent M4 van de politie:

> (...) wat mag je delen als politie, met een bedrijf, en hoe ga je dan samen aan de slag om dit probleem aan te pakken? Dat is al een gedoe met gemeentes onderling.

Volgens respondenten zorgt het gebrek aan formele gegevensdeling ervoor dat soms signalen van mensenhandel niet bij maatschappelijke hulporganisaties terechtkomen. Zo is bij sekswerk niet altijd meteen duidelijk is of er sprake is van mensenhandel. Slachtoffers willen bij het eerste gesprek immers vaak niet alles vertellen. Het protocol zegt dat de politie enkel bij duidelijke vormen van mensenhandel CoMensha moet inschakelen. Respondent M7, van een zorgpartij, legt uit dat onduidelijke meldingen toch zouden moeten doorgespeeld worden naar een zorgpartij, want die kan dan het slachtoffer opvolgen en bij nieuwe informatie de politie er alsnog bij betrekken. Daarbij speelt dus opnieuw het verschil in interpretaties over wat mensenhandel precies is en vanaf welk moment bepaalde interventies gelegitimeerd zouden zijn.

> Dus als iemand bij de politie komt en zegt: 'Nee, het is een zedenmisdrijf'. Of zij geloven niet dat het mensenhandel is, dan zetten zij niet door naar CoMensha maar dan is iemand eigenlijk weg en wij vinden eigenlijk 'bel ons dan gewoon', want wij mogen wel aan de slag en vaak blijkt het dan na een tijdje wel mensenhandel te zijn. Maar iemand wil nog niet alles vertellen bij een eerste gesprek.

Specifiek voor criminele kinderuitbuiting speelt ook het dilemma wanneer je precies zou moeten signaleren. Je kan namelijk ook te vroeg signaleren, zoals respondent M8, van een zorgpartij, toelicht:

> Maar wij bij [naam organisatie] zeggen wel eens: er bestaat ook zoiets als te vroeg-signalering. Er is altijd zo'n verlangen naar alles voorkomen. Dat gaat

[62] Zie: https://www.wegwijzermensenhandel.nl/samen-tegen-mensenhandel/delen-van-kennis-en-informatie
[63] Zie: https://www.wegwijzermensenhandel.nl/samen-tegen-mensenhandel/documenten/rapporten/2020/11/18/handreiking-de-aanpak-van-mensen-handel-en-het-gebruik-van-persoonsgegevens

> nooit gebeuren (...). De afwijking van het sociaal gedrag is onderdeel van de samenleving vind ik.

Vanuit maatschappelijke partijen klinkt het dat politie enkel contact met hen opneemt als er een concrete zaak is, maar niet proactief om nieuwe trends of ontwikkelingen over mensenhandel te bespreken. Wijkagenten doen dat soms wel, bijvoorbeeld met maatschappelijke partijen die werken op gebied van seksuele uitbuiting, maar gespecialiseerde Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel niet. Daar liggen nog kansen (M7) (zie later).

3.3.3.4 Risico's van PPS in aanpak van mensenhandel

Verschillende respondenten wijzen op de risico's die ontstaan omdat samenwerkingspartijen tegenstrijdige doelen nastreven. Ten eerste kan opsporing en zorg op gespannen voet staan. Opsporingsinstanties en zorgpartijen hebben overkoepelend gezien een gelijkaardig bijkomend doel, namelijk beter zicht krijgen op (aspecten van) het fenomeen mensenhandel en het vanuit hun expertise aanpakken. In sommige gevallen kan het belang van zorgpartijen om vooral **hulp te bieden aan slachtoffers echter botsen met het belang van de politie om de dader op te sporen en die te berechten**. Zo kunnen beide partijen door het nastreven van andere doelen in de concrete aanpak tegenover elkaar staan. Respondent M6 van CoMensha licht dit spanningsveld toe:

> Zij [politie] zien ook wel het belang van het slachtoffer. Ze kijken ook naar het slachtoffer. En soms zit het wel in de weg hè, bijvoorbeeld buitenlandse slachtoffers, die hebben dan drie maanden de tijd om na te denken of ze aangifte willen doen. Ja als de politie weet dat ze heel veel informatie hebben, wil ze liever niet drie maanden wachten totdat ze die informatie krijgen en willen ze al gelijk gaan onderzoeken. Ja, dat is wel een verschil van het doel van het belang, omdat wij denken: iemand heeft drie maanden rust nodig, die kan nadenken en die kan daarna misschien goed verklaren. En de politie denkt: nee, we hebben nu de informatie, die informatie is nu nog vers, dus we willen het nu binnenhalen.

Zorginstanties zien deze mensen dus in de eerste plaats als kwetsbare doelgroepen, terwijl de politie hen vooral ziet als getuigen in een opsporingsonderzoek van wie zij informatie nodig heeft. In het geval van criminele uitbuiting staat voor de politie meestal het crimineel gedrag centraal. Ook voor de NLA staan, op vlak van arbeidsuitbuiting, de opsporing en handhaving voorop. Als arbeidsmigranten die zich uitgebuit voelen illegaal in Nederland verblijven, lopen ze het risico om uitgezet te worden, wat een drempel kan zijn om mee te werken aan een onderzoek van de NLA.

Ten tweede geven maatschappelijke organisaties aan dat **de afbakening van taken tussen partijen niet altijd voldoende duidelijk is**. Waar de politie in principe meer gericht moet zijn op veiligheid en opsporing, bemoeien ze zich volgens respondent

M8 soms te veel met zorg en preventie terwijl die taak eigenlijk meer bij de gemeente en maatschappelijke partijen ligt. Ook is het soms, aldus een respondent bij de politie, niet altijd zinvol dat de politie betrokken is omdat dit een bepaalde zwaarte met zich meebrengt. Andere publieke of maatschappelijke organisaties zijn soms beter geplaatst om een dossier op te pakken (M9). Respondent M4 van de politie sluit hierbij aan en is ook van mening dat de politie meer tijd moet kunnen steken in strafrechtelijk onderzoek, zo stelt hij:

> (...) wij vinden dat we voornamelijk ook op een gegeven moment bezig moeten zijn met het strafrechtelijke gedeelte, maar dat we dan ook heel druk bezig zijn als politie met het regelen van de opvang van de slachtoffers, wat toch echt wel bij de zorgpartijen hoort.

Vervolgens geeft M4 hier een concreet praktijkvoorbeeld van:

> (...) als je 's avonds laat in de piket zo'n melding krijgt en een slachtoffer wil zorgen dat ze opvang krijgt, is dat voor ons heel vervelend, omdat je dan misschien enerzijds moet zorgen dat nou stel dat ze met een verdachte wordt aangetroffen, dat de verdachte wordt aangehouden, dat je bezig bent met de processen daaromheen, dingen die in beslag moeten worden genomen, van alles. Dan wil je ook niet nog een keer heel druk bezig zijn met alle hotels in de omgeving afbellen om te zorgen dat ze een hotel hebben [voor het slachtoffer].

Respondent M3, van een RIEC, stelt dat de politie bij opsporing minder het belang van samenwerking met private partijen ziet, vooral vanwege het **afbreukrisico voor het onderzoek**.

Sommige maatschappelijke partijen ontlenen hun bestaansrecht aan het fenomeen mensenhandel en hebben er **belang bij dat er voldoende casussen binnen blijven komen**, wat erop zou kunnen duiden dat zij er belang bij hebben dat bepaalde inbreuken sneller als 'mensenhandel' worden gekwalificeerd. Andere private partijen (bijvoorbeeld de brancheorganisatie van de uitzendbranche) hebben te maken met leden die mogelijk juist **belang hebben bij het in stand houden van mensenhandel**.

Respondent M2 geeft aan dat met name op het terrein van arbeidsuitbuiting deze tegengestelde belangen in beeld komen. Criminele uitbuiting en vooral seksuele uitbuiting zijn fenomenen waarover een breder gedragen algemene verontwaardiging bestaat. In die gevallen kan er echter discussie ontstaan over de eigen verantwoordelijkheid van de mogelijke slachtoffers (Bos et al., 2016). Bij de bestrijding van arbeidsuitbuiting is het met private partijen als vleesverwerkingsbedrijven en uitzendbureaus lastig om samen te werken, vooral omdat de partijen daar zelf niet altijd belang bij hebben, zoals respondent M2 toelicht:

> Nou, er is bijna niemand van de private partijen die belang heeft om samen te werken, voor arbeidsuitbuiting, want wie zouden dat moeten doen? Bedrijven

> die het op orde hebben, hoeven niet met ons samen te werken. Die dat niet op orde hebben, die gaan echt niet met ons samenwerken.

Dit soort bedrijven heeft vaak zelf economisch belang bij arbeidsuitbuiting (o.a. lagere loonkost, flexibele inzetbaarheid) (M1, M2). Brancheorganisaties, bijvoorbeeld in de fraudegevoelige uitzendsector, zouden volgens respondent M2 zelfs leden kunnen verliezen als zij strikt hierop toezien, en zijn daardoor mogelijk minder geneigd om samen te werken met opsporingsinstanties. Respondent M1 van de NLA geeft aan dat er vanuit uitzendbureaus ook nooit meldingen komen over uitbuiting terwijl je "dat misschien eigenlijk wel [zou] verwachten uit het idee dat de sector gewoon zelfreinigend wil zijn of in ieder geval de rotte appels er tussenuit wil vissen." Er worden soms wel pogingen gedaan om samenwerking te zoeken, maar daarbij is het heel ingewikkeld om na te gaan met wie je als opsporingsinstantie wel of niet in zee kan gaan, en in welke mate er bij die partij een belang is om de uitbuiting te laten bestaan (M2).

3.3.3.5 Kansen van PPS in de aanpak van mensenhandel

A. Mensenhandel in 'nieuwe' sectoren beter in beeld krijgen

Samenwerking met maatschappelijke of private partijen kan ervoor zorgen dat **opsporingsinstanties buiten de gebaande paden gaan**. Omdat mensenhandel een relatief onzichtbaar criminaliteitsfenomeen is, bestaat het risico dat er vanuit een bepaalde sector nooit signalen bij de Nederlandse politie of NLA komen. Als zij zich dan enkel richten op sectoren die ze goed in beeld hebben of waarvan ze regelmatig meldingen krijgen, dan verliezen ze vat op wat er in andere sectoren gebeurt. Respondent M1 van de NLA legt uit dat ze meer projectmatig willen werken in sectoren die nog weinig in beeld zijn en niet in de reeds bekende sectoren, zoals massagesalons:

> Ik zou graag wat meer projectmatig onderzoek doen, omdat we natuurlijk afhankelijk van waar je gaat kijken, ga je het aantreffen. Dus als er op een gegeven moment heel veel aandacht is voor de, ik noem maar iets, voor de massagesalons dan ga je heel veel meldingen in die sector zien.

Samenwerking met maatschappelijke en private stakeholders kan ervoor zorgen dat opsporingsinstanties, zoals de Nederlandse politie en NLA beter zicht krijgen op het fenomeen mensenhandel. Zij kunnen namelijk signalen van mensenhandel die zij opvangen in verschillende sectoren doorspelen naar deze instanties.

B. Rol van zorgpartijen bij aangifte, identificatie en preventie

Daarnaast kunnen zorgpartijen ook wat betekenen voor de **nazorg na aangifte** bij de politie. Daar liggen volgens respondent M7, van een zorgpartij, nog kansen, bijvoorbeeld door gezamenlijk een controle te doen en te zorgen voor een "warme overdracht" van politie naar zorg:

> Ik denk, dat ze [de politie] nu een foldertje geven misschien van het slachtofferfonds, maar veel mensen die komen uit een aangifte, hebben dan geen zin om gelijk te gaan bellen met het slachtofferfonds of met welke hulpverlening dan ook. Dus soms moet dat een warme overdracht zijn. Dus zoals we dat deden in die ene zaak, dat wij daar al zaten ja, dan heb je het contact, maar iemand gaat niet nog een week later zeggen: 'Oh ja, ik had hier nog een nummer gekregen, dat ga ik eens bellen'. Want iemand is helemaal klaar daarmee. Die wil daar niet meer aan denken, maar heeft misschien nog wel hulp nodig.

Respondent M7 stelt voor om bewustwording te creëren door de ervaringen van slachtoffers met betrekking tot het aangifteproces structureel een plek te geven in de opleiding op de Politieacademie.

Verder zou, volgens respondent M6 (van CoMensha) het **identificeren van slachtoffers mensenhandel** ook belegd kunnen worden bij een organisatie als CoMensha. Dan zou de politie niet altijd betrokken moeten worden, enkel wanneer er ook een opsporingsonderzoek plaatsvindt. De vraag of identificatie van slachtoffers losgekoppeld kan worden van de opsporing ligt nu voor in het programma 'Samen tegen mensenhandel'.

Private en maatschappelijke partijen kunnen ook een belangrijke spelen in de **preventie van mensenhandel** zodat zaken helemaal niet terecht hoeven te komen bij opsporingsinstanties (M2).

C. Beperkte kansen voor samenwerking met private en maatschappelijke partijen

De meeste respondenten vinden het lastig om aan te geven wat **private partijen** precies kunnen bijdragen aan het bestrijden van mensenhandel. Respondenten M3 (RIEC) en M9 (politie) geven aan dat contact met werkgevers, brancheorganisaties en supermarkten mogelijk bijdraagt aan meer bewustwording voor signalen van arbeidsuitbuiting. Hierdoor kunnen er meer meldingen komen uit het veld, wat belangrijk is om arbeidsuitbuiting proactief te bestrijden. Er liggen volgens M1 (NLA) nog kansen voor werkgeversorganisaties om voorlichting te geven aan hun leden, zeker omdat bedrijven niet altijd voldoende op de hoogte zijn van de wetgeving, en om informatie over mogelijke arbeidsuitbuiting bij hun leden door te spelen naar de NLA:

> We hebben daar nauwelijks samenwerking mee [met werkgeversorganisaties]. Maar de kansen zitten er denk ik wel bij. Natuurlijk op het gebied van bewustwording en informatie verschaffen. Als je overkoepelende werkgeversorganisaties hebt, dan zouden die natuurlijk ook naar hun leden toe een bepaalde rol kunnen vervullen in voorlichting. Want als ik het heb over werkgevers die soms strafbaar zijn, zonder dat ze het doorhebben. Dan zit daar dus ook voor een deel, een soort onduidelijkheid in het strafbare feit. Kijk, als ik jou vermoord, ja, dat weet ik echt dondersgoed dat ik iets doe wat niet mag. Maar dat je door iemand aan het werk te zetten op de onjuiste manier zelfs uit kunt komen bij

een 12-jaarsfeit, dat hebben niet veel mensen, denk ik, per se direct door. Dus daar zou je als werkgeversorganisatie een bepaalde rol in kunnen spelen om je leden daarvan op de attenderen. Dat als de arbeidsinspectie langskomt dat het niet alleen kan blijven bij een boete, maar ook kan uitmonden in een strafrechtelijk onderzoek. Ja verder zouden ze dus inderdaad als ze zelf kennis krijgen van arbeidsuitbuiting, zouden ze het kunnen melden. Dat doen ze nu eigenlijk niet.

Op de vraag of het digitaal rechercheren van signalen van mensenhandel, bijvoorbeeld het uitlezen van een telefoon, uitbesteed zou kunnen worden aan private partijen, antwoordt respondent M4 van de politie dat daar veel haken en ogen aan zitten:

> Mensenhandel is een delict dat aanloop heeft, dus je moet het hele verhaal zien, lezen en begrijpen dus daarom is het ook wel echt een specialisme die kleine dingen, het eerste contactmoment tussen een pooier en een slachtoffer. Waar gaat het over? Wat zegt die? Wat is de intonatie? Wat mag ze wel? Wat mag ze niet? Nou, en dat is best complex, om alle feiten uiteindelijk bewezen te krijgen. Zou je dat uit kunnen besteden? Misschien, ja het is natuurlijk wel gewoon bewijs dat je hebt, kan je dat zomaar uitbesteden aan een bedrijfje dat niet op de hoogte is? Ik weet het niet, want je moet ook het hele opsporingsproces dan kennen. (...) Moet je dat willen dat je een particulier bedrijf gaat inschakelen omdat je zelf de capaciteit niet op orde hebt. (...). Je zou natuurlijk wel bepaalde delen kunnen uitbesteden als je dan op mensenhandel gebied kijkt, van nou ga bedrijf X inschakelen om zoveel mogelijk mensenhandel signalen van het internet te trekken en die gewoon betalen bijvoorbeeld.

3.3.4 Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

3.3.4.1 Werken vanuit een gemeenschappelijk belang

Een gedeeld belang is cruciaal voor samenwerking tussen publieke, maatschappelijke en private partijen. Daar moet in concrete dossiers expliciet aandacht voor zijn. Het is voor partijen soms al voldoende dat ze weten wat ze aan elkaar hebben (M8).

Vooral bij de aanpak van criminele uitbuiting is er vaak sprake van zo'n **gedeeld belang**. In het geval van minderjarige slachtoffers hebben scholen er bijvoorbeeld belang bij om daar alert op te zijn. Ook zijn er afspraken met supermarkten in de aanpak van criminele uitbuiting. Als via een convenant camerabeelden gedeeld worden met de politie en het OM, dan kan men sneller patronen ontdekken van winkeldiefstallen door jonge daders die mogelijk door bendeleiders of familieleden gedwongen worden om te stelen. Samenwerking met opsporingsinstanties op dit terrein biedt nog veel mogelijkheden (M2).

Toch is zo'n gedeeld belang in de praktijk niet voldoende. Dat zien we bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen de NLA en banken. De NLA verkent of ze samen met banken parameters of risico-indicatoren kan bepalen op grond waarvan banken verdachte

verrichtingen kunnen melden. Via die verrichtingen zou ook uitbuiting vastgesteld kunnen worden. Hoewel banken er ook belang bij hebben om onbetrouwbare klanten te weren, zijn hun meldingen in de praktijk vooralsnog onvoldoende om te komen tot een strafrechtelijk vermoeden van arbeidsuitbuiting. De NLA probeert nu om in de samenwerking tot meer bruikbare gegevens te komen (M1). Bovendien kan dit ook preventief werken omdat banken meer alert zijn voor mogelijke uitbuiting, zoals respondent M1 van de NLA toelicht:

> En op basis van het feit dat zij dan weten, oké dit is voor jullie de arbeidsuitbuiting. Dit is onze klant. Dit is wat wij zien in het financiële verkeer. Wat kunnen we hieruit leren als we naar andere klanten kijken om daar eventueel wijzer van te worden en daar de dingen uit te halen. Want iedereen wil natuurlijk nu af van zijn slechte klanten om het zo maar te zeggen, want ze zijn verschillende keren enorm op hun vingers getikt. Dus die hebben echt een motivatie niet alleen maar vanuit het motief om ons te helpen.

3.3.4.2 Betere afstemming tussen zorg en opsporing stimuleert aangiftebereidheid en werkt preventief

Respondenten geven aan dat de aangiftebereidheid van (potentiële) slachtoffers mensenhandel laag is. Als ze al in contact zijn met hulporganisaties of opsporingsinstanties willen zij in een eerste gesprek vaak niet alles vertellen. Een **betere afstemming tussen beide partijen** kan er wel voor zorgen dat de **aangiftebereidheid omhoog** gaat. Iemand die er nog niet aan toe is om aangifte te doen, kan door de hulp en advisering van hulporganisaties wel aangemoedigd worden. Bovendien kan hiermee beter voorkomen worden dat iemand opnieuw slachtoffer wordt (M7).

3.3.4.3 Het hebben van goede contacten en elkaars rol begrijpen bevordert informatie-uitwisseling

Samenwerking met **vaste contactpersonen** zorgt ervoor dat er bereidheid is om informatie te delen. Dat komt door het "persoonlijke contact", het "wederzijds vertrouwen" en de "bereikbaarheid" (M7), en niet alleen omdat er officiële samenwerkingsafspraken zijn. Maatschappelijke partijen die goede contacten hebben bij de politie ervaren dat er bereidheid is om informatie te delen die relevant is voor een concrete casus (M6, M7). Het risico van een dergelijke relationele basis voor samenwerking is dat als mensen van baan veranderen, de samenwerking stopt en de maatschappelijke partij op zoek moet naar een nieuwe contactpersoon bij de politie.

Om signalen van mensenhandel beter te leren herkennen, acties te verkennen bij vermoedens en samenwerkingsmogelijkheden te ontdekken werd op 22 oktober 2024 een actiedag tegen mensenhandel georganiseerd door de regietafel Mensenhandel Midden Nederland in samenwerking met VNG, Metastory, CoMensha en CCV. Zo'n 100 publieke en maatschappelijke organisaties uit Midden-Nederland kwamen samen. Eén van onze onderzoekers kon hierbij aansluiten. In de ochtend stond een

documentaire over een succesvolle samenwerking in een mensenhandel casus centraal. Het publiek werd actief betrokken via een QR-code, waarmee zij vragen beantwoordden als “wat valt je op?” en “wat zou je doen?”. Na het beantwoorden van de vragen werd in de documentaire de volgende stap onthuld, waardoor deelnemers leerden signalen van mensenhandel te herkennen in de praktijk. In de middag werkten deelnemers in kleine groepen aan praktijkgerichte scenario’s rondom verschillende vormen van uitbuiting (seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting). Een teamleider gaf gefaseerd informatie, en deelnemers brachten inzichten uit hun eigen praktijk in. Eén scenario betrof een jongen die onder dwang drugs verkocht, wat dus wijst op criminele uitbuiting. Professionals, zoals een wijkagent, zorgcoördinator en een medewerker van Veilig Thuis, gaven inzicht in de stappen die zij in hun rol zouden ondernemen. Hierbij kwamen uitdagingen zoals een tekort aan opvangplekken en de afweging tussen juridische opsporing en hulpverlening naar voren.

Tijdens deze dag werd het belang duidelijk van korte lijnen, gedeelde informatie, samenwerking zonder altijd de politie te betrekken, en het benutten van partners met specifieke bevoegdheden. Ook het belang van overleg, duidelijke regie en een goede probleemanalyse voor interventie werd benadrukt. Deelnemers **leerden elkaars rollen en mogelijkheden beter kennen**, wat de samenwerking in toekomstige dossiers kan versterken.[64] Als de verschillende publieke en maatschappelijke organisaties beter in staat zijn signalen van mensenhandel te herkennen, elkaar opzoeken in de samenwerking en niet bang zijn informatie te delen wanneer er vermoedens van mensenhandel zijn, kan mensenhandel beter aangepakt worden.

3.3.4.4 Formele afspraken bevorderen informatie-uitwisseling

Naast goede contacten is het in de praktijk ook van belang om **informatie op een officiële manier te mogen delen**. Met private partijen, zoals winkels, zijn er bijvoorbeeld convenanten zodat camerabeelden zonder vordering met het OM kunnen worden gedeeld. Deze samenwerking kan de aanpak van criminele uitbuiting versterken, zoals respondent M2 van het OM toelicht:

> Nou, dat is natuurlijk een hele mooie, camerabeelden, omdat de bedrijven natuurlijk, die hebben de last van diefstal dus die hebben goeie camera's opgehangen. Daar zijn convenanten mee, dat die camerabeelden automatisch worden gedeeld. Dus die hoeven we niet te vorderen zoals dat heet, officieel, want alles wat mensen ons geven, dat mogen we gewoon aannemen. Dus dan hoeven we niet met schriftelijke dingen te komen.

Als zo’n convenant ontbreekt, moet gewerkt worden via een vordering. Daarvoor is een goede juridische basis nodig, zoals een verdenking van mensenhandel. In de

[64] Participerende observatie, onderzoeksteam op 22 oktober 2024.

praktijk is dat lastig te realiseren, omdat vaak vertrokken wordt van een vage melding (zie ook later) (M1).

Voor de samenwerking tussen CoMensha en de politie is volgens M6 (CoMensha) de wettelijke regeling omtrent het structureel melden van signalen van mensenhandel aan CoMensha cruciaal. Die wetgeving zorgt dat informatie-uitwisseling in de praktijk soepel verloopt en was tevens de aanleiding voor inspanningen van beide partijen om "elkaars taal te leren spreken en te luisteren naar elkaar".

3.3.5 Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS

Ondanks het feit dat private partijen een belangrijke rol kunnen spelen, ligt – zo blijkt uit het voorgaande - de focus bij mensenhandel vaak op publiek-publieke samenwerking. Hieruit blijkt dat de **nadruk vaak ligt op de opsporingskant**. Verschillende publieke organisaties wisselen informatie uit om hun dossiers te kunnen behandelen. Private en maatschappelijke partijen worden al regelmatig betrokken in het kader van hulp- en dienstverlening aan slachtoffers van mensenhandel, maar zouden nog vaker bij vage meldingen of kwetsbare personen die zichzelf (nog) niet identificeren als slachtoffer geïnformeerd kunnen worden door de politie of NLA. Er liggen nog kansen om private en maatschappelijke partijen meer bewust te maken van hoe ze signalen van mensenhandel kunnen herkennen, zodat meer zicht komt op het fenomeen in andere, nieuwe sectoren.

Ook is het van belang dat duidelijkheid komt over **welke informatie volgens de privacywetgeving in welke gevallen gedeeld mag worden** en dat betrokkenen zich vanuit hun eigen organisatie gesteund voelen zodat informatie-uitwisseling niet persoonsafhankelijk is maar geborgd is op organisatieniveau (M6). Als partijen uit angst voor de gevolgen van het mogelijk niet naleven van de privacywetgeving informatie niet delen, blijven ze te veel naast elkaar werken waardoor het gezamenlijke doel niet bereikt wordt.

3.3.6 Conclusie

In de navolgende conclusies ten aanzien van het casusonderzoek naar mensenhandel vallen twee kenmerken op. Aan de ene kant is er een **breed gedeelde maatschappelijke verontwaardiging** over bepaalde vormen van mensenhandel en daarmee gepaard gaande vormen van uitbuiting. Anderzijds zien we op verschillende terreinen een zekere **morele ambiguïteit** onder de verschillende partners, die tot uitdrukking komt in een aantal belangenconflicten. Partners kunnen namelijk vertegenwoordigers zijn van slachtoffers, daders of van publieke organisaties. Zo zijn er verschillende opvattingen over de reikwijdte van het begrip 'mensenhandel' en dus over het antwoord op de vraag wanneer tot interventies overgegaan zou moeten worden en, zo ja, welke interventies dat zouden moeten zijn. Mede ook gezien de grote variatie

aan verschijningsvormen van mensenhandel, lijken de publieke partners in eerste instantie elkaar aan te zoeken bij de aanpak ervan.

Bij de aanpak van mensenhandel ligt de nadruk op **samenwerking tussen publieke partijen**, zoals de Politie, NLA, OM, Koninklijke Marechaussee, gemeenten en RIEC's. Zij werken ad hoc samen rond specifieke dossiers of meer structureel via grotere overlegstructuren. Deze publieke organisaties werken ook regelmatig samen met private, maatschappelijke partijen. Het gaat daarbij vooral over het coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha), hulpverleningsorganisaties en NGO's. Het doel van de samenwerking wisselt. **Doelen** van samenwerking rondom mensenhandel zijn veelzijdig, maar het gaat vaak om het delen van informatie (of de wens daartoe) zodat de betrokken partijen hun respectievelijke taken op vlak van opsporing, preventie en herkennen van signalen van mensenhandel beter kunnen uitvoeren. Het betreft vaak een **combinatie van contractuele samenwerking via convenanten en relationele samenwerking**. In het geval van hulpverleningsorganisaties ontbreekt vaak juridische onderbouwing voor informatiedeling waardoor de samenwerking meer afhankelijk is van individuele contacten bij opsporingsinstanties of andere (zorg)partijen.

Die juridische onduidelijkheid zorgt voor **dilemma's** bij de betrokken partijen. Wanneer is het wel en niet toegelaten en wenselijk om informatie te delen? Dat leidt er nu vaak toe dat partijen langs elkaar heen werken en dat informatie niet altijd samengebracht wordt. Ook de beperkte beschikbaarheid van menskracht creëert dilemma's voor de doorontwikkeling van PPS. Partijen staan dan voor de moeilijke keuze om te investeren in PPS of zich te concentreren op hun eigen taken. Dat dilemma speelt o.a. bij opsporingsinstanties. Vanuit hun standpunt vergt het opzetten van nieuwe samenwerkingen veel capaciteit, terwijl het in hun ervaring niet voldoende oplevert.

Daar waar verschillende partijen actief samenwerken, komen duidelijke **voordelen** naar boven. Verschillende partijen kunnen elkaar versterken vanuit de eigen expertise en in samenspraak beslissingen nemen. Tegelijkertijd zijn er **knelpunten** die PPS bemoeilijken. De delictsomschrijving van mensenhandel is complex en lang niet alle op het oog schrijnende situaties zijn ook daadwerkelijk als strafbare mensenhandel te kwalificeren. Er is specifieke kennis en expertise nodig om het kaf van het koren te kunnen scheiden en vervolgens betekenisvol te kunnen samenwerken. Er zijn, mede hierdoor, interpretatieverschillen over wat mensenhandel precies inhoudt, wat tot frustratie leidt in de samenwerking tussen opsporingsinstanties en zorgpartijen. Bovendien is de realiteit dat al deze organisaties geen oneindige personele capaciteit hebben, waardoor het niet altijd lukt om voldoende prioriteit te geven aan het goed vormgeven van samenwerkingsverbanden. De privacywetgeving stelt verder grenzen aan de informatie-uitwisseling, zowel vanuit opsporingsinstanties naar zorgpartijen

als andersom, en ook tussen partijen die instaan voor zorg onderling, zoals gemeenten en hulpverleningsorganisaties.

PPS houdt volgens respondenten ook **risico's** in. Die zijn meestal het gevolg van (mogelijk) tegenstrijdige doelen van verschillende partijen. Als te veel nadruk wordt gelegd op opsporing, kan de zorg aan mogelijke slachtoffers bemoeilijkt worden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit hoe verschillende partijen kijken naar de drie maanden bedenktijd die mogelijke slachtoffers mensenhandel uit het buitenland krijgen om aangifte te doen. Voor de politie is dit te lang omdat informatie mogelijk verloren kan gaan, terwijl zorgpartijen het belang van een dergelijke periode vanuit het perspectief van het mogelijke slachtoffer benadrukken. Opsporingsinstanties zien daarnaast vaak afbreukrisico's voor het opsporingsonderzoek als zij samenwerking met maatschappelijke partijen aangaan. Sommige maatschappelijke partijen ontlenen hun bestaansrecht aan het fenomeen mensenhandel en hebben er belang bij dat er voldoende casussen binnen blijven komen, wat erop zou kunnen duiden dat zij er belang bij hebben dat bepaalde misstanden sneller als 'mensenhandel' worden gekwalificeerd. Andere private partijen (bijvoorbeeld de brancheorganisatie van de uitzendbranche) hebben te maken met leden die mogelijk juist belang hebben bij het in stand houden van mensenhandel. Het is deze paradoxale combinatie van **breed gedeelde maatschappelijke verontwaardiging** en **morele ambiguïteit** van verschillende partners die deze casus onderscheidt van de andere in ons onderzoek betrokken casussen.

Toch benadrukken veel respondenten dat PPS **kansen** biedt voor de aanpak van mensenhandel. Het kan ertoe leiden dat mensenhandel in nieuwe sectoren beter in beeld komt. Het is immers een haaldelict waarbij het vaak zo is dat als instanties zich richten op een bepaalde sector, het aantal meldingen uit die sector toeneemt. Verder kan de rol van maatschappelijke partijen uitgebreid worden, bijvoorbeeld door hen meer te betrekken bij de aangifteprocedure (o.a. nazorg aan het slachtoffer) en de identificatie van slachtoffers (voor wat betreft CoMensha). Met private bedrijven, zoals brancheorganisaties, zien respondenten eerder beperkte kansen tot samenwerking. Zij kunnen wel voorlichting geven aan hun leden en signalen mensenhandel uit hun sector doorspelen aan opsporingsinstanties, maar dat laatste gebeurt in de praktijk niet vaak. Cruciaal om de samenwerking te faciliteren is dat gewerkt wordt vanuit een gemeenschappelijk belang. Daarover moeten de partijen dus expliciet het gesprek voeren. Een betere afstemming tussen zorg en opsporing heeft immers een preventieve werking en stimuleert de aangiftebereidheid van slachtoffers. Voor het bevorderen van de informatiedeling zijn goede contacten én formele afspraken nodig. Onduidelijkheid over de AVG en te veel nadruk op de opsporingskant zorgt er in de praktijk echter voor dat niet alle signalen van mogelijke slachtoffers bij zorgpartijen terecht komen en dat verschillende organisaties naast elkaar blijven werken.

Een samenvatting van de voornaamste bevindingen per thema wordt weergegeven in Tabel 3.2.

Tabel 3.2: Samenvatting bevindingen casus mensenhandel

Code	Samenvatting bevindingen
Aanleiding	Samenwerking gebeurt ad hoc rond specifieke dossiers of meer structureel via grotere overlegstructuren (met voornamelijk publieke partijen)
Initiatiefnemer en betrokkenen	Het initiatief ligt bij publieke of maatschappelijke partijen. Er is een groot aantal organisaties, in wisselende verbanden, betrokken bij de samenwerking, met name publieke organisaties (o.a. Nederlandse Politie, NLA, OM, Koninklijke Marechaussee, gemeenten, RIEC's), maatschappelijke organisaties (o.a. zorgorganisaties, NGO's, coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) en private organisaties (o.a. scholen, aanbieders van seks-sites).
Doelen	• Informatiedeling • Bevorderen van opsporing van verdachten • Hulpverlening aan slachtoffers • Preventie van slachtoffers • Herkennen van signalen mensenhandel • Meldingsbereidheid vergroten • Preventie van criminogene omgevingen
Vorm	• Contractuele samenwerking in de vorm van convenanten (bv. RIEC) en/of relationele samenwerking • 'Sterke arm' (door politie) tijdens controleacties
Verdeling taken, rollen en bevoegdheden	• Opsporing en handhaving: politie, NLA en OM • Preventie, zorg en bewustwording: o.a. gemeenten, CoMensha, Belle groep, Straatwaarden, Pretty Women, Veilig Thuis, slachtofferhulp, FairWork en Platform Veilig Ondernemen • Gezamenlijke controleacties: politie, Belle groep, Pretty Women, gemeente
Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen	Informatie-uitwisseling is geregeld via convenanten (o.a. RIEC), Wet Politiegegevens (bv. tussen CoMensha en politie) en de AVG. Naast formele samenwerking wordt ook vaak verwezen naar informele (of onofficiële) samenwerking
Dilemma's	• Dilemma's over juridische mogelijkheden of beperkingen rondom informatiedeling • Dilemma's op vlak van inzet van beperkte capaciteit: besteden aan duidelijke meldingen in

	gekende sectoren of zachte signalen mensenhandel in 'nieuwe' sectoren via PPS
Voordelen	• Elkaar versterken vanuit eigen expertise • In samenspraak beslissingen nemen
Knelpunten	• Juridische complexiteit van de delictsomschrijving • Vereiste expertise om betekenisvol samen te werken • Interpretatieverschillen over wat mensenhandel inhoudt leidt tot frustratie • Goed vormgeven van samenwerking vergt tijd en menskracht die niet altijd in de gewenste omvang beschikbaar is • Privacywetgeving stelt grenzen aan mogelijkheden van informatie-uitwisseling
Risico's	De risico's zijn meestal het gevolg van (mogelijk) tegenstrijdige doelen van verschillende partijen: • Zorg aan mogelijke slachtoffers wordt bemoeilijkt als te veel nadruk ligt op opsporing • Samenwerking met maatschappelijke partijen houdt afbreukrisico's voor het opsporingsonderzoek in • Maatschappelijke partijen kunnen gezien hun doelstelling belang hebben bij het eerder aanmerken van misstanden als 'mensenhandel' • Private partijen kunnen belang hebben bij het in stand houden van mensenhandel
Kansen	• Mensenhandel in nieuwe sectoren beter in beeld krijgen • Rol van zorgpartijen in aangifte en identificatie van slachtoffer • Beperkte kansen om samenwerking te starten met private bedrijven (bv. brancheorganisaties geven voorlichting en spelen meldingen uit sector door aan opsporingsinstanties)
Kaders en waarborgen om met knelpunten en dilemma's om te gaan	• Werken vanuit een gemeenschappelijk belang • Betere afstemming tussen zorg en opsporing heeft een preventieve werking en stimuleert de aangiftebereidheid • Het hebben van goede contacten, elkaars rol begrijpen en formele afspraken bevorderen informatie-uitwisseling
Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van PPS	• Nadruk ligt vaak op opsporingskant waardoor niet alle signalen van mogelijke slachtoffers bij zorgpartijen terecht komen

	• Onduidelijkheid over de AVG zorgt ervoor dat partijen informatie niet altijd durven te delen, waardoor ze naast elkaar blijven werken

3.4 Persoonsvermissingen

Jaarlijks krijgt de Nederlandse politie te maken met gemiddeld 29.000 gevallen van persoonsvermissingen (Lam & Kop, 2023). In naar schatting 8% van deze gevallen is er sprake van een urgente vermissing waarbij er direct levensgevaar voor de vermiste dreigt (Lam et al., 2023)[65]. Persoonsvermissingen vallen, zolang er geen indicatie is van een misdrijf onder de hulpverlenende politietaak. Om vermiste personen, liefst in goede gezondheid, terug te vinden werkt de politie samen met private partijen die informatie kunnen verstrekken over de vermiste persoon en met burgerzoekteams, meestal georganiseerd als stichtingen, die meezoeken. De analyse van deze casus focust het meest op de politiesamenwerking met burgerzoekteams omdat deze het meest vernieuwend is en omdat in die samenwerking met maatschappelijke actoren de meeste dilemma's bestaan.

3.4.1 Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS

Sinds enkele impactvolle vermissingszaken in 2016 en 2017 wordt de politie geconfronteerd met veel **burgers en verenigingen die op eigen initiatief** gingen meezoeken (V2; cf. Lam & Kop, 2020). Het betreft spontane vrijwilligers die fysiek meezoeken en meer gespecialiseerde groepen die gebruik maken van hulpmiddelen zoals zoekhonden, drones, sonar- dreg- en duikapparatuur en specifieke expertise met zich meebrengen zoals op het gebied van OSINT, onderwaterzoekingen of het bepalen van een relevant zoekgebied via kaarten en apps.

Vanaf de jaren 2010 namen burgers steeds vaker deze hulpverlenende politietaak op zich. Dit is bottom-up gedreven vanuit gevoelde betrokkenheid bij vermissingen, zoals V13 toelicht:

> (...) ik denk dat het mooie aan een vermiste persoon is dat iedereen, of, je kan er niet niets mee hebben, dat kan niet, het bestaat niet dat je er niks mee hebt. Omdat je je allemaal een situatie in kan denken dat als je oma, je moeder of je kind vermist raakt dat je wilt dat er alles uit de kast getrokken wordt om diegene weer naar voren te laten komen, om te laten verschijnen. Daar kan iedereen zich wat bij bedenken

[65] Registraties van het aantal persoonsvermissingen zijn om verschillende redenen gecompliceerd. Niet alle vermissingen worden bij de politie gemeld, soms worden meerdere meldingen van dezelfde vermissing gedaan, of raakt dezelfde persoon meerdere keren per jaar vermist. Binnen de politie worden vermissingen in meerdere systemen geregistreerd, die niet altijd aan elkaar gekoppeld zijn (Hardeman & Van Leiden, 2017). Ook het onderscheid tussen urgente en overige vermissingen wordt niet systematisch bijgehouden. Het door een specialist binnen de politie genoemde percentage van 8% komt grofweg overeen met andere landen (Lam et al., 2023). De genoemde cijfers zijn een benadering en komen voort uit een lopend onderzoek naar vermissingsregistraties in Nederland (emailcommunicatie 24-3-3025).

Verschillende vrijwilligers van burgerzoekteams die wij spraken hadden in hun persoonlijke omgeving met een vermissing te maken gehad, en hebben om die reden een burgerzoekteam opgericht, of zijn er zo bij betrokken geraakt.

Bij specialistische zoekteams die gebruik maken van honden of apparatuur, zien we dat de betrokkenheid bij persoonsvermissingen ook voortkomt uit een hobby of professie. Zoekhondengeleiders geven bijvoorbeeld aan dat ze het uitdagend vinden om hun hond te trainen én hiermee een steentje bij te dragen aan een maatschappelijk belang (V8b, V9). Dronepiloten geven aan dat ze hun materieel en vaardigheden ook voor een maatschappelijk doel willen inzetten (V11, V14). Bij de verschillende burgerzoekteams die we hebben geïnterviewd en geobserveerd, valt het op dat veel leden bij politie, brandweer of andere hulpdiensten werkzaam zijn en dus ook vanuit hun dagelijks werk betrokken zijn bij maatschappelijke veiligheid.

Samenwerking tussen politie en burgerzoekteams bij persoonsvermissingen bestaat al langer, vanuit specialistische afdelingen van de politie of vanuit sommige basisteams. Zo is de Stichting Inzet Reddingshonden (SIN) in 1992 op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken opgericht als een voor Nederland overkoepelende organisatie voor de inzet van Reddingshonden (SIN, 2025; Lam et al., 2022). Zij worden ingezet door de afdeling Speur- en Specialistische Dieren (SSD) van de politie. Het Urker dregteam SOAD (Stichting OpsporingsApparatuur Drenkelingen) heeft al vanaf de oprichting in 2003 een samenwerking met het Landelijk Team Onderwater-Zoekingen (LTOZ) van de politie (Statuten SOAD; V7a; V12). Daarnaast bestaat er bijvoorbeeld al sinds 1996 al een samenwerking tussen de politie-eenheid Rotterdam met het Rode Kruis rond persoonsvermissingen.

Kort na de vermissingen die voor grote maatschappelijke beroering zorgden is binnen de politie, als onderdeel van de Eenheid Landelijke Operaties en Expertises, het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen (LOEP), voorheen het Landelijk Bureau Vermiste Personen, opgericht. Het LOEP is de activiteiten van burgerzoekteams die bottom-up zijn ontstaan, gaan kanaliseren. Een convenant beschrijft dat er binnen de politie bezorgdheid leefde over de ‘wildgroei’ van burgerzoekteams:

> Dat in de loop der jaren een wildgroei is ontstaan van teams die zich aanbieden om te zoeken naar vermiste personen zonder dat op onafhankelijke wijze de kwaliteit en deskundigheid deugdelijk en inzichtelijk zijn geborgd. Hierdoor is het risico op het overlopen van een slachtoffer groot (Convenant SIN, 2017, p.2).

Het doel vanuit de politie om samenwerking met burgerzoekteams aan te gaan en te herordenen was enerzijds om goed gebruik te maken van de **extra zoekcapaciteit**. Anderzijds was het doel ook **om grip te krijgen op de activiteiten van deze vele verschillende burgerzoekteams**. Hierover vertelt een respondent vanuit de politie:

> De basisteams en de recherche hebben ook heel erg behoefte aan duidelijkheid, want die werden echt overstelpt door allemaal stichtingen, kleinere en grotere. Ook de lokale hondenclub die zegt: 'Oh, maar mijn hond kan ook snuffelen.' Zij zagen ook door de bomen het bos niet meer, dus het werd een te groot speelveld in Nederland (V3).

Door selectief convenanten met enkele burgerzoekteams aan te gaan probeert de politie de maatschappelijke inzet te kanaliseren en de risico's van vrijwillige inzet bij vermissingen te beperken. Hier komen we in 3.4.2 op terug.

Naast burgerzoekteams werkt de politie ook samen met **private partijen** zoals beheerders van gebieden als jachthavens waar zoekacties plaatsvinden en met private informatieverstrekkers zoals telecombedrijven. Met private informatieverstrekkers bestaat ook structurele samenwerking via convenanten (zie 3.4.2).

Daarnaast werkt de politie rond persoonsvermissingen samen met **publieke partijen** zoals Staatsbosbeheer, de Kustwacht en Rijkswaterstaat. Deze publiek-publieke samenwerking laten we met het oog op het onderzoeksdoel verder buiten beschouwing.

Relevant voor dit onderzoek is dat de politie zelf ook geen homogene actor is in samenwerkingen rond persoonsvermissingen: naast het LOEP dat functioneert als een ondersteunende dienst die beleid maakt, kennis deelt en processen structureert (V3), zijn vermissingen primair belegd binnen de regionale eenheden (zie 1.4.1). Vermissingen worden gemeld via de regionale meldkamers. Urgente vermissingen waarbij direct levensgevaar voor de vermiste dreigt, worden doorgezet naar de Landelijke Meldkamer Samenwerking (O7). Daar wordt gecoördineerd welke eenheden van de politie betrokken worden en welke burgerzoekteams worden ingezet. Afhankelijk van de omstandigheden waarin iemand vermist is geraakt, wordt bijvoorbeeld de afdeling SSD (speur- en specialistische dieren) of LTOZ (Landelijk Team OnderwaterZoekingen) betrokken.

Bij sommige persoonsvermissingen wordt door de politie een Burgernetmelding, Vermist Kind alert of Amber alert uitgestuurd (V3, V6). Burgernetmeldingen worden verstuurd via de regionale eenheden en het Vermist Kind alert is een regionale variant op het Amber Alert. Anders dan bij het AMBER alert wordt deze ook verstuurd wanneer er nog geen sprake lijkt van levensgevaar (V2, V6b).

3.4.2 Vormgeving, taakverdeling en gemaakte afspraken binnen de PPS

Omdat de politie bij de meeste vermissingen geen informatie heeft aan de hand waarvan een strafbaar feit vermoed zou kunnen worden, werkt zij primair vanuit de hulpverlenende politietaak (art. 3 Polw). Zij kan de gegevens dan niet vorderen op grond van het Wetboek van Strafvordering, maar doet een informatieverzoek (O7). Voor de vergaring van onder andere telefoongegevens, sociale mediagegevens, OV-

reisgegevens of betaalgegevens heeft de politie **afspraken met de private partijen die binnen hun bedrijfsvoering over deze informatie beschikken en deze kunnen verstrekken**. De politie vraagt deze privacygevoelige informatie niet bij elke vermissing op; er bestaat een "strakke toets" (V2, O7).

Ook de **samenwerking met vijf burgerzoekteams is geformaliseerd door middel van convenanten.** Volgens politierespondent V3 zijn deze burgerzoekteams gekozen omdat zij specifieke aanvullende expertises op die van de politie bieden:

> Dus wij hebben gekozen voor teams die allemaal wat anders kunnen. Die allemaal een eigen expertise hebben en die ook aanvullend zijn op de politie. (...) Als wij de expertise van de politie al in huis hebben en wij kunnen de vraag aan, dan hoeven wij daar geen burgerteam bij te zoeken.

Daarnaast moesten deze organisaties voldoende professionaliteit tonen en de werkwijze van de politie onderschrijven:

> Dus het werd op een gegeven moment best ingewikkeld voor ons. Ook partijen waarvan je merkt dat zij minder politie-minded zijn, dus negatieve berichten op social media zetten, afspraken niet goed nakomen, of de familie zelf benaderen via social media van "Wij kunnen je vermiste wel terugvinden." Het is van "Wij doen het wel even." Dus er zijn ook stichtingen waarvan we dachten: nou ja, daar hebben we toch minder gevoel bij (V2).

Dit betekent niet dat andere burgerzoekteams van het toneel zijn verdwenen. Buiten de vijf convenantpartners bestaan er volgens onze inventarisatie nog zo'n 20 burgerzoekteams die zonder convenant bij vermissingen in het binnen- en buitenland actief zijn. Zij doen dit op zelfstandige basis, naar aanleiding van Burgernetmeldingen of sociale mediaberichten of op verzoek van de naasten van de vermiste (V6, V9, V14). Soms werken ze ter plaatse samen met convenantpartners van de politie, bleek uit onze observaties (O5).

De taakverdeling tussen politie en burgerzoekteams bij vermissingen is grofweg zo geregeld dat het **tactische onderzoek** (scenario denken, camerabeelden analyseren, de woning van de vermiste doorzoeken, familie en vrienden interviewen, gegevens opvragen bij banken, telefoonproviders en OV-bedrijven, sociale mediaonderzoek) **voornamelijk bij de politie** ligt. De **taken van burgerzoekteams betreffen het leveren van een bijdrage aan het fysiek zoeken in een mogelijk zoekgebied** (V3). Burgerzoekteams bezitten verschillende specialisaties zoals dreggen, duiken, het begeleiden van zoekhonden, dronevliegen of op linie zoeken. Soms wordt er één burgerzoekteam ingeschakeld, maar bij grotere vermissingen zijn er soms meerdere zoekteams met deze verschillende specialisaties actief. Volgens de afspraken die in de convenanten zijn vastgelegd heeft bij alle zoekacties **de officier van dienst (OvD) van de politie die ter plaatse is de leiding** (V3).

Voor drie van de burgerzoekteams zijn de convenanten belegd bij het LOEP. Zij worden ingezet via de landelijke meldkamer, hoewel in de praktijk voornamelijk één van de drie burgerzoekteams wordt ingeschakeld (O7). Met twee gespecialiseerde burgerzoekteams zijn overeenkomsten gesloten vanuit de desbetreffende afdelingen binnen de politie: Speur- en Specialistische Dieren (SSD) en het Landelijke Team Onderwater Zoekingen (LTOZ). Als zij worden ingezet gebeurt dit door deze afdelingen binnen de politie.

De convenanten met de vijf burgerzoekteams komen in grote lijnen overeen, maar zijn gespecificeerd voor de rol die elk burgerzoekteam inneemt. **In de convenanten zijn afspraken vastgelegd** over: (1) het doel van de samenwerking en de looptijd; (2) de wijze waarop het burgerzoekteam ondersteuning verleent; (3) de werving en instructie van betrokkenen bij het burgerzoekteam; (4) de wijze waarop het burgerzoekteam wordt opgeroepen; (5) leiding, coördinatie en eindverantwoordelijkheid; (6) dat de burgerzoekteams geen kosten bij de politie in rekening brengen; (7) geheimhouding en privacy (van zowel de vermiste als de betrokken zoekers); (8) communicatie over de samenwerking; en (9) evaluatie van de samenwerking en ontbinding (Convenanten VST en CPV, 2023; Convenant SIN, 2017).

De convenanten regelen exclusiviteit van inzet: de burgerzoekteams kunnen alleen worden ingeschakeld door de politie, niet door naasten van de vermiste of anderen (O7, V7b, V3). Ze mogen ook pas starten wanneer de politie hen bij een vermissing betrekt. Voor de inzet van burgerzoekteams is na de vermissing van Anne Faber in 2017 een handelingskader geschreven (V2). Zo wordt de inzet van burgerzoekteams onder andere beperkt tot vermissingen waarbij geen sprake lijkt van een misdrijf: “De burgerzoekteams worden echt ingezet op basis van hulpverlening, dus dat zijn de vermissingen waarbij we geen indicatie hebben van strafrecht.” (V2). Hiermee poogt de politie overzicht en controle te bewaren over wanneer welke burgerzoekteams actief zijn.

In de convenanten staat dat de politie “alle informatie die nodig is om de vermiste terug te vinden” met de burgerzoekteams deelt (V3). Er wordt een aantal typen gegevens over de vermiste gespecificeerd. Ook is vastgelegd dat alle woordvoering over de vermissing via de politie verloopt. Elke vrijwilliger tekent een geheimhoudingsverklaring. Contact met de media en met de naasten van de vermiste verloopt via de politie en niet via de convenant-partners (Convenanten VST, CPV; V7a). Deze afspraken over geheimhouding en privacy zijn erop gericht dat de door de politie gedeelde informatie over de vermissing niet breder verspreid worden. Ook moet het burgerzoekteam persoonsgegevens van betrokken vrijwilligers volgens de AVG verwerken. Deze geheimhoudingsplicht schept volgens politierespondent V2 ruimte om informatie te kunnen delen.

De burgerzoekteams zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van hun inzet. Ze brengen hiervoor geen kosten in rekening bij de politie. Twee burgerzoekteams ontvangen van de politie wel een onkostenvergoeding per inzet (V4, V7). Daarnaast ontvangt het Veteranen Search Team (VST) ook subsidie vanuit het Vfonds voor vrede en veiligheid en het Nederlands veteraneninstituut (NLVi) vanwege de ondersteuning die zij bieden aan veteranen. Op basis van een amendement bij de voorjaarsnota van 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36410-VI, nr. 32) ontvingen zij vanuit het Ministerie van Defensie in 2024 eenmalig €150.000 en de in de Tweede Kamer aangenomen motie Boswijk c.s. (*Kamerstukken II* 2023/24, 36410-VI, nr. 55) vraagt de minister van Defensie deze financiering vanaf 2025 structureel te maken. Andere burgerzoekteams zijn afhankelijk van sponsoren en donateurs. Kamerlid Aardema pleitte er in een commissiedebat voor om geld en middelen evenrediger over burgerzoekteams te verdelen (*Kamerstukken II* 2024, 29 628, nr. 1226).

Ten slotte staat in elk convenant dat de politie eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van de zoekactie die door het burgerzoekteam is verricht en de daaruit voortvloeiende resultaten. Ter plaatse is de OvD de verantwoordelijke politiemedewerker en het aanspreekpunt voor de burgerzoekteams. Na iedere operationele inzet van burgerzoekteams volgt een gezamenlijke evaluatie en ook jaarlijks wordt de samenwerking geëvalueerd.

Tijdens zoekacties observeerden wij dat de coördinatie in de praktijk in samenspraak tussen politie en partners wordt vormgegeven (O4, O5). Bij de start van een zoekactie maken de burgerzoekteams een plan van hoe ze te werk zullen gaan en hoe ze taken en zoekgebieden verdelen, zoals V7a beschrijft:

> De politie heeft officieel natuurlijk altijd de leiding. Kijk, het verandert bij de politie elk jaar, die organisatie is zo in beweging. Maar ja, als je aankomt dan wordt er gezegd: hoe zullen we dat aanpakken? En dan zeg je nou, dit is er gebeurd en ja, je maakt eigenlijk met zijn allen een plan eigenlijk een beetje. (...) ja, je overlegt allemaal even, hoe zullen we het aanpakken? Zullen we het zo doen? Dan zullen we het zo doen. Welk gebied zullen we pakken? Ja, dat is altijd overleg.

Waar de OvD op papier de leiding heeft, heeft deze soms minder ervaring heeft met zoekacties dan de burgerzoekteams die ter plaatse zijn, zo hoorden we bij verschillende observaties terug (O5, O6). Dit maakt dat de *de facto* leiding bij de burgerzoekteams komt te liggen. De politie wordt hier wel bij betrokken en hun eindverantwoordelijkheid wordt door de burgerzoekteams erkend (V8b, V4).

3.4.3 Praktijkervaringen: dilemma's, voordelen, knelpunten, risico's en kansen

3.4.3.1 Dilemma's

A. Met welke mogelijke partners wordt samengewerkt

Een eerste dilemma, ofwel principiële keuze waarvoor partijen die betrokken zijn in de samenwerking staan, is **met welke burgerzoekteams wordt samengewerkt**. Politierespondent V3 omschrijft het laten blijken van een voorkeur in met welke burgerzoekteams de politie liever wel en niet wil samenwerken als 'kleur bekennen'. De politie werkt het vaakst samen met het VST. Er zijn veel positieve ervaringen en er is veel vertrouwen in deze organisatie (V3). Andere burgerzoekteams waarmee de politie een convenant heeft, lijken minder of niet bekend binnen de politieorganisatie (O7; V3). De ongelijkheid in het aantal inzetten wekt enige afgunst op bij andere burgerzoekteams (O2; V5a; zie ook 3.4.3.3). Zij willen graag vaker worden ingezet omdat de organisaties hun bestaansrecht ontlenen aan het participeren in zoekacties en zij het als een vorm van erkenning van hun professionaliteit ervaren als de politie hen inzet:

> En ja, het is ook een beetje dat je door de politieorganisatie erkend wordt als partner van de politie en in dit geval bij zoekacties, en dat betekent ook dat je bij meldkamers genoteerd staat, van jongens, als iemand weg is, kijk in de protocollen en dan staat daar ook hoe ze [naam burgerzoekteam], die kunnen we ook bellen. (...) Als je een convenant hebt met de politie, betekent dat je dat je wat voorstelt voor de politie en dat ze nut voor je zien (V5B).

Om deze redenen willen verschillende burgerzoekteams zonder convenant (V9, V10, V14, V15) graag ook hun samenwerking met de politie formaliseren.

Het is bij de keuze van structurele samenwerkingspartners ook belangrijk om vooruit te kijken. Aan het specialisme van één van de burgerzoekteams, is door recente ontwikkelingen binnen de politieorganisatie minder behoefte. De politie bezit inmiddels zelf de technologie en expertise om deze taak op zich te nemen. De politie probeert hen op andere manieren bij persoonsvermissingen te betrekken, maar de gevestigde samenwerking laat zich echter niet makkelijk veranderen: "Ze zeggen ook wel: ja, tuurlijk snappen we dat en dit is beter (...) maar ze vinden het natuurlijk niet leuk." (V12). De organisatie blijft gemotiveerd om zich in zetten voor vermiste personen en heeft hiertoe ook sponsoring ontvangen en investeringen gedaan.

B. Hoe om te gaan met actoren die geen onderdeel uitmaken van de PPS

Een tweede dilemma voor de politie en convenantpartners is **hoe om te gaan met burgerzoekteams zonder convenant** die willen meedoen aan zoekacties. Bij de politie en burgerzoekteams met convenant bestaat er twijfel over de kwaliteit en

professionaliteit van sommige burgerzoekteams waarmee geen convenant bestaat. Tijdens een evaluatie wordt over één van hen gesproken als 'storende factor' en 'ruis', waar de samenwerking met convenantpartners als prettig wordt omschreven (O2). De politie en convenantpartners pogen deze burgerzoekteams zonder convenant letterlijk en figuurlijk op afstand te houden, al zijn de juridische mogelijkheden hiertoe beperkt, zoals V3 uitlegt:

> Het is vaak een hulpverlenende taak die wij doen, dus we kunnen ook geen plaats delicten maken of zo, dat zou dan, ja, in het ergste geval zou iemand dan van het hele gebied een plaats delict moeten maken, zodat ze dan ook echt de mensen op afstand kunnen houden. Ja, dan moet je ook hekken of mensen neerzetten of... Dus in principe staat het iedereen vrij om te zoeken waar ze willen. En ja, het kan elkaar dus af en toe flink ook in de weg zitten en ja, dat botst af en toe, ja.

Sommige politiemedewerkers willen samenwerking met andere burgerzoekteams niet uitsluiten of vragen hen zich aan te sluiten bij bestaande teams (V9, V13). In de tussentijd wordt een pragmatische oplossing gevonden door hen aan de randen van een zoekgebied mee te laten zoeken. Volgens politierespondent V2 moeten de coördinerende OvD's ter plaatse zeggen: "Oké je bent nu hier, maar ik bepaal waar we zoeken." V2 meent dat door het verbeteren van de samenwerking met convenantpartners, andere burgerzoekteams overbodig zullen worden:

> Ik ben ervan overtuigd dat als wij als politie strak optreden en ook in onze eenheden echt aangeven, heb je een melding van vermissing, wil je een burgerzoekteam via operations [Landelijke Meldkamer Samenwerking, RD], dan krijg je een zoekteam aangeleverd dat binnen een uur komt. Dat zijn ook de mensen met wie we informatie mogen delen en geven. Als wij daar strakker in zitten, dan ontstaat er minder ruimte voor de andere burgerzoekverenigingen om daarbij in het gat te springen.

De niet-partners zien voor zichzelf juist mogelijkheden om aanvullend te werken, bijvoorbeeld bij vermissingen die al langer geleden zijn (V9). Daarnaast beschouwen ze het als een verlies als er van hun zoekcapaciteit geen gebruik wordt gemaakt. Zo uitte V10 frustratie dat gebruikmakend van hun inzet een specifieke vermiste sneller gevonden had kunnen worden.

C. Welke verantwoordelijkheden en informatie met partners worden gedeeld

Een derde dilemma voor de politie is **welke verantwoordelijkheden en informatie met de burgerzoekteams kunnen worden gedeeld**. Doorgaans is de politie terughoudender wanneer een vermissing mogelijk gepaard gaat met een strafbaar feit, al is dit geen formele regel. In de praktijk wordt één van de burgerzoekteams waarin groot vertrouwen bestaat ook in die situaties betrokken (V3). Een andere

politiemedewerker (V13) geeft aan dat persoonsvermissingen altijd bij de politie belegd zullen blijven, omdat het ook om een complexe zaak of strafbaar feit kan gaan:

> Een vermissing op zich is gewoon een vermissing, maar alles wat eruit voort kan vloeien, het kan natuurlijk een strafzaak worden, het kan natuurlijk gewoon een suïcide zijn, maar het kan ook wel een vermissing worden die misschien wel internationaal gaat. Het kan er eentje zijn waar iemand om het leven is gebracht, maar dat weet je vaak in eerste aanleg helemaal niet.

De geheimhoudingsplicht zoals vastgelegd in de convenanten schept volgens politierespondent V2 ruimte voor de politie om informatie over de vermiste persoon en omstandigheden van de vermissing met burgerzoekteams te kunnen delen. Wanneer er mogelijk sprake is van een strafbaar feit en informatie in een toekomstig opsporingsonderzoek een rol kan gaan spelen, is de politie toch terughoudend in het delen van informatie.

3.4.3.2 Kansen en voordelen

A. Extra capaciteit, middelen en expertise bij zoekacties

De samenwerking met private partners die informatie verstrekken helpt het opsporen van de vermiste. Tijdens een observatie zagen we dat er bijvoorbeeld regelmatig telecomgegevens worden opgevraagd bij urgente vermissingen om de locatie van de vermiste te helpen bepalen (O7). Ook de samenwerking tussen politie en burgerzoekteams biedt volgens de betrokkenen verschillende voordelen. Het grootste voordeel van PPS met burgerzoekteams is volgens de politie de **zoekcapaciteit** die zij bijdragen: "Nou in het geval van die burgerzoekteams is dat gewoon echt capaciteit en extra middelen. Wij kunnen als politie nooit zo goed en zoveel zoeken naar vermisten." (V3). De 29 000 persoonsvermissingen per jaar doen een groot beroep op politiecapaciteit. De politie prijst ook de vasthoudendheid die de burgerzoekteams tonen. Het zijn organisaties die "al hun energie en tijd daarin steken, terwijl wij alweer allemaal andere meldingen daarnaast hebben." (V3, wordt bevestigd door V13). De capaciteit betreft niet alleen meezoekende burgers, maar ook de middelen die zij meebrengen. Eén van de convenantpartners meent dat zij over "eigenlijk betere apparatuur dan die van de politie" beschikken (V5). Een droneteam – dat geen convenant heeft met de politie maar wel regelmatig meezoekt – meent over drones van dezelfde of betere kwaliteit dan die van de politie te beschikken (V14).

Burgerzoekteams zeggen door ervaring ook grote **expertise** te hebben ontwikkeld in het zoeken naar vermiste personen; naar hun inschatting is die groter dan die van politiemedewerkers uit de regionale eenheden die slechts incidenteel met vermissingen te maken krijgen. Zo zegt deze betrokkene van een burgerzoekteam bijvoorbeeld: "Waar het op neerkomt is dat die groep mensen [van een burgerzoekteam, RD] in een

jaar tijd meer stoffelijke overschotten van verdrinkingsslachtoffers in hun handen hebben dan welke andere mensen in Nederland ook. Dat is gewoon het verschil." (V7b). Burgerzoekteams bouwen expertise op in bijvoorbeeld het bepalen van het zoekgebied. Eén van de burgerzoekteams geeft aan dat ze ook door de politie gebeld worden voor advies (V4).

De **effectiviteit** van burgerzoekteams ten opzichte van de politie, is moeilijk vast te stellen[66]. Politierespondent V2 zegt hierover:

> Nou, ik vind ze altijd succesvol, hè? Want ik weet namelijk zeker dat als [burgerzoekteam] zegt dat de vermiste niet is in dat gebied, dat durf ik echt wel te stellen, want ze zoeken zo secuur dat je dat wel kan zeggen. Het uitsluiten van een gebied is ook heel belangrijk en is ook eigenlijk een succes.

Een burgerzoekteam dat bijhoudt of de vermiste wel of niet levend wordt aangetroffen, ziet in haar eigen cijfers dat het aandeel mensen dat levend teruggevonden wordt toeneemt nu ze sneller bij zoekacties worden gevraagd (V4, V3). Er zijn echter veel factoren die kunnen meespelen waardoor we hier geen conclusies over kunnen trekken.

Als positief neveneffect wordt genoemd dat burgerzoekteams in sommige opzichten meer **handelingsruimte** hebben dan de politie. Een burgerzoekteam vertelt bijvoorbeeld dat ze bij andere burgers om camerabeelden kunnen vragen of navraag mogen doen: "Wij zijn burgers, die kunnen eerder iets doen. Wat als ik nou iets heb van hij is hier in huis. Ik kan er aanbellen (...) en een agent kan dat minder" (V5a). Ook bij een observatie bij de landelijke meldkamer kwam ter sprake hoeveel informatie van private organisaties en informatie die open source beschikbaar is, de naasten van de vermiste ook zelf kunnen verzamelen (O7). De politie mag zelf echter niet zomaar informatie verzamelen op basis waarvan zij een min of meer volledig beeld kan verkrijgen van aspecten van iemands privéleven (zie 1.4.2).

B. Sociale functie van betrokkenheid bij zoekacties

Een ander voordeel van burgerzoekteams is gelegen in de **sociale functie** die het samen zoeken heeft voor de vrijwilligers. Betrokkenen verwijzen naar het sociale contact tussen vrijwilligers onderling, de waardering die men krijgt en de voldoening die het geeft om hun steentje bij te kunnen dragen. Bij het VST is het ondersteunen van veteranen die kampen met PTSS expliciet het nevendoel, waarvoor zij ook subsidie ontvangen (V4; zie 3.4.2). Ook bij andere zoekteams komt de sociale functie in

[66] Net zoals cijfers over het aantal vermissingen, zijn ook cijfers over vermissingsduur, het oplossingspercentage en betrokkenheid van burgerzoekteams niet direct voor handen (e-mailcommunicatie met politieonderzoeker, 25-3-2025).

interviews terug en zagen wij dit terug bij observaties: vrijwilligers helpen elkaar en wisselen persoonlijke ervaringen uit. De gezamenlijke opluchting en trots als er iets gevonden wordt is groot (O1, O4).

3.4.3.3 Knelpunten

A. De vrijwillige basis waarop private informatieverstrekkers meewerken

Voor de politie bestaat er een knelpunt in het verkrijgen van **informatie bij private informatieverstrekkers**. Via de huidige commerciële afspraken kunnen informatieverstrekkers zelf besluiten of ze meewerken "Wij vragen en we leggen uit waarom het zo urgent is. Zij hebben de beslissing zelf in handen. Gaan we hieraan meewerken of niet?" Informatieverstrekkers, vooral sommige sociale mediabedrijven (V2, O3), zijn terughoudend met het verstrekken van informatie over de vermiste omdat hen verweten kan worden dat zij de privacy van de vermiste schenden. Er moet bijvoorbeeld rekening mee worden gehouden dat iemand het recht heeft om te verdwijnen (Homburg et al., 2014). Volgens de politie gaat deze overweging die informatieverstrekkers moeten maken ten koste van de snelheid die nodig is bij levensgevaar (V2, O7). Daarnaast kosten de commerciële afspraken de politie ook geld. Een politiemedewerker die wij spraken tijdens een observatie van een politie-conferentie over persoonsvermissingen (O3) vertelde dat telecomproviders €1200 rekenen per informatieverzoek. Door het relatief grote aantal urgente persoonsvermissingen telt dit op tot een kostenpost van miljoenen euro's op jaarbasis.

B. Onbekendheid en beperkte bereidheid binnen de politieorganisatie om met burgerzoekteams samen te werken

Een tweede knelpunt is dat **niet alle basisteams van de politie op de hoogte zijn van de convenanten met burgerzoekteams.** In een survey van Lam et al. (2022) onder 104 rechercheurs die in hun werk te maken krijgen met urgente vermissingen, komt naar voren dat bijna twee-derde (64%) bekend is met burgerzoekteams en dat 41% van hen weleens gebruik heeft gemaakt van een burgerzoekteam, op eigen initiatief, dan wel op initiatief van het burgerzoekteam. Dit leidt er enerzijds toe dat burgerzoekteams niet of pas laat worden ingezet wanneer zij wel een bijdrage hadden kunnen leveren. "Omdat de collega's die nog niet helemaal goed weten te vinden, dus daar ligt nog de uitdaging." (V3). Dit merken ook betrokkenen van burgerzoekteams: "Als die basisteams ons beter zouden kennen en dan zou dus de samenwerking een heel stuk verbeteren en vergroten nog, dat is wat wij wel denken."(V8a). Een respondent van een ander burgerzoekteam, V4, meent dat de politie te terughoudend is met het inzetten van meerdere met verschillende specialismen. In het sneller inschakelen van burgerzoekteams lijkt dus een kans te liggen om de opbrengsten van de PPS te vergroten.

Anderzijds wordt er door de basisteams soms samengewerkt met burgerzoekteams waarmee geen afspraken zijn gemaakt:

> Je hebt ook gewoon nog collega's die toch met teams in zee gaan waar wij geen convenant mee hebben. Dus dan zijn er toch politieteams die zeggen, nou ja, hè, dan bieden zij zich aan van: 'wij kunnen wel helpen zoeken' en dan denkt die collega: 'nou ja, dat lijkt me prima'. Maar ja, soms niet altijd wetende dat wij gewoon andere afspraken hebben, dus dat geeft dan wel wat wrijving (V3).

Het LOEP is bezig met een 'bewustwordingscampagne' binnen de politie door middel van een communicatieplan en communicatiemedewerkers (O2). Gebrek aan kennis over wie de convenantpartners zijn, is echter niet de enige drempel om hen vaker in te zetten. Politierespondent V13 merkt dat sommige politiemedewerkers **burgerzoekteams als concurrentie ervaren** waardoor hun afdeling misschien zal krimpen of verdwijnen. Over de inzet van het burgerzoekteam met zoekhonden zegt V13:

> Dat is op dit moment officier van dienst afhankelijk. Er zijn een aantal gigantisch pro [burgerzoekteam], Er zijn een aantal tegen [burgerzoekteam]. Nou ja, tegen is misschien wel heel gechargeerd, maar ze doen het liever allemaal zelf. Ook binnen onze gelederen wordt [burgerzoekteam] als een bedreiging gezien. (...) zijn ze bang dat ze straks opgeheven gaan worden, dus ze gaan nu werk van ons af, nou ja, afpakken, het klinkt heel kinderlijk, maar ze pakken ons werk af, om lijfsbehoud.

Een politiemedewerker sprak tijdens een observatie (O7) over ervaringen van "broodnijd". V8a, een vertegenwoordiger van één van de burgerzoekteams, herkent dit:

> Als een beetje een bedreiging als een beetje broodroof om het maar heel cru te stellen, dus je voelt heel goed dat er binnen de politie een beetje twee strekkingen zijn. Er is een strekking van mensen die zeggen: yes, extra capaciteit, jullie hebben bewezen wat jullie kunnen, dus heel hartelijk welkom. Er is nog een deel van de politie die niet zo ver zijn en die eerder nog een beetje willen afschermen en eigen volk willen inzetten.

C. Burgerzoekteams presenteren en gedragen zich als parapolitie

Dat sommige politiemedewerkers burgerzoekteams als concurrentie ervaren is niet vreemd. De manier waarop burgerzoekteams zich organiseren, kleden en gedragen is inderdaad erg gelijkend op de politie (Rigakos, 2002). Ze maken gebruik van dezelfde symboliek zoals rangen binnen de organisaties, commando's, kleding, badges en logo's (O2, O4, O5, O6, V4), waardoor ze voor buitenstaanders moeilijk van de politie te onderscheiden zijn. Zo werd een burgerzoekteam erop gewezen dat de *striping* op hun bus te veel leek op die van de politie en veranderd moest worden. Vrijwilligers die

actief zijn voor de burgerzoekteams identificeren zich sterk met de politie. In verschillende burgerzoekteams zijn ook politiemedewerkers actief die in hun vrije tijd meezoeken naar vermisten en er is ook een vrijwilliger van één van de burgerzoekteams overgestapt naar een betaalde functie bij het LOEP (V3, V5a, O3).

Tijdens zoekacties richten verschillende burgerzoekteams hun eigen commandocentra in van waaruit ze zoekteams van vrijwilligers met verschillende specialismen aansturen. Soms betreffen deze vrijwilligers ook burgerzoekteams zonder convenant die zo alsnog meedoen met zoekacties:

> Nee, nee, die hebben zich aangesloten, zeg maar in zoverre aangesloten. Die stellen zich beschikbaar, dus op het moment dat wij ergens ter plaatse gaan. Dan nemen we contact op met het [geanonimiseerd] team of vaak is het al zo dat ze zelf contact opnemen. En dan nou, dan komen ze op naar de plek waar wij staan en dan wordt er overlegd van: 'hé, kunnen jullie met je [geanonimiseerde specialismen]'. Dus op het moment dat we die nodig denken te hebben, kunnen we die bellen. (V5b)

Hoewel dit volgens burgerzoekteams in goede verstandhouding en naar wederzijdse tevredenheid verloopt, zijn deze burgerzoekteams slechts indirect gebonden aan afspraken over hun werkwijze en geheimhouding.

D. Knelpunten in informatie-uitwisseling

Hoewel de convenanten volgens politiemedewerkers ruimte scheppen voor het delen van informatie met burgerzoekteams (V2), er veelvuldig contact is en er 'korte lijntjes' voor contact bestaan (O2), kent de praktijk nog **knelpunten in informatie-uitwisseling.** Zo hebben burgerzoekteams geen toegang tot het politie portofoonsysteem en werkt de politie niet met Whatsapp, het medium waarmee de burgerzoekteams zelf communiceren (O5, V8b, V12). Politiemedewerker V13 vertelt bijvoorbeeld:

> Hoe lullig kan het zijn als je net het weiland in gaat met tien hondenteams en blijkt dat ergens anders degene al thuis aan de bak koffie zit en dat is al drie uur bekend en de geleiders van [burgerzoekteam] lopen nog. Ja, dat wil je niet en dat gebeurt helaas nog wel eens. (...) Want zij zitten natuurlijk niet in de communicatie met het politienetwerk, dus ze hebben geen politie portofoon, ze hebben geen informatie uit onze systemen wanneer zij dat willen zouden bijvoorbeeld signalementen of de laatste update van de situatie, die kunnen zij niet krijgen zonder dat daar politie bij is.

Het knelpunt in informatie-uitwisseling is niet alleen praktisch; er bestaat binnen de politie een zekere terughoudendheid in het delen van informatie met burgerzoekteams, vooral wanneer er mogelijk sprake is van een strafbaar feit, zoals politiemedewerker V3 uitlegt:

> Kijk, dus bij vermissing is het vaak één van de scenario's dat er misschien ook sprake is van een strafbaar feit. Dan merk je nog wel eens dat zij die informatie weghouden bij zo'n burgerzoekteam, wat het soms wel weer lastig maakt voor het burgerzoekteam. Die zeggen bijvoorbeeld dan: 'Als ik dat had geweten, had ik een andere keuze gemaakt in mijn zoekgebied.' Dus het is dan altijd wel een beetje schipperen (...) Er staat nergens in het convenant dat wij bij een strafrechtelijk onderzoek die informatie niet mogen delen, maar je merkt wel dat de onderzoeksteams daar wat terughoudend in zijn.

Tijdens een observatie van een zoekactie (O4) had de politie nagelaten om tijdig de camerabeelden – waaruit kon worden afgeleid in welke richting de vermiste van huis was vertrokken – met de burgerzoekteams te delen. Hierdoor had het burgerzoekteam hun zoekgebieden verkeerd geprioriteerd. Dit leidde tot geïrriteerde reacties bij het burgerzoekteam, ondanks dat de vermiste uiteindelijk wel levend werd aangetroffen door een ander zoekteam (O4). Eerdere publicaties wezen ook op knelpunten in informatie-uitwisseling tussen politie en burgers (Faber, 2019; Lam & Kop, 2020) en deze blijken nog niet volledig verdwenen.

3.4.3.4 Risico's

A. Onprofessioneel handelen door partners

De samenwerking met burgers met verschillende ervaring, kennis, capaciteiten en motieven is volgens politie en verschillende partners een risico: "Nou het allergrootste risico wat door de politie wordt gezien is dat je dus sporen, ja, vernaggelt of kwijt maakt, of noem het maar op." (V7b, ook V8b). Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij een zoekactie een paar jaar geleden, vertelt politierespondent V2:

> Daar waren burgerzoekverenigingen eerder dan de politie dus voordat wij het konden coördineren. En zij hebben zoveel sporen gemaakt, die leidden allemaal weer tot meldingen bij de politie, van 'misschien zijn ze daar wel van de weg geraakt.' Dus we kregen een overkill aan sporen die we niet meer konden duiden. Echte neppers, ja want als mensen met quads door de berm gaan rijden. (...) Er waren zoveel burgers op de been en zoveel verenigingen die zich ook niet lieten coördineren. Dat heeft geleid tot chaos.

Een bijzonder risico is dat burgerzoekteams potentieel ook daders in staat stellen om mee te zoeken, die op die manier sporen kunnen wissen. Dit wordt opgebracht door één van de convenantpartners die vertelt over een grote zoekactie:

> Daar hadden we echt iets van. Nou, wat hij is voor een man, ik weet het niet, dat is heel erg, dus bijzonder. Dus dan doe je dat melden om iemand dus na te laten trekken. Dat was echt. Iedereen keek echt van waar die liep en eentje die keek eigenlijk helemaal niet waar die liep. Nou, ja, dat valt dan op (V5a).

De meeste burgerzoekteams zijn zich bewust van het risico op vernietiging van sporen en hebben normen, training of werkwijzen ontwikkeld om dit te voorkomen. Echter, niet alle vrijwilligers zijn goed op de hoogte van of gecommitteerd aan het deze training en afspraken in het convenant, als ze al onderdeel uitmaken van een burgerzoekteam met convenant.

Van onprofessioneel handelen kan ook sprake zijn als een zoekgebied door een organisatie wordt 'vrijgegeven' terwijl er wel degelijk aanwijzingen te vinden zijn. Een dergelijk scenario gebeurde tijdens een gezamenlijke oefendag van de politie met een burgerzoekteam. In één van de vrijgegeven gebieden lag wel een (fictieve) vermiste persoon en het zoekteam werd opgedragen opnieuw te zoeken. In een echte situatie zou de vermiste niet gevonden zijn. De vrijwilligers van het burgerzoekteam balen zichtbaar maar de aanwezige politiemedewerkers gaven aan dat dit kan gebeuren en dat de omstandigheden van weinig wind moeilijk waren (O1).

Anders dan bij bijvoorbeeld linielopers of drones, staan de benodigde kwalificaties van zoekhonden en hun begeleiders vaker ter discussie. Bij de zoekhondenkoepelorganisatie waarmee de politie een convenant heeft, is het examenprotocol waaraan zoekhonden en geleiders moeten voldoen opgesteld in samenspraak met de afdeling SSD van de politie (V8a). "Dus die 18 verenigingen die aangesloten zijn bij ons, die hebben toch wel ieder zo hun eigen aanpak, maar ze komen op hetzelfde niveau en hetzelfde eindpunt uit." (V8b). Er bestaan veel zoekhondenorganisaties die er andere – in hun ogen soms strengere – wijzen van training en certificering op na houden (V15), of hun training is gericht op andere situaties (V9). Zij hebben desondanks geen convenanten met de politie.

B. Blootstelling van burgers aan mogelijk schokkende of gevaarlijke situaties

Een ander risico dat door vrijwel alle respondenten vanuit politie en burgerzoekteams werd genoemd is gelegen in het feit dat burgers meezoeken bij mogelijk gevaarlijke situaties die gepaard kunnen gaan met risico's voor de vrijwilligers en hun materieel. Vrijwilligers kunnen zich bezeren of materialen kunnen beschadigd raken. Vaker noemen geïnterviewden de psychische impact die het vinden van een vermiste persoon kan hebben, vooral wanneer deze overleden is (V3, V10). De politie zet burgerzoekteams voornamelijk in bij vermissingen waarbij geen verdenking is van een misdrijf of gevaarlijke situatie (V2) en ook burgerzoekteams maken zelf een risicoinschatting:

> Op het moment dat je het hebt over iemand die al meerdere malen veroordeeld is vanwege een geweldsincident en opgepakt moet gaan worden en verdwenen is en er een vermoeden is van suïcide, dan zeggen wij: 'Ho, onze vrijwilligers zijn echt het belangrijkste, en nu is het geweldsspectrum hoog. Deze doen we niet' (V4).

Toch is dergelijke triage tussen veilige en risicovolle zoekacties niet altijd mogelijk. Een heel uitzonderlijk voorbeeld is een vermissing die uitmondde in een poging tot *suicide by cop*, zonder dat hier enige aanwijzing voor was. De politierespondent die hierover vertelt (V13), is blij dat in dit geval hij en zijn collega's aan het zoeken waren en geen burgerzoekteam:

> Al is dat wel mijn grootste angst als we hen inzetten. Ik probeer al die risico's wel weg te halen. Op het moment dat ik ergens ook maar iets te horen heb gekregen dat er gevaar is of dat ze dan mogelijk een risico lopen. Ja, dan is het al een no go. Dat zijn harde afspraken.

In de convenanten is vastgelegd dat betrokkenen verzekerd moeten zijn voor schade en in het netwerkoverleg en in evaluaties van zoekacties wordt aandacht besteed aan nazorg (Convenant CPV, V2, V3).

C. Verschillende belangen en afhankelijkheden van burgerzoekteams

Waar voor de politie het terugvinden van vermiste personen onderdeel is van het werk, zijn voor burgerzoekteams ook de gezamenlijke beleving en het van betekenis kunnen zijn voor de naasten van de vermisten een belangrijke drijfveren, zoals we onder 3.4.3.2.B beschreven. Daarnaast vormt de afhankelijkheid van sponsoren en donateurs een prikkel om ingezet te willen worden, successen te behalen en te presenteren via (sociale) mediakanalen. Zo vertelt V7a van een burgerzoekteam:

> Wij zeggen ook tegen de politie: wij moet ook een stukje publiciteit trekken, natuurlijk, want ja, wij moeten onze donaties, de meesten krijgen vanuit [plaats] eigenlijk, want als wij buiten [plaats] aan het zoeken zijn, weten de mensen niet eens dat wij daar aan het zoeken geweest zijn.

De meeste burgerzoekteams hebben een ANBI-status waarmee giften aftrekbaar van de belasting zijn. Verschillende burgerzoekteams vertellen dat ze hiermee voldoende financiering weten te verwerven en dat ze sterk gedragen worden door de gemeenschap (V7a/b, V5). De afhankelijkheid van donateurs en sponsoren maakt burgerzoekteams echter ook kwetsbaar voor inmenging. Zo vertelde een burgerzoekteam dat iemand een bijdrage wilde leveren aan kostbare apparatuur in ruil voor bijklussen: "Er was ook eentje die zei van: joh, ik ga jullie € 5.000 sponsoren, maar vinden jullie het dan goed dat ik jullie ga benaderen om [geanonimiseerd] klusjes te gaan doen?" (V14). De respondent geeft aan dat ze het aanbod hebben afgeslagen omdat het niet goed voelde. De activiteiten die burgerzoekteams ten behoeve van het voortbestaan van hun eigen organisatie ondernemen kunnen conflicteren met het maatschappelijke doel van bijvoorbeeld bescherming van de privésfeer van vermisten.

Met de convenant-partners heeft de politie afspraken gemaakt over exclusiviteit van inzet en externe communicatie. Burgerzoekteams zonder convenant passen vaker

werkwijzen toe die als onethisch worden beschouwd, maar voelen zich hiertoe ook genoodzaakt juist omdat ze niet door de politie worden ingezet. Een vrijwilliger van een burgerzoekteam spreekt over 'cowboys' die zelf actief families en vrienden van vermisten benaderen en tegen vergoeding hun diensten aanbieden (V14). Ook de politie herkent dit in zekere mate: "Er zijn inderdaad zoekorganisaties die bijvoorbeeld op een Burgernetmelding reageren en dan kijken ze op sociale media, wie is de familie en dan benaderen ze de familie."(V2). Een vrijwilliger die ons per email benaderde over "de schaduwkant van de zoek- en reddingswereld" schreef:

> Sommige teams eisen zelfs voorafgaand aan een zoekmissie dat er overeenkomsten worden getekend waarbij families bedragen tot vele 10 duizenden euro's verschuldigd zijn, ongeacht de uitkomst van de zoektocht. Deze praktijken zijn niet alleen moreel verwerpelijk, maar ook volledig in strijd met de oorspronkelijke missie van SAR [Search and Rescue, RD]-teams: het helpen van mensen in nood. Deze vercommercialisering van zoek- en reddingsoperaties dreigt de hele SAR-wereld in diskrediet te brengen en heeft al geleid tot verontwaardiging bij zowel professionals als het publiek (Email-communicatie 15-11-2024).

3.4.4 Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

3.4.4.1 Wet zoekmiddelen urgente persoonsvermissingen

Er is al zo'n 10 jaar een wet in voorbereiding, de 'Wet Zoekmiddelen Urgente Persoonsvermissingen" die de politie toestaat bepaalde opsporingsbevoegdheden in te zetten bij het zoeken naar vermiste personen. Eén van de dingen die het wetsvoorstel regelt is dat het **informatieverstrekkers vrijwaart van eventuele beschuldigingen van privacy schending** wanneer zij de politie informatie over de vermiste verstrekken (Wetsvoorstel Zoekmiddelen Urgente Persoonsvermissingen, 2017; zie ook Homburg et al., 2014). Het biedt de politie mogelijkheden om verregaander bevoegdheden in te zetten bij een vermissing dan art. 3 Polw toelaat.

De Raad voor de Rechtspraak adviseerde in 2017 om het voorstel op punten, waaronder de zeer ruime definitie van 'urgente vermissingen', de rechten van de vermiste persoon en procedurele waarborgen, aan te passen (Raad voor de Rechtspraak, 2017). Sindsdien ligt het echter stil. Door de politie wordt dit ervaren als een knelpunt bij urgente persoonsvermissingen. "Wij hebben dit heel hard nodig, met name omdat we daarmee levens redden, op het moment dat iemand echt suïcidaal is en je kunt hem traceren aan de hand van de telefoongegevens." (V2). Tijdens een observatie bij de landelijke meldkamer werd bevestigd dat er regelmatig informatieverzoeken worden gedaan (O7).

3.4.4.2 *Communicatie tussen politie en burgerzoekteams, en tussen burgerzoekteams zelf*

Als er een multidisciplinaire inzet is, met verschillende specialistische politiediensten en burgerzoekteams, dan is de politie nog niet goed in staat om deze zoekactie te coördineren omdat niet met alle deelnemers tegelijk gecommuniceerd kan worden (V3). Om de communicatie tussen politie en burgerzoekteams tijdens zoekacties te verbeteren is de politie aan het kijken of één van **de burgerzoekteams toegang kan krijgen tot het politieportofoonsysteem** zodat het ter plaatse direct in contact staat met de politie en bijvoorbeeld de politiehelikopter die vanuit de lucht meezoekt (V3).

De politie heeft eerder met TNO een app, Sarea (kort voor 'search area'), ontwikkeld die burgers zou ondersteunen bij het zoeken naar vermisten (V2). Met deze app:

> kunnen burgers hun eigen opsporingsdossier starten. Familie en vrienden kunnen zelf een zoekactie starten naar een vermiste persoon. Zo deelt de politie via de app belangrijke kennis over de basisprincipes van zoekacties, adviseert ze bij het coördineren van allerlei goedbedoelde zoekacties. Via GPS kan een coördinator zien waar Sarea-gebruikers gezocht hebben en of er iets gevonden is. Deelnemers kunnen foto's uploaden en chatten met de coördinator. Daarbij koppelt de politie steeds terug hoe het politieonderzoek vordert (Teralemon, 2019).

Ondanks dat de ontwikkelaar de politie-innovatieprijs ontving voor zijn idee en er geld voor de ontwikkeling vrijkwam, is de app er uiteindelijk niet gekomen. De app stelde de politie namelijk in staat de locatie van burgers live te volgen en dat was in verband met privacywetgeving niet toegestaan (V2). Uiteindelijk is alle informatie die verzameld werd voor deze app beschikbaar gekomen op een website: Sarea samenzoeken.nl.

Tijdens een observatie van een zoekactie (O5) vertelde de coördinator van één van de burgerzoekteams met convenant dat zij een project gestart zijn waarin een ICT-bedrijf alsnog een zoek-app voor hen gaat ontwikkelen. Hij vertelt dat de privacy bezwaren niet gelden wanneer het een burgerzoekteam is (in plaats van de politie) die de zoekers volgt, en dat de ontwikkeling van de app nu een gift is van het burgerzoekteam.

3.4.4.3 *Professionalisering van burgerzoekteams*

Om risico's van onprofessioneel of niet-integer handelen van vrijwilligers in te dammen, zijn er in de eerste plaats de afspraken in de convenanten die we in 3.4.2 bespraken. Daarnaast ontwikkelen verschillende burgerzoekteams hun eigen manieren om hun professionaliteit en betrouwbaarheid te waarborgen. Zo stellen steeds meer burgerzoekteams een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) verplicht voor het kernteam (V5a, V14). Ook **ontwikkelen organisaties hun eigen training**, bijvoorbeeld een *e*-

learning, voor vrijwilligers (V1a) of laten zij zich trainen door de politie (V5, V8, O1) of door organisaties uit de internationale *search and rescue*-gemeenschap (V5, V14, O6).

Met de koepelorganisatie van zoekhondengeleiders SIN is afgesproken dat alleen gecertificeerde hond-geleiderteams meezoeken. De wijze van certificering en kwaliteitsborging zijn uitgewerkt in samenspraak met de afdeling SSD van de politie. In de praktijk betekent dit dat SSD erop toeziet dat de certificering door SIN aan politiestandaarden voldoet en dat er ook een gezamenlijke oefendag tussen SIN en SSD wordt georganiseerd waarin de hond-geleiderteams levensechte situaties trainen. Op basis van zo'n oefendag kan de aanwezige van SSD een hond-geleiderteam – ondanks behaalde certificering – alsnog uitsluiten van de inzetlijst voor persoonsvermissingen (O1), zoals V13 toelicht:

> Het gaat wel om echte mensenlevens en om die reden heb ik ook al paar keer mensen eruit gehaald, dat ik zoiets heb: 'Ja, weet je, je hond doet heel mooi werk, die doet het hartstikke goed, maar jij gaat niet mee. Ik haal je van de lijst af'.

3.4.4.4 Vertrouwen opbouwen en behouden

Vertrouwen wordt door verschillende respondenten vanuit de politie en burgerzoekteams genoemd als de belangrijkste randvoorwaarde die nodig is voor goede samenwerking (Geurts, 2023):

> Nou sowieso over en weer vertrouwen, dus afspraken die je maakt. Die moeten ook worden nagekomen. Ik denk dat dat bijna de belangrijkste is. En in verbinding blijven met elkaar (…) Dus dat er wel gewoon korte lijntjes zijn en dat ook gewoon als er dingen niet goed lopen dat ook gewoon snel over en weer kan worden gedeeld. Maar vertrouwen is daar inderdaad het allerbelangrijkste, want dat hebben wij gewoon wel als politie nodig dat je een betrouwbare partner hebt (V3).

Vertrouwen is gestoeld op positieve ervaringen in het verleden. Zo vertelt V4:

> Wij zeggen altijd: 'Die eerste avond hebben ze ons getest, toen hebben we een strookje gehad [om te doorzoeken], wat nergens op sloeg', dat zeggen we nu. Toen hadden we ook zoiets van: nou raar dit strookje, want toen jaste ze ons eigenlijk door een stuk bramenstruiken en moeilijk begaanbaar gebied. Ja, en de categorie veteraan gaat rechtdoor en dus eigenlijk die samenwerking met de politie was ook meteen heel prettig en vanuit daar kwamen ook de signalen van dit werkt heel lekker, en dus toen eigenlijk hebben we ter plekke besloten van nou oké, dan gaan we er een stichting van maken.

Om vertrouwen op te bouwen is het daarom nodig dat de politie de stap tot samenwerking met nieuwe partners of op nieuwe vlakken durft te wagen. Het behouden van

vertrouwen vergt goed contact tussen betrokkenen vanuit de politie en burgerzoekteams. Zij kunnen elkaar laagdrempelig bereiken ('korte lijntjes') en er is ook informeel contact. Deze benodigde investering in persoonlijke relaties – naast de formele afspraken in de convenanten - maakt de PPS ook kwetsbaar als betrokkenen van functie wisselen of er een vertrouwensbreuk ontstaat:

> Maar ik bedoel, dan krijgt die een nieuwe functie, is ie weg en de afspraken die je eigenlijk met hem maakt, die zijn weer weg, want er komt weer een ander. Dus dat soort dingen, dat zie je veel bij de politie eigenlijk. Het verloop, en dan kun je alles wel in documenten gaan leggen. Maar ja, daar word je op een gegeven moment word je ook niet blij van (V7a).

3.4.5 Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS

Het manifeste doel van de PPS is vermisten terug te vinden, liefst zo snel mogelijk en in goede gezondheid. De samenwerkingen met private informatieverstrekkers en maatschappelijke burgerzoekteams draagt hier volgens betrokkenen aan bij. De **partners bieden informatie, capaciteit en expertise bij het grote aantal vermissingen** dat op jaarbasis bij de politie wordt gemeld.

Het latente doel van de PPS – bezien vanuit de politie – is ook **het kanaliseren van de ervaren 'wildgroei' aan burgerzoekteams en risico's die met hun activiteiten gepaard gaan. Hier is de PPS nog minder goed in geslaagd**. Burgerzoekteams zonder convenant blijven actief en omdat zij niet door de politie worden ingeschakeld, zijn zij genoodzaakt om zichzelf actief aan te bieden bij naasten van de vermisten of tijdens zoekacties. Dit strookt niet met de nevendoelen die de politie nastreeft bij vermissingen zoals bescherming van de privacy en het niet overvragen van naasten of overlopen van het zoekgebied. Ook blijft er een maatschappelijke vraag naar hun activiteiten bestaan, bijvoorbeeld bij vermissingen die al langer spelen.

Waar de doelen van politie en private informatieverstrekkers iets uiteenlopen is dat **informatieverstrekkers commercieel denken vanuit de verantwoordelijkheid naar hun klanten.** Informatieverstrekkers willen niet het verwijt krijgen dat zij te snel informatie van klanten aan de politie verstrekken, terwijl de politie zo snel mogelijk alle informatie wil bezitten die nodig is om de vermiste terug te vinden.

Hoewel burgerzoekteams - meestal stichtingen – net als de politie het terugvinden van vermisten als hoofddoel hebben en geen winstoogmerk kennen, betekent dit niet dat de doelen en de werkwijzen van burgerzoekteams volledig overeenkomen met die van de politie. De gezamenlijke beleving van het zoeken, de maatschappelijke waardering die burgerzoekteams krijgen en de voldoening die het geeft om een steentje bij te dragen zijn belangrijke drijfveren, die bij de politie – voor wie het zoeken onderdeel is van het dagelijks werk – minder gelden. **Burgerzoekteams ontlenen hun**

bestaansrecht aan het kunnen meezoeken naar vermiste personen. Dit kan conflicteren met politiedoelen, bijvoorbeeld wanneer privacygevoelige informatie over vermissingen naar buiten wordt gebracht of de naasten van de vermiste actief worden benaderd. Afhankelijkheden van sponsoren en donateurs kunnen burgerzoekteams verder bij het publieke doel weg bewegen en leiden tot vercommercialisering van zoekacties.

3.4.6 Conclusie

Persoonsvermissingen gaan vaak gepaard met grote maatschappelijke betrokkenheid vanuit de samenleving, waarin burgerzoekteams een belangrijke rol spelen. De grote drijfveer van burgerzoekteams en de capaciteit, middelen (zoals zoekhonden, drones, sonar- dreg- en duikapparatuur) en expertise die zij meebrengen, biedt voor de politie zowel een kans als een uitdaging.

Kenmerkend aan deze casus is dat PPS bij persoonsvermissingen zich heeft ontwikkeld vanuit een improvisatiemodel waarbij burgerzoekteams activiteiten ontplooiden in incidentele samenwerking met verschillende basisteams van de politie, tot een alliantievorm door middel van organisatie breed geldende convenanten met vijf burgerzoekteams. De formalisering van samenwerking via convenanten is niet alleen een manier om beter van de capaciteiten, middelen en expertise van burgerzoekteams gebruik te maken, maar ook een manier voor de politie om grip te krijgen op de "wildgroei" aan burgerzoekteams. Politie en burgerzoekteams zien risico's in het mogelijk onprofessioneel handelen van zoekteams die zelfstandig opereren. Zij kunnen bijvoorbeeld sporen van de vermiste vernielen of missen.

De institutionalisering van burgerzoekteams heeft slechts ten dele het gewenste effect van beheersing behaald. Ten eerste komt dit omdat burgerzoekteams zonder convenant niet geweerd kunnen worden uit zoekgebieden omdat zoekacties doorgaans binnen de hulpverlenende politietaak (art. 3 Polw) plaatsvinden waarbij er geen sprake is van een "plaats delict" die kan worden afgesloten of afgeschermd. Ten tweede bestaat er bij de lokale politie-eenheden onbekendheid met bestaande convenantpartners waardoor niet-convenant partners toch worden ingezet. Ten derde bestaat er een maatschappelijke vraag naar en intrinsieke motivatie bij burgerzoekteams zonder convenant.

Mogelijke kansen en verbeteringen van huidige knelpunten en risico's zijn gelegen in een duidelijkere afbakening van verantwoordelijkheden tussen politie en burgerzoekteams en burgerzoekteams onderling en een verbeterde communicatie tijdens zoekacties. De professionalisering van burgerzoekteams kan de samenwerking versterken omdat ze risico's inperkt en een basis biedt voor meer vertrouwen vanuit de politie in burgerzoekteams. De in gezamenlijkheid ontwikkelde training en certificering door SIN en SSD is hier een voorbeeld van.

In tabel 3.3. hieronder zijn de belangrijkste bevindingen per thema weergegeven.

Tabel 3.3: Samenvatting bevindingen casus persoonsvermissingen

Code	Samenvatting bevindingen
Aanleiding	• Informatiebehoefte vanuit de politie bij zoeken naar vermiste personen. • Bottom-up burgerinitiatieven tot meezoeken.
Initiatiefnemer en betrokkenen	• Burgerzoekteams zijn bottom-up ontstaan, maar het initiatief tot convenanten is genomen door de politie. • Convenanten bestaan met private informatieverstrekkers zoals telecomproviders, Translink (OV reisgegevens) en sociale mediabedrijven en met 5 burgerzoekteams met verschillende specialisaties. • Daarnaast zijn er burgerzoekteams zonder convenant actief die indirect meewerken aan zoekacties naar vermiste personen.
Doelen	• Vermiste personen terugvinden, liefst zo snel mogelijk en in goede gezondheid. • Coördinatie van de vele burgerzoekteams.
Vorm	• Contractuele samenwerking in de vorm van convenanten waarin de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is vastgelegd. • Daarnaast bestaat tussen de politie en de vijf burgerzoekteams ook goed informeel contact.
Verdeling taken, rollen en bevoegdheden	• De politie is verantwoordelijk voor het tactisch zoeken. • Burgerzoekteams leveren vanuit hun specialisme een bijdrage aan zoekacties. • Een Officier van Dienst (OvD) van de politie coordineert zoekacties ter plaatse. • De politie blijft eindverantwoordelijk voor zoekacties en de daaruit voortvloeiende resultaten.
Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen	• Convenanten scheppen d.m.v. afspraken over geheimhouding ruimte voor uitwisseling van informatie tussen politie en burgerzoekteams. • Convenanten bieden kaders en waarborgen door het verduidelijken van bevoegdheden van burgerzoekteams. • Het verkrijgen van informatie van private informatieverstrekkers verloopt via informatieverzoeken op basis van art. 3 Polw.

Dilemma's	• Met welke burgerzoekteams wordt samengewerkt, wanneer en hoe vaak, en welke taken bij de burgerzoekteams worden belegd. • De hulpverlenende politietaak biedt enerzijds mogelijkheden tot samenwerking. Anderzijds beperkt het ook manieren om deze duidelijk te beleggen of te begrenzen (zoals mogelijkheden om bijzondere zoekmiddelen in te zetten en informatie te vorderen, of partijen weg te sturen door een plaats delict aan te wijzen).
Voordelen en kansen	• Zoekcapaciteit (burgerzoekteams) of informatiecapaciteit (private partijen). • Expertise in zoeken naar vermiste personen. • Sociale functie van meezoeken. • Grip op burgerparticipatie. • Bijzondere bevoegdheden van burgers t.o.v. de politie.
Knelpunten	• Art. 3 Polw biedt geen basis voor het verkrijgen van informatie van private informatieverstrekkers. • Onbekendheid van samenwerkingsrelaties met burgerzoekteams binnen de basisteams en landelijke meldkamer en terughoudendheid bij sommige politiemedewerkers door ervaren concurrentie. • Burgerzoekteams vereenzelvigen zich in uiterlijk en gedrag sterk met de politie waardoor rolverwarring ontstaat. • Praktische en culturele terughoudendheid in het delen van informatie met burgerzoekteams.
Risico's	• Onprofessioneel handelen van burgerzoekteams. • Emotionele of fysieke schade vrijwilligers of materiaal. • Het organisatiebelang van burgerzoekteams wijken af van de politie, mede door afhankelijkheden van sponsoren en donateurs.
Kaders en waarborgen om met knelpunten en dilemma's om te gaan	• Wetsvoorstel Zoekmiddelen Urgente Persoonsvermissingen ter vervanging van bestaande afspraken in convenanten. • Praktische knelpunten in informatie-uitwisseling tussen politie en burgerzoekteams en tussen burgerzoekteams onderling oplossen. • Training en certificering van betrokkenen (m.n. het kernteam) burgerzoekorganisaties ten behoeve van professionalisering.

	• Eerste stap durven zetten, vertrouwen opbouwen door ervaring en investeren in persoonlijke contacten tussen politie en burgerzoekteams.
Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van PPS	• In de ervaring van betrokkenen draagt de samenwerking bij aan het gezamenlijke doel van het terugvinden van vermisten. • Het latente doel van de PPS van het kanaliseren van de ervaren 'wildgroei' aan burgerzoekteams is niet volledig behaald. • Private informatieverstrekkers en burgerzoekteams streven ook het eigen organisatiebelang na, naast het maatschappelijke doel dat ze met de politie delen in het terugvinden van vermiste personen.

3.5 Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer

In deze casus richten we ons op een PPS in de strijd tegen cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit en dan in het bijzonder de vormen waarin uiteindelijk de diensten van banken worden gebruikt (bancaire fraude). Binnen de Electronic Crimes Task Force (ECTF) werken politie en het OM samen met een aantal grote Nederlandse banken (ABN Amro, ING, Rabobank, Volksbank, Triodos) en International Card Services (ICS; een creditcard-uitgever). De samenwerking loopt al sinds 2011, onder meer in reactie op het fenomeen *phishing* (C1a, Vos & De Vries, 2024)[67]. In 2022 is een nieuw convenant tussen de genoemde partijen gesloten. Vos & De Vries (2024) hebben, in hun overzicht van een aantal voorbeelden van PPS, in grote lijnen al op een rij gezet hoe deze samenwerking er uit ziet. Een nadere bestudering van de wijze waarop deze samenwerking in de praktijk gestalte krijgt, waaronder op het gebied van informatie, draagt bij aan de beantwoording van de centrale vragen in het voorliggende onderzoek.

3.5.1 Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS

Het gemak van online bankieren heeft een duidelijke keerzijde: burgers kunnen eenvoudig slachtoffer worden van *phishing*, *spoofing*[68]/ bankhelpdeskfraude, 'vrienden-in-nood'-appjes en soortgelijke vormen van criminaliteit. Deze **strafbare feiten leveren banken en burgers veel schade op**: primair is dit materiële schade (het geld dat verdwijnt). Maar ook de immateriële schade is groot: het vertrouwen van de samenleving in de integriteit van de bancaire sector wordt aangetast. Bovendien ervaren slachtoffers van deze vormen van fraude vaak gevoelens van schaamte en angst, alsmede allerhande praktische belemmeringen, zoals financiële problemen (Fenomeenbeeld Online fraude, 2024). Daarnaast kan het bankverkeer gebruikt worden om andere vormen van criminaliteit te faciliteren, zoals voor witwassen (en daarmee samenhangend: *money-muling*[69] en criminele uitbuiting[70]) en het faciliteren van vergelijkbare vormen van fraude (bijvoorbeeld door het ontwikkelen en aanbieden van *phishing*-software).

---

[67] Bij *phishing* wordt getracht via digitale middelen zoals e-mail persoonlijke informatie te ontfutselen, waarbij criminelen zich voordoen als een vertrouwde instantie (Hagenaars & Bonnes, 2020: 89).
[68] Bij *spoofing* doen oplichters zich voor bankhelpdeskmedewerkers om inloggegevens te ontfutselen of mensen te misleiden om geld over te maken.
[69] *Money mules*, ofwel geldezels of katvangers, zijn mensen die (tegen betaling) hun rekening laten gebruiken door criminelen om illegaal verkregen geld wit te wassen.
[70] Criminele uitbuiting is een vorm van mensenhandel (naast seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering). Wanneer personen worden gedwongen strafbare feiten te plegen en er in dat verband sprake is van bijvoorbeeld een afhankelijkheidspositie (bijvoorbeeld op het gebied van inkomen en/of huisvesting), misleiding, dwang en/of bedreiging (al dan niet van familieleden), kan van criminele uitbuiting worden gesproken. *Money mules* kunnen bijvoorbeeld onder omstandigheden het slachtoffer zijn van criminele uitbuiting (Lestrade, 2023).

Vaak wordt er onderscheid gemaakt tussen cybercriminaliteit (hacken, ransomware) waarbij ICT het middel en doel is, en gedigitaliseerde criminaliteit waarbij traditionele misdrijven (diefstal, verduistering, oplichting) in een digitale context plaatsvinden (Van den Eeden et al., 2021). Dit worden ook wel respectievelijk Type I en Type II cyberdelicten genoemd (WRR, 2023). De ECTF richt zich op allebei: oplichting kan bekende vormen aannemen (gedigitaliseerde criminaliteit) of gebruikmaken van bijvoorbeeld malware[71] of vervalste inlogomgevingen (cybercriminaliteit).

Het doel van de ECTF is om digitale criminaliteit die het vertrouwen van de maatschappij in de integriteit van de financiële sector aantast te bestrijden. Deze samenwerking zorgt voor betere analyses en versterking van de informatiepositie van banken onderling en de politie om gedigitaliseerde criminaliteit en cybercriminaliteit aan te pakken. De opsporing en vervolging van verdachten en/of criminele organisaties zijn een belangrijk onderdeel van de aanpak. De ECTF is beheersmatig ondergebracht bij het Team High Tech Crime van de landelijke eenheid (Hagenaars & Bonnes, 2020).

Respondent C8, die betrokken was bij de oprichting van de ECTF, legt uit dat het idee was om de onderzoekers van de banken die toch al met fraudeonderzoeken bezig waren, te laten samenwerken met de onderzoekers van de politie:

> Laten we de onderzoekers van de banken die met fraude onderzoeken bezig zijn en de onderzoekers van de politie bij elkaar zetten in één ruimte en samen ook informatie laten delen. En ook samen kijken hoe ze nog effectiever achter die de criminelen kunnen komen en ook daar verstorende acties op kunnen gaan zetten of de opsporing kunnen faciliteren.

Volgens de meest recente versie van het convenant, zijn **intelligence, opsporing en interventie de hoofddoelen** van de ECTF. Met intelligence wordt bedoeld: kennis-en informatiedeling op zowel strategisch als operationeel niveau. Opsporing gaat om werkvoorbereiding en monitoring van onderzoeken om capaciteit efficiënt in te zetten. Interventies gaat om het bespreken van nieuwe interventiemogelijkheden en ondersteuning bij de implementatie daarvan (Vos & De Vries, 2024: 32).

Hoewel in sommige literatuur wordt gesuggereerd dat de ECTF vooral bezig is met het versterken van de informatiepositie van banken en politie (Staats et al., 2021, die onder meer verwijzen naar Meerts et al., 2021), blijkt uit de gesprekken die wij met de betrokken partijen hebben gevoerd, dat het (bijdragen aan het) opsporen en vervolgen wel degelijk een belangrijk deel (zo niet het belangrijkste deel) van de werkzaamheden betreft. Respondent C4 (bankensector) verklaart bijvoorbeeld dat de

[71] Malware is kwaadaardige software die programma's op de computer van de gebruiker uitvoert, meestal zonder dat die dat doorheeft. (Hagenaars & Bonnes, 2014: 151). De ECTF richt zich op financiële malware (Boekhoorn, 2020).

hoofdmoot van de activiteit zit in het aanleveren van informatie op basis waarvan verdachten kunnen worden vervolgd en berecht. Tegelijk zoekt de ECTF naar alternatieve interventies zoals verstoren van het criminele gedrag. Respondent C1c (politie) legt bijvoorbeeld uit dat de partners ook "kijken of we op basis van analyse daarvan [de informatie, RD] gezamenlijk tot een onderzoeksvoorstel voor opsporing kunnen komen en of we misschien gezamenlijk tot ideeën komen op het gebied van verstoring van criminele processen of preventie."

In het onderzoek dat wij uitvoerden kwam verder nadrukkelijk naar voren dat het **beschermen van slachtoffers** (waaronder zowel de banken zelf als hun klanten worden verstaan) een doel van de *taskforce* is. Het belang voor de banken is voorts mede gelegen in het kunnen verhalen van de geleden schade op de dader. Onder die schade wordt ook begrepen de onkosten die door de bank zijn gemaakt om de fraude op te sporen. Het vervolgen van daders is dus enerzijds een manier van schadevereffening voor slachtoffers en voor de banken om gemaakte kosten terug te verdienen, maar het heeft ook een preventief doel, zoals respondent C4 toelicht:

> Doordat wij ons gaan voegen als banken in het strafproces dan ga je ze ook echt raken, daar waar het pijn doet. Dus ze moeten gewoon gaan betalen (...) en dat doet jarenlang nog zeer. En met die boodschap hopen we eigenlijk ook gewoon een signaal af te geven van ja, je kan wel maar een jaartje zitten, maar je bent nog wel jarenlang dingen aan het terugbetalen. Dus dat heeft enerzijds inderdaad een preventieve werking, dus een signaalwerking en aan de andere kant is het ook gewoon heel nuttig voor een bank om te laten zien aan de top: 'Ja, jullie leveren mensen aan ons, maar kijk, wij halen dit terug aan vorderingen uit rechtszaken'. (...) Wij vorderen bijvoorbeeld ook onze onderzoekskosten. Doordat zij mensen oplichten hebben wij onderzoekskosten (...). Daar gaan we niet vol op, want ik denk, als we alles zouden moeten opschrijven wat we allemaal een extra kosten maken, dan wordt het niet echt meer redelijk.

Bovendien is ook de reputatie van de bank als betrouwbare partner een reden om de schade te voorkomen: een bank wil uiteraard niet op een slechte manier in het nieuws komen vanwege schade die is ontstaan door kwetsbaarheden in haar systemen (C6, C7).

3.5.2 Formele en praktische vormgeving: verdeling van taken, rollen en bevoegdheden

De ECTF valt onder het team High Tech Crime van de politie (C1a). Het **operationele team van de ECTF** bestaat vanuit de politie uit twee operationele analisten, een digitaal rechercheur, een financieel rechercheur en een teamleider (C1c). Vanuit de banken waren in het begin alleen ABN Amro, ING en Rabobank aangesloten. Later kwamen daar de Volksbank en creditcardmaatschappij ICS bij. Meest recent (zomer 2024) is Triodos er bijgekomen.

De ECTF wordt **gefinancierd vanuit de ondermijningsgelden** van het ministerie van Justitie & Veiligheid (Vos & De Vries, 2024). Er vindt echter geen onderlinge betaling van partners plaats, zo blijkt uit de afspraken in het convenant. Als een bank haar cliënt heeft gecompenseerd voor geleden schade (wat veel banken doen[72]) kan zij zich vervolgens als zogenoemde benadeelde partij voegen in de eventuele strafzaak.[73]

Het samenwerkingsverband wordt begeleid door een **begeleidingscommissie** met daarin een vertegenwoordiger vanuit de NVB, vanuit de politie, vanuit het OM en vanuit elk van de banken. De begeleidingscommissie komt eens per kwartaal bij elkaar en bespreekt dan doelen, prioriteiten en ontwikkeling van de PPS, mede naar aanleiding van kwartaalrapporten die door de *taskforce* worden aangeleverd. De begeleidingscommissie bespreekt onder meer de lopende onderzoeken, trends, thema's, knelpunten (bijvoorbeeld rondom gegevensuitwisseling of bemensing van het team) (C5). Ook wordt in de begeleidingscommissie vooruitgeblikt: welke nieuwe criminaliteitsfenomenen komen er op banken af en wat zou er in de toekomst mogelijk zijn met de ECTF (C6)? De NVB heeft, als overkoepelende organisatie van de betrokken banken, in deze begeleidingscommissie vooral de rol om de werkwijze, doelen en resultaten in de gaten te houden en te letten op wat er voor Nederlandse banken in het algemeen van belang is. Respondent C1a (politie) geeft aan dat de banken aan de ene kant natuurlijk hun eigen prioriteiten stellen en beleidskeuzes maken maar "uiteindelijk hebben ze wel voor een groot deel te maken met dezelfde vormen van criminaliteit."

De samenstelling van de ECTF is stabiel. Dat wil niet zeggen dat nieuwe banken zich niet zouden kunnen aansluiten, maar van de aangesloten banken worden wel significante inspanningen verwacht: Respondent C5 (bankensector) geeft aan dat bijdragen aan de ECTF een bank ongeveer 1 FTE aan personele inzet kost. Deze respondent wijst ook op de forse veiligheidsscreening van de politie die alle personen die bij de ECTF betrokken zijn moeten ondergaan:

> En er gaat een enorme screening aan vooraf die lang duurt en die ook intens is voor de medewerker (…) dat is echt een hele uitgebreide. Zelfs zo dat ze ook thuis kunnen komen, maar ook je familie, je vrienden, alles wordt doorgelicht hè. Dus dat zijn dingen die kunnen impact hebben (C5).

Ook andere respondenten wijzen erop dat het aansluiten bij de ECTF betekent dat er tijd en middelen worden geïnvesteerd. Zij kunnen zich voorstellen dat kleinere

---

[72] Banken die zijn aangesloten bij de NVB voeren doorgaans aan coulance beleid, onder druk van de politiek. Bij internetbanken is fraude vaak voor de rekening van de gedupeerde.
[73] Deze procedure staat los van het convenant. In alle strafzaken is het zo dat het slachtoffer zich kan voegen als benadeelde partij teneinde de geleden schade te verhalen op de dader. Als de dader wordt veroordeeld, kan deze vervolgens verplicht worden om de schade aan het slachtoffer terug te betalen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat het slachtoffer niet nog een aparte gang naar de civiele rechter hoeft te maken.

banken dergelijke investeringen niet kunnen doen en wellicht ook twijfelen of ze ten opzichte van de grootbanken voldoende toegevoegde waarde hebben (C6, C7). Tegelijk geeft bijvoorbeeld C6 aan dat diens bank heel veel leert van de politie en de andere betrokken banken. Respondent C6 werkt bij een relatief kleine bank die meer recent is aangesloten en geeft aan dat goede ervaringen van een collega die eerst bij een ECTF-bank werkte ervoor zorgde dat er bij de bank van C6 ook belangstelling ontstond:

> Dus dat is de aanleiding geweest om te zeggen van nou, wij willen heel graag aanhaken (...). Samen met de grootbanken. Ja, als een stukje ontwikkeling, maar ook als een stukje meerwaarde om te helpen in de onderzoeken en dergelijke. (...) We zijn nog maar een kleine bank (...). Het is zo dat wij ook heel veel van hen kunnen leren, zij zijn met bepaalde dingen ook verder in hun ontwikkeling. Dus hoe fijn is het dan als je elkaar op die manier kan helpen en daarbij ook wij hebben fraudes, dus ook als wij een onderzoek hebben, kunnen zij ons dan weer helpen en wij kunnen hen weer helpen, hè. Dus het is echt een over en weer.

Dit roept tegelijkertijd de vraag op waarom andere banken niet kunnen of willen meedoen aan het convenant. C6 vermoedt dat de overwegingen kunnen verschillen: banken hebben er zelf de capaciteit niet voor, of zien het belang van de samenwerking niet. Bovendien is de samenwerking ook niet berekend op deelname van heel veel partijen, gezien de intensieve manier waarop wordt samengewerkt.

Het convenant is een belangrijke basis voor de samenwerking en ook in de praktijk verloopt de werkwijze van de ECTF volgens een vertrouwd stramien, blijkt uit antwoorden van verschillende respondenten. De *taskforce* bestaat al lang en er lijkt weinig verloop te zitten in de betrokken medewerkers. De praktijk van de samenwerking is voor alle betrokkenen heel concreet, aangezien zij één dag in de week met zijn allen in het gebouw van de politie in Driebergen feitelijk samenkomen.

Respondent C4 (bankensector) vertelt dat de samenwerkingsdagen steeds beginnen met een briefing, waarin wordt besproken welke onderzoeken door de banken zijn aangedragen bij de politie en wat daarvan de status is. Ook kan er terugkoppeling plaatsvinden van zittingen bij de rechter die zijn bezocht en op welke wijze de door een bank ingediende vordering tot schadevergoeding daar is behandeld. Met deze informatie kunnen andere banken voor toekomstige vorderingen hun voordeel doen. Daarnaast wordt tijdens de briefing signalen over nieuwe criminele modi operandi uitgewisseld. C4 geeft een voorbeeld: "Daar zien we bijvoorbeeld een groep (...) specifiek uit een bepaald gebied in Spanje en daarop kunnen andere banken ook gericht zoeken. (...)"

Formeel geldt dat het uitwisselen van gegevens beheerst wordt door de AVG en door de wettelijke bevoegdheden die de politie heeft om gegevens te vorderen (Wetboek

van Strafvordering) dan wel te delen (Wpg en Wjsg). Het zogenoemde PIFI-protocol (Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen) geeft de banken de ruimte om in bepaalde gevallen gegevens met elkaar te delen.[74] Daarnaast kunnen de betrokkenen niet-persoonsgebonden gegevens (zoals een waargenomen modus operandi, bepaalde trends, fenomenen en dergelijke) vrijelijk met elkaar delen.

3.5.3 Praktijkervaringen: dilemma's, voordelen, knelpunten, risico's en kansen

3.5.3.1 Dilemma's

A. Prioritering van doelen

Eén van de dilemma's is dat **de ECTF binnen vele signalen van potentiële fraude in het bancaire verkeer een focus moet kiezen**. Een maatschappelijk doel wat er volgens C7 (lid van de begeleidingscommissie) bijvoorbeeld bekaaid vanaf komt, is het beschermen van de vitale financiële infrastructuur, wat een in het convenant specifiek genoemd doel is:

> We hebben een heidag georganiseerd over die herprioritering eigenlijk van de ECTF. En als je je meer wil richten op (...) het beschermen van die financiële infrastructuur, dan zou je veel meer op preventie moeten gaan zitten dan op het reactieve hè (...). En dat vergt ook hele andere (...) capaciteit (...) die ze op dit moment in veel gevallen nog niet hebben.

Eén van de politiemensen (C1a) van de ECTF merkt op dat deze focus inderdaad relatief naar de achtergrond is verdwenen:

> Feitelijk is het wel zo dat we bijvoorbeeld ook op het moment dat de banken worden aangevallen met DDoS dat we daar ook van zijn, of een statelijke actor die het betaalverkeer probeert te ontregelen in Nederland. Dat zijn allemaal partijen die, ja, waar we eigenlijk onderzoek naar zouden moeten doen. Alleen dat komt relatief weinig voor in Nederland en de laatste grote DDoS campagne is denk ik, 2018, 2019 geweest.

De ECTF opereert derhalve veelal incident gedreven en focust op specifieke fraudegevallen. Hierbij toont de ECTF volgens verschillende betrokkenen niet veel vernieuwingsdrang (C1a, C1b, C1c, C7). **Het belang van de banken is hierbij deels afwijkend van dat van de private partners in het samenwerkingsverband.** Voor banken is de samenwerking het meest effectief wanneer deze focust op de

[74] Meer informatie over dit protocol is te vinden op de website van de Nederlandse Vereniging van Banken: https://www.nvb.nl/media/4483/protocol-incidentenwaarschuwingssysteem-financiële-instellingen-2021.pdf.

criminaliteitsfenomenen waar zij de meeste schade door lijden. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs ook de grootste bedreiging voor de financiële infrastructuur te vormen.

Daarbij merken wij op dat banken als benadeelde partij in de strafzaak ook 'onderzoekskosten' opvoeren. Dat wil zeggen dat de kosten die de bank maakt om bij te dragen aan het oplossen van de strafbare feiten, worden doorberekend aan de dader. Daar is enerzijds veel voor te zeggen en kennelijk worden deze vorderingen ook toegewezen door de strafrechter. Anderzijds lijkt dit een prikkel om strafzaken waarin er een reële kans is dat de onkosten op de dader kunnen worden verhaald, te prioriteren.

Een bijgaand dilemma hierbij is van meer principiële aard: de politie stuurt de dader geen rekening voor het onderzoek dat zij heeft gedaan. De vraag is of en in hoeverre dat anders zou moeten zijn als in het kader van een PPS private partijen inspanningen leveren. In het convenant dat aan de ECTF ten grondslag ligt, is op dit punt niets geregeld. Wij hebben daar in ons onderzoek in deze casus niet verder op gefocust, maar zouden wel menen dat het een punt van aandacht is in het kader van de PPS: als binnen het samenwerkingsverband delen van de politietaak door private partijen worden uitgevoerd, wie betaalt moet daar dan voor betalen?

B. Terughoudendheid in keuze voor de route van civielrechtelijke afdoening

Een tweede dilemma is dat **de ECTF zoekt naar mogelijkheden voor civielrechtelijke afdoening, maar dat banken het soms ingewikkeld vinden om gegevens van bekende fraudeurs te delen met slachtoffers**. Op grond van het PIFI-protocol is dat in sommige gevallen mogelijk. Respondent C8 (politie) stelt echter dat banken niet altijd even toeschietelijk zijn om aan de slag te gaan met informatie die zij krijgen. C4 (bankensector) bevestigt dit en geeft ook aan dat er bij diens bank een zekere terughoudendheid is om gebruik te maken van de (legitieme) mogelijkheid om aan klanten gegevens te verstrekken van de persoon die hen heeft opgelicht, teneinde de klant zelf bij die persoon verhaal te kunnen laten halen:

> Dat is best wel een tricky iets, want als wij dat gaan verstrekken, stel nou dat zo'n slachtoffer besluit om eigenrichting te gaan toepassen. Ja, dat dat vinden we best wel heel erg spannend en dat zou dan eerder een afweging zijn van de politie, die ook veel meer informatie heeft van deze persoon. Is het beter om iets te geven of niet?

C9 (Ministerie van J&V) geeft aan dat banken op dit punt misschien ook wel een beetje tegen wil en dank in de positie zijn gebracht dat zij soms informatie met hun cliënten moeten delen:

> Dat de dat de banken tot een regeling zijn gekomen om de gegevens van de fraudeur te geven, is ook gebeurd omdat de vorige Minister van Justitie zei ja anders moet ik eens kijken naar een wet om jullie te dwingen. Toen waren ze wel bereid om dat te doen.

C. Mogelijke conflicterende rollen van partners

Een derde dilemma dat nog werd genoemd had betrekking op de vraag hoe om te gaan met samenwerkingspartners (banken) die zelf ook object zijn van strafrechtelijk onderzoek? C5 legt uit dat de drie grote banken binnen de ECTF allemaal subject zijn geweest van een witwasonderzoek. Dat kan ingewikkeld zijn:

> Dus aan één kant ben je aan het samenwerken, aan de andere kant ben je ben je verdachte. Nou, dat kunnen twee los van elkaar staande zaken zijn, maar het kan ook zijn dat dat elkaar kruist, en dan wordt het ingewikkeld.

Dit dilemma's is bijna onvermijdelijk voor banken: een 100% veilige dienstverlening zou voor de meeste klanten veel te duur zijn en uiteindelijk tot een onwerkbaar bedrijfsmodel leiden. Banken moeten derhalve concessies doen (uiteraard binnen de grenzen van de hen opgelegde wettelijke verplichtingen). Meer in algemene zin kan gesteld worden dat banken naast slachtoffer en samenwerkingspartner, ook facilitator van bancaire fraude zijn: omwille van klantvriendelijkheid benutten zij niet alle mogelijkheden om bancaire fraude te voorkomen.

3.5.3.2 Voordelen

A. Het bereiken van gezamenlijke doelen door intensieve samenwerking op dezelfde locatie en met vaste personen

De ECTF bestaat al lang en het is duidelijk een bestendige PPS. Een belangrijke succesfactor is volgens alle respondenten **het fysiek en intensief samenwerken**. Een politierespondent benoemt nadrukkelijk de toegevoegde waarde van het continu overleggen over opvallende zaken (C1a). Diens collega C1c vult aan "[S]amen cases oppakken en (…) samen cases uitwerken en (…) samen gebruik maken van de informatie en expertise die er bij mekaar ligt." Ook een respondent vanuit één van de aangesloten banken geeft aan het fijn vinden om samen met de andere partners bij de politie in één ruimte te zitten en om elkaar goed te leren kennen. De medewerkers van de bank gaan graag naar Driebergen toe (C6).

C5 stelt dat het ook goed is dat er met de ECTF één contactpunt is voor de politie en voor de banken:

> Nou, het belangrijkste is, is dat we alle contacten rondom of op het gebied van criminaliteit met opsporingsinstanties gereguleerd hebben, dat we daar *single point of contact* voor zijn, want we zien aan onze kant vaak dat er collega's zijn

> die denken, oh interessant. Ik heb een dossier, daar wil ik even met de politie over bellen en andersom zien we het ook. De politie die kennen mensen bij de bank en die gaan bellen over individuele files. Dus dat willen we gewoon via één kanaal laten lopen. Dat is het kanaal van onze afdeling.

De ECTF vervult op deze manier een brugfunctie tussen politie en banken bij verschillende vragen en ook dit wordt genoemd als bevorderlijk voor de samenwerking.

B. Infrastructuur van samenwerking is ook te gebruiken bij andere criminaliteitsfenomenen

Follow the money is een beproefde strategie bij de criminaliteitsbestrijding. Politie en justitie maken veelvuldig gebruik van de bevoegdheid om gegevens te vorderen bij banken. Vrijwel alle banken hebben daartoe ook reguliere aanspreekpunten ('vorderingendesks'), die los staan van de ECTF. Desalniettemin blijkt de infrastructuur die door de ECTF tot stand is gebracht in bepaalde gevallen ook goed bruikbaar te zijn voor het opsporen van hele andere soorten van criminaliteit, dan wat onder de doelstelling van de ECTF valt. De respondenten in deze casus zien ook buiten het convenant mogelijkheden voor de wijze van samenwerking van de ECTF. De gegevens waarover de *taskforce* kan beschikken, en het netwerk dat OM, politie en de banken in het kader van de *taskforce* met elkaar hebben, lenen zich voor meer toepassingen (Respondenten C1a, C1b, C1c, C4).

In sommige gevallen zijn onderzoeken bijvoorbeeld dusdanig precair, of is er sprake van een zodanige urgentie, dat de reguliere vorderingendesk van de banken minder geschikt zijn en/of voor de politie niet snel genoeg werken, waardoor de weg naar het netwerk van de ECTF wordt gevonden. Respondent C4 (bankensector) legt uit dat, zolang de wettelijke grenzen worden gerespecteerd, bij uitzondering ook ten behoeve van doelen die buiten het convenant vallen wordt samengewerkt:

> Omdat wij een A-screening hebben, dus wij zijn bankmedewerkers die de hoogste politie screening hebben gehad en dan is het afbreukrisico minder groot. Ze [gedoeld wordt op politie en justitie] weten gewoon wat ze aan ons hebben en ze weten dat wij niet dat verzoek de wereld in slingeren. Dus wij kunnen dat makkelijker en je moet je voorstellen bij een vorderingendesk daar werken 300 mensen, iedereen kan dat inzien. Dus dan is het afbreukrisico voor de politie heel erg groot en dat afbreukrisico is er bij ons niet.

Bij dergelijke gevoelige zaken wordt er voor de ECTF gekozen in plaats van het vorderen van informatie via de reguliere route, zoals ook respondent C4 uitlegt:

> We hebben onlangs een toekomstvisie opnieuw bepaald en er is ook wel gezegd: ja, dat *cybercrime* we moeten dat gewoon een beetje loslaten, dat dat specifiek bepaalde modus operandi is. Moeten we gewoon breder gaan kijken. Waar heeft de maatschappij nu last van? En waar kunnen wij bij ondersteunen?

> En het moet niet zo zijn dat een politie denkt: oké, er is misschien een klein beetje gevoelig. Ik ga gelijk de ECTF benaderen, want ja, wij zijn ook niet geschikt voor, gewoon alleen vorderingen uitleveren. Het moeten wel, daar moet wel aantoonbaarheid zijn. Bijvoorbeeld [de teamleider vanuit de politie] is daar echt een poortwachter voor, [...] heeft daar een hele belangrijke taak in.

C4 geeft tegelijkertijd aan dat het binnen diens bank regelmatig voorkomt dat collega's hoge verwachtingen hebben bij wat de ECTF voor hen kan betekenen, terwijl dit praktisch of wettelijk niet altijd mogelijk is: "Het is heel leuk bedacht en ik snap van jouw kant waarom je dat bedenkt, maar dan heb je niet goed in beeld hoe wij werken."

3.5.3.3 Knelpunten

A. Beperkte wettelijke mogelijkheden om binnen de PPS informatie uit te wisselen

Zoals hierboven al opgemerkt, **ligt voor alle deelnemers aan de ECTF een belangrijk knelpunt in de beperkte mogelijkheden om informatie uit te wisselen**. De beperking zit hem enerzijds in het feit dat banken onderling niet zomaar informatie kunnen delen; niet met andere banken binnen de ECTF, niet met banken buiten de ECTF en ook niet met de politie en/of het OM. De politie kan anderzijds enkel informatie vorderen van banken in een lopend opsporingsonderzoek: dan moet er doorgaans al een verdenking van een strafbaar feit bestaan. De politie mag zelf ook niet zomaar informatie delen met banken. Respondent C8 (politie) betrekt in dit verband de stelling dat de ECTF één van de beste teams ter wereld is, maar dat dit toonaangevende team hierdoor niet ten volste effectief is:

> Dat is overigens wel een thema wat door de volle breedte heen loopt als een grote belemmering om de private publieke samenwerking goed gestalte te geven: belemmeringen, en dan vooral op het gebied van privacywetgeving om dat goed en effectief te doen met elkaar.

Binnen de ECTF heeft de politie enerzijds bevoegdheden op basis van het **Wetboek van Strafvordering** (art. 126nc Sv e.v.; art. 126ua Sv e.v.). Vaak is toestemming van de officier van justitie nodig. Een dergelijke vordering moet bovendien zo specifiek mogelijk zijn, wat vaak pas kan als het kwaad al is geschied: een verdenking (of een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige strafbare feiten worden beraamd of gepleegd) is doorgaans noodzakelijk voor gegevensvorderingen.

De politie is, zonder concrete verdenking of opsporingsonderzoek, gehouden aan het regime van de **Wet Politiegegevens (WPG).** De banken onderling zijn in beginsel gehouden aan de **AVG** (zie 1.4.4.2) en het zogenoemde **PIFI-protocol** biedt op sommige punten ruimte voor onderlinge gegevensdeling. Ook als banken gegevens willen delen met de politie is de AVG leidend.

Politierespondent C1c licht toe dat er verschillen zijn in de ruimte die partners hebben om gegevens te delen. Het regime van de Wpg, laat volgens hem wel iets meer ruimte voor informatiedeling van politie naar banken dan het regime van de AVG laat voor informatiedeling van de banken onderling en naar de politie:

> Daarin is het delen van informatie binnen een formeel samenwerkingsverband met andere aangesloten partijen in bepaalde opzichten in het kader van de opsporing en het voorkomen van strafbare feiten wel iets makkelijker als dat je voor de banken andersom zeg maar dit voor de banken onderling is, waar hoofdzakelijk de AVG leidend is en daarnaast enkele regelingen zoals het PIFI protocol.

Respondent C5 benadrukt dat vooral de multilaterale gegevensdeling een probleem is. De respondent legt uit dat een bank die aangifte doet kan bewerkstelligen dat via de Wpg en via de strafvorderlijke gegevensvorderingen gegevens over en weer kunnen worden gedeeld. Maar dan gaat het altijd over één bank en één strafzaak.

> Echt multilaterale delen, gezamenlijke gegevensanalyse doen, dat blijft gewoon ingewikkeld. Dat is operationeel gewoon onhandig (...) Je wilt dat veel dynamischer kunnen doen, gewoon in een gesloten setting nog steeds van ECTF zou dat gewoon veel soepeler moeten kunnen (...) dat gaat tot nu toe alleen nog maar bilateraal.

Respondent C7 (lid begeleidingscommissie) legt uit dat, búiten de sfeer van een aangifte van een strafbaar feit, het onderling bij elkaar leggen van allerlei stukjes van een mogelijke puzzel nog lastiger is. Volgens C8 leidt dit ertoe taken als preventie en verstoren minder gebeuren dan zou kunnen. Dit tast volgens deze respondenten de effectiviteit van het samenwerkingsverband aan. Respondent C1c (politie) is het hiermee eens. Hij legt uit dat het bij elkaar leggen van bank- en politiedata met betrekking tot een bepaalde modus operandi en bepaalde strafbare feiten een opsporingsteam zou kunnen helpen om veel sneller zicht te krijgen op waar ze de verdachten moeten gaan zoeken. Waar de AVG vraagt om afbakening en doelbinding van gegevensuitwisseling, is dat bij fraude in het bankverkeer niet altijd mogelijk. Ook als er nog geen verdenking is van concrete strafbare feiten, willen de fraudespecialisten van de banken vaak dat de ander even 'meekijkt' of zij iets ook opvallend vinden:

> De ene keer is het een IP-adres dat interessant is, de andere keer is het een device-ID. De volgende keer sla je aan op een adres, de volgende keer heb je de bankrekening bekeken en dan zie je niet natuurlijk verloop op de rekening. [Naam collega] kan zo zien van 'Joh dat is raar, hè, er gaan geen transacties af voor [reguliere uitgaven], maar er komt wel een groot bedrag binnen van iets' (C1a).

Het overleg dat daardoor tot stand komt, kan relevante inzichten opleveren, die anders niet gauw aan het licht zouden komen, waarmee strafbare feiten voorkomen

zouden kunnen worden. Ook kan er, volgens politierespondenten C1b en C1c in lopende opsporingsonderzoeken toch behoefte zijn om 'verdiepingsslagen' te maken en sneller mogelijke verdachten in beeld te krijgen. Deze verdiepingsslagen kunnen aanleiding zijn om ook bij andere banken, die ogenschijnlijk niets met het fraudegeval te maken hebben, te kijken of bepaalde informatie tóch aanwezig is. Respondent C1a legt uit dat het moeilijk is voor de politie om toestemming te krijgen van de officier van justitie om, in het kader van het 'veredelen' van informatie, gegevens te vorderen bij een bank die ogenschijnlijk helemaal niet betrokken is bij mogelijke fraude.

> Dan krijg je de discussie met een officier van ja, ik wil de informatie bevragen bij de Volksbank maar je hebt geen haakje om überhaupt die vordering te doen bij de Volksbank en dat is het lastige, terwijl, terwijl je wel weet dat die data eigenlijk er zou moeten zijn. Of sterker nog je weet als politie niet eens van het bestaan van die voor jouw onderzoek relevante informatie die bij de Volksbank ligt omdat je redelijkerwijs niet kan weten of vermoeden dat die er is, dus kom je überhaupt niet eens tot een discussie met je OVJ over al of niet vorderen.

Het PIFI-protocol staat los van de ECTF, maar kan binnen de *taskforce* een rol spelen. Financiële instellingen (en dus ook banken) kunnen op basis van dat protocol gegevens uitwisselen over gedragingen van (rechts)personen die hebben geleid (of kunnen leiden) tot benadeling van financiële instellingen. Nog steeds is de informatie die mag worden gedeeld beperkt, aldus politierespondent C1a:

> Heel vaak als bank A met bank B een relatie heeft, omdat het geld van het slachtoffer naar een *money mule* rekening bij een andere bank is gegaan, dan mogen die banken op basis van het PIFI protocol onderling informatie uitwisselen. Maar je ziet vaak dat bij bank C of bij bank D, daar ligt de feitelijke informatie om inzicht te krijgen wie erbij betrokken zijn. En die stappen kan je eigenlijk niet meer nemen. Maar die zijn wel nodig om tot inzichten te komen waar het zit. En met behulp van een [strafvorderlijke] vordering ga je er heel simpelweg niet komen (...). Kijk, als ABN het slachtoffer heeft en ING heeft de *money mule,* dan is het volstrekt onlogisch voor de politie om bij de Volksbank een vordering in te steken naar het IP-adres dat gebruikt is. Maar bij de Volksbank kan wel dat IP-adres bekend zijn van een vaste klant.

Uiteindelijk maakt elke bank steeds 'platte pakketjes' (aldus C1a) aan informatie. Wat meerwaarde zou hebben, is als alle partijen binnen het samenwerkingsverband gezamenlijk die informatie zou kunnen 'veredelen':

> Wat je wil is dat de Rabobank die info deelt over wat er gebeurd is, dat de andere banken met hun expertise en hun dataset kijken naar mogelijke unieke kenmerken. (...) Je kan de informatie niet op de juiste manier veredelen (C1a).

Respondent C4 beschrijft dat ook banken onderling niet zomaar 06-nummers of IP-adressen kan uitwisselen, terwijl juist op díe manier, stapje voor stapje, uiteindelijk mogelijke echte verdachten in beeld kunnen komen.

> En als je dat dus niet kan, die stapjes kan maken, doordat je het niet breder kan delen, kom je maar tot dit stuk en dan moet je eigenlijk een beetje geluk hebben dat een fraudeur een foutje maakt om uiteindelijk daar te kunnen komen. Dus wij leven nu op foutjes terwijl we zouden willen dat we het groter kunnen maken.

Het is echter de vraag of het ontbreken van wettelijke gronden de enige factor is die de samenwerking bemoeilijkt. Vanuit zijn bredere ervaring vanuit het ministerie bij publiek-private samenwerkingen rond cybercriminaliteit bemerkt C9 dat er doorgaans meer belemmeringen spelen dan het ontbreken van een rechtsgrond alleen:

> Het bedrijfsleven zegt geef ons gewoon een rechtsgrond, een nieuwe wet en dan gaan wij aan de slag. En ik zeg "Oh wat leuk! Ga ik graag aan meewerken. Kom, we gaan eerst eens in een proeftuin kijken of wat jullie zeggen ook daadwerkelijk zo is, namelijk dat als je inderdaad gegevens gaat delen dat je dan heel goed fraudeurs kunt gaan opsporen." Ja, dan geven ze toch niet thuis, ja, moeilijk, moeilijk, moeilijk. Ja moeten we leren, want dan moet je datasets gaan aanpassen aan elkaar, want je moet ze op elkaar kunnen gaan leggen. Dat is een enorme tijdsinvestering. Ja, en ze hebben natuurlijk net zo goed als wij te maken met *privacy officers* die zeggen ja, we weten niet zeker of dat mag en zo komen we al 1,5 jaar niet verder.

B. Beperkte capaciteit om signalen van cybercriminaliteit in het bancaire verkeer op te volgen

Het **opvolgen van signalen van criminaliteit** wordt soms als een knelpunt benoemd, zowel aan de kant van de politie en strafrechtketen, als aan de kant van de banken. Als gevolg van digitalisering vangen private partijen meer signalen op van mogelijke fraude en criminaliteit die potentieel opvolging verdienen (vgl. Robroek, 2023). C8 (politie) benoemt (meer in het algemeen, dus ook met betrekking tot andere samenwerkingsverbanden dan ECTF) nadrukkelijk de situatie waarin de samenwerkingsverbanden wel heel veel informatie opleveren, maar die informatie vervolgens strandt in de strafrechtsketen, die al jarenlang overbelast is: "Het zwakke punt is dat er punten zijn waar expertise en kennis samenkomt, maar waar geen capaciteit aan vast zat om opvolging te geven aan de analyses die gemaakt worden en de zaken die daar voorbereid zijn." Ook C6 (bankensector) geeft aan dat het natuurlijk het doel is dat er zoveel mogelijk strafrechtelijk vervolgd wordt, maar niet veel zicht te hebben op de omvang van het aantal zaken waarin dit uiteindelijk gebeurt. Op de vraag of daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging het doel is van de banken en hoe vaak dat dan gebeurt, antwoordt C6:

> Ik durf eerlijk gezegd niet te zeggen wat de resultaten zijn. (...) Het is natuurlijk heel fijn als een persoon berecht wordt, hè. Dat de zaak echt serieus genomen wordt en dat die voor de rechter verschijnt. Want we weten ook dat er heel veel zaken zijn die niet voor de rechters verschijnen, omdat er ook bij de politie onderbezetting is.

Hagenaars & Bonnes (2020:90) beschrijven ook dat de ECTF aanvankelijk aanliep tegen de beperkte capaciteit van de strafrechtsketen maar dat dit op den duur verbeterd is.

Met een vrijwel oneindig 'aanbod' van zaken is het ook de vraag hoeveel menskracht partners bereid zijn hieraan te besteden. Respondent C6 geeft aan dat er aan de zijde van de banken grenzen zijn aan het aantal signalen dat men zou willen opvolgen. Zeker in het kader van de witwasbestrijding (waarin banken wettelijk verplicht zijn om allerhande meldingen en signalen op te volgen) is er discussie over de vraag of het aantal mensen dat daarmee aan het werk is wel in verhouding staat tot het doel: "Dat zijn duizenden mensen die daar actief in zijn. En daar speelt natuurlijk wel de discussie: 'wat voegt dat nou eigenlijk toe?"

Ondanks dat het niet altijd mogelijk is om een opsporingsonderzoek te starten, wil dat niet zeggen dat er niet toch een doel mee gediend zou zijn om de gegevens te verwerken en met elkaar te bekijken. C1a (politie):

> Er zijn heel veel zaken waar schade ontstaat. Maar daar kan je ook wel aangifte doen. Maar dat betekent niet dat er een opsporingsonderzoek start, want er is vaak te weinig opsporingsindicatie in die dingen. Of je moet als politie heel veel bijzondere opsporingsbevoegdheden toepassen om tot die informatie te komen. En dan zegt een politie, hè, er is heel weinig capaciteit, hier gaan we geen tijd en energie insteken. Dus wat je als samenwerkingsverband wil doen is kijken van oké, hè, we zien honderd van deze zaken met allemaal dezelfde m.o., wat zit daarachter.

3.5.3.4 Kansen

A. Nieuwe fenomenen leren herkennen, meer aan preventie doen

Voor de politie is het een kans dat ze via de ECTF **kennis opdoet over nieuwe vormen van cybercriminaliteit** die ze met collega's van de opsporing kunnen delen. Politierespondent C1a legt uit dat er bij de politie betere kennis van en inzicht in de systemen van de banken ontstaat, waardoor ook de eigen data weer met een ander oog bekeken kunnen worden:

> (...) opsporingsambtenaren krijgen weer het inzicht van: oké, wat zou je daar nou mee kunnen? Zou je dat kunnen vorderen en hoe moet je dat dan duiden? En is het een unieke indicator of geeft het alleen algemene gegevens? (...) Dat

> zijn allemaal van die vragen die je inzicht geven en dat zorgt er weer voor dat als politiecollega's uit het land ons benaderen van joh we hebben nu zo'n gek fenomeen. (...) Nou, acht van de tien keer kan [naam collega] zo aangeven van 'joh vermoedelijk is dit en dit gebeurd'. En twee van de tien keer moet hij daarna een bank raadplegen. En dan zegt hij tegen die bank: 'Kijk eens in die systemen, wat is nou volgens jullie technisch gebeurd?' En dan (...) krijg je dat samenspel en dan (...) presenteer je dat weer in een briefing en dan zeg je van 'joh hé, dit gebeurt er bij onze bank' en dan vraag je je af: 'kan dat ook bij de andere banken gebeuren?' En zo probeer je continu elkaar inzicht te geven over welke maas in de wet een crimineel gebruikt om zeg maar tot *cashing out* te komen.

Deze kansen zijn er ook binnen het reeds bestaande convenant. Zoals hierboven in de subparagraaf 3.5.3.1 al is aangegeven, is één van de dilemma's van de ECTF dat het convenant een breder terrein bestrijkt dan waar de *taskforce* voornamelijk mee bezig is. Minder vaak voorkomende vormen van cybercriminaliteit en het beveiligen van de vitale financiële infrastructuur zijn belangrijke aandachtspunten waar meer aandacht op gevestigd zou kunnen worden. En uiteraard is op alle terreinen de ontwikkeling op het terrein van AI van groot belang (C1b).

B. Samenwerking verbreden naar de telecomsector

C6 (bankensector) geeft aan dat ook buiten de ECTF veel nuttige informatie voorhanden is. Zo is in veel fraudegevallen sprake van gebruik van telecommunicatiediensten: slachtoffers worden opgebeld of krijgen appjes toegestuurd. Het betrekken van gegevens van die telecomproviders in het werk van de ECTF zou tot snellere resultaten kunnen leiden:

> Maar er gebeurt natuurlijk ook heel veel via de telecomproviders en daar mag je helemaal niks mee. Hoe fijn zou het zijn als die telecomwet wordt aangepast Als je gewoon meer mogelijkheden krijgt op het moment dat het doel duidelijk is om uit te wisselen en je onderzoek gewoon beter te kunnen doen. Zodat je ook veel meer resultaat kan boeken als bank zijnde en meer schades kan gaan tegenhouden. (...) Ik weet dat ze daarmee bezig zijn om te kijken naar de telecomwet om die aan te passen, zodat zij ook gegevens uitwisseling mogen doen. Kijk alles verloopt via IP adressen, telefoontjes ga zo maar door, dus er ligt ook heel veel informatie bij die telecomaanbieders. Dus ja, dat gaat ons echt verder helpen, zowel hun als ons. (...) ze zijn ermee bezig met die telecomwet, maar (...) we hebben geen idee wat de uitkomsten daarvan gaat worden.

Dat deze wens inderdaad breder wordt gedragen blijkt uit het feit dat in februari 2025 de NVB en NLconnect (de brancheverenigingen voor de telecomindustrie) een oproep hebben gedaan aan het kabinet en de Tweede Kamer om de Telecommunicatiewet aan te passen teneinde banken en telecomaanbieders te kunnen laten controleren of

iemand die geld overmaakt op dat moment telefonisch in gesprek is.[75] Deze brief heeft ertoe geleid dat de Minister van Economische Zaken de Kamer op 19 februari 2025 heeft laten weten dat er een traject is gestart om in de Telecommunicatiewet een passende grondslag op te nemen op basis waarvan gegevens kunnen worden gedeeld met banken (*Kamerstukken II* 2024/25, 29911, nr. 456). De minister wijst er in die brief wel op dat in eventuele nieuwe wetgeving passende waarborgen voor de privacy van gebruikers in acht genomen moeten worden en dat in dat verband onder meer de AP in een vroeg stadium betrokken zal worden.

3.5.3.5 Risico's

A. Geleidelijke doelverschuiving (function creep) tot buiten de wettelijke kaders

Een risico dat door de deelnemers aan de *taskforce* niet nadrukkelijk wordt genoemd, maar dat in verband met gegevensdeling vaak wordt aangewezen is het risico van ***function creep*, het fenomeen waarbij een systeem of technologie geleidelijk ontwikkelt voorbij zijn oorspronkelijke doeleinden.** Wij hebben in deze casus op een aantal punten een mogelijk risico van *function creep* aangetroffen, dat door enkele respondenten worden herkend, maar die zich volgens de informatie waarover wij beschikken niet hebben voorgedaan.

Function creep is denkbaar ten aanzien van de incidentele inzet van de *taskforce* voor politietaken die niet samenhangen met het doel van de *taskforce*. We hebben dat hiervoor primair als positieve bijkomstigheid betiteld (3.5.3.2). De betrokken partijen geven, zoals hiervoor vermeld, aan dat de *taskforce* soms ook nuttig kan zijn om spoedeisende of gevoelige strafzaken die niet onder het convenant vallen op te lossen. We hebben van een aantal respondenten aansprekende voorbeelden gehoord in dit verband en het is ook gebleken dat er wordt toegezien op 'rolvastheid' van de *taskforce*.

B. Als gevolg van de grotere informatiepositie schieten partners door in de politiefunctie

We noemen een tweede risico, dat er nu al is maar dat groter kan worden bij toenemende mogelijkheden om gegevens te delen. **Betrokken banken kunnen doorschieten in preventieve en repressieve maatregelen tegen mogelijke fraudeurs** met nadelige gevolgen voor de klant als consequentie. Zie in dit verband de berichtgeving waarin wordt gesteld dat een grote Nederlandse bank op grond van de witwasregelgeving, die "massasurveillance" zou afdwingen, met 10.000 klanten per maand de relatie beëindigt, zonder dat vaststaat dat deze klanten ook daadwerkelijk kwaad in de zin hebben (Strop, 2024). Hoewel we in ons onderzoek geen gegevens hebben

[75] https://www.nvb.nl/nieuws/banken-en-telecombedrijven-willen-wijziging-telecommunicatiewet-om-fraude-tegen-te-gaan/.

opgehaald waaruit blijkt dat de ECTF zouden leiden tot het lichtvaardig "offboarden" van cliënten, is dit risico wel een factor waarmee moet worden gerekend. Zie in dit verband bijvoorbeeld ook Robroek (2023), die beschrijft hoe we steeds meer toegaan naar een situatie waarin de data zelf de zaak gaan opzoeken (zie ook 1.4.4). Het is denkbaar dat er, naast de in het convenant vastgelegde doelen, op basis van de gegevensverwerking door de betrokken private partijen maatregelen worden genomen die onvoorziene en onwenselijke consequenties hebben voor 'de klant': toename van de kosten die zijn verbonden aan de financiële diensten en/of juist géén of beperkte toegang krijgen tot die diensten vanwege een bepaalde risicotaxatie. Een al te voorzichtig beleid van banken kan ertoe leiden dat personen te snel worden uitgesloten van de (steeds belangrijker) mogelijkheid om bancaire diensten te gebruiken.

3.5.4 Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

A. ECTF onder stelsel van Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden brengen

De oplossing voor de in de vorige paragraaf gesignaleerde knelpunten in informatie-uitwisseling wordt door veel respondenten gezien in het verruimen van de wetgeving. Enerzijds wordt daarbij gedacht aan **het onderbrengen van de ECTF in de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS).** Anderzijds wordt, bijvoorbeeld door politierespondent C1a, hardop gefantaseerd over **versoepelingen van de AVG:**

> Het zou moeten gaan om het delen van informatie in een samenwerkingsverband van politie en private partners gericht op de bestrijding van concrete strafbare feiten die gepleegd worden en waar dat samenwerkingsverband voor is opgericht. Daarbij wordt in de voorbereiding van opsporingsonderzoeken er informatie gedeeld binnen dat samenwerkingsverband tussen de deelnemende partijen (…) met als doel verbanden te leggen tussen de strafbare feiten, zicht te krijgen op de specifieke M.O.'s [modi operandi, RD] en zicht te krijgen op de dader/ het crimineel samenwerkingsverband dat deze specifieke strafbare feiten, ter bestrijding waarvan het samenwerkingsverband in het leven is geroepen, pleegt. Met de op die wijze verkregen (aanvullende) informatie kan vervolgens een opsporingsonderzoek gestart worden en of kunnen er preventieve en of interventiemaatregelen bedacht worden tegen een bepaalde M.O.

Wat betreft de gewenste manier van werken, legt deze respondent uit:

> Je moet heel specifiek data delen. Je hoeft niet hele bulken aan data maar je wil wel één uniek data stukje tegen een grote database aanhouden. Dat zou je willen. Je wil, kijkend naar de M.O., de strafbare feiten clusteren waarvan je denkt dat daar dezelfde crimineel of hetzelfde criminele netwerk mee bezig is en vervolgens de data die bij de banken en politie voorhanden is in deze zaken bijeenbrengen en analyseren maar ook op basis van die analyse verdiepingsvragen kunnen stellen bijvoorbeeld de daaruit voortkomende aanwijzingen of sporen weer bij elkaar bevragen, met andere woorden gebruik maken van

> elkaars expertise en systemen om te kijken of je indicaties kunt vinden wie de verdachte zou kunnen zijn dan wel in welke hoek of netwerk de verdachten mogelijk gezocht zouden moeten worden.

C9 (Ministerie van J&V) merkt op dat, na een langdurig wetgevingsproces waarin de voorwaarden om bij de WGS aan te sluiten strenger zijn geworden, de ECTF er op zich nog wel onder zou kunnen vallen. Hij merkt tegelijk wel op dat (andere) samenwerkingsverbanden zich niet te snel rijk moeten rekenen:

> 'We hebben de WGS. Joepie!' Ja, kijk eens heel goed wat de voorwaarden zijn. Dan wil ik jullie nog wel een keertje spreken. (...) Want het betekent nogal wat, ook voor de organisatie om onder de WGS te kunnen vallen. En nou ja, dan moet je gewoon een afweging maken. Hoe? Wat kost het je en wat levert het je op?

Tegelijkertijd blijkt uit sommige antwoorden ook dat de werkelijke afbakening van het door de privacywetgeving beheerste domein lang niet voor alle deelnemers duidelijk is. Zo stellen bijvoorbeeld C1c en C4 dat met het uitwisselen van allerlei modi operandi geen persoonsgegevens zijn gemoeid. C1c vraag zich ook hardop af of het niet mogelijk zou zijn om met de AP tot een nader vergelijk te komen over gegevens die wél uitgewisseld zouden mogen worden binnen de beperkte context van de ECTF. Ook C4 benoemt de mogelijkheid dat, wanneer benadrukt wordt dat de gegevensuitwisseling echt binnen een strak afgebakende context plaatsvindt, de AVG misschien toch wel ruimte laat voor méér dan wordt gedacht.

Kortom: met name over de reikwijdte van de AVG lijkt nog wel wat discussie te bestaan. In meer algemene zin benadrukt C9 van het Ministerie van J&V dit ook wanneer hij aangeeft dat de 'vigerende opvatting' lijkt te zijn dat de AVG barrières opwerpt, maar dat je daar ook anders over kan denken Hij betwijfelt of (bijvoorbeeld) banken ineens heel veel meer gaan doen als de gepercipieerde AVG-belemmeringen weg zijn. Hij lijkt bij private partners ook waar te nemen dat zij soms verlegen zijn met de situatie waarin zij een instrument zijn in de strafrechtelijke handhaving: sommige klanten zijn er wellicht niet zo van gecharmeerd dat hun bank actief en vrijwillig meewerkt aan het opsporen van strafbare feiten. Ook aan de politiezijde hoeft een toename aan mogelijkheden om informatie uit te wisselen niet alleen maar zaligmakend te zijn: zij moet al die informatie vervolgens ook weer ordenen, analyseren en verwerken.

Ten slotte blijft, volgens ons, in de antwoorden van vrijwel alle respondenten die betrokken zijn bij de PPS de keerzijde van de medaille onderbelicht: wie overziet wat de consequenties zijn van een (veel) ruimere bevoegdheid om gegevens te delen? Hoe wordt onwenselijke *function creep* voorkomen? Welke rechtsstatelijke waarborgen (zoals toezicht, verantwoording, redres) zijn nodig om inbreuken op de privacy te beperken?

B. Werken vanuit vertrouwen en een gemeenschappelijk belang

Ook bij deze PPS wordt **vertrouwen tussen partners** als een belangrijke randvoorwaarde benoemd. Het structureel eenmaal per week samenwerken op dezelfde locatie draagt daar aan bij, net als het duidelijke convenant. C4 zegt hierover bijvoorbeeld: "En het klinkt gek, want zij voelen ook echt als mijn collega's zeg maar. Ze werken allemaal bij een andere organisatie, maar het zijn echt mijn collega's ik zie het ook echt als mijn collega's.".

Verder komt dit vertrouwen voort uit het feit dat **alle betrokkenen een strenge politie screening hebben ondergaan**, waardoor er ook echt een formele waarborg is voor het vertrouwen. Daarnaast hebben de banken onderling afgesproken **geen concurrenten van elkaar zijn** op het gebied van veiligheid. Dit draagt volgens politierespondent C1c bij aan het bereiken van de doelen:

> Dan ontstaat er een klimaat waarin werkelijke samenwerking mogelijk is en als de politie dan ook nog cyber interessanter gaat vinden en op een gegeven moment gedigitaliseerde criminaliteit toch ook wel vindt dat ze daar wat mee moeten, omdat het zeg maar over de voeten, over de voeten stroomt, zeg maar dan kom je langzaam ook in een klimaat waarin de politie op het gebied van de aanpak van cyber- en meer recent ook gedigitaliseerde criminaliteit steeds meer zijn verantwoordelijkheid pakt , weet je. Dus het is deels bij mekaar zitten en op een gegeven moment vertrouwen en met mekaar gaan samenwerken en elkaar dingen delen.

Daarbij is het volgens C8 van belang dat er **voor iedere partner iets uit de samenwerking te halen is**:

> En ieder moet daarin zijn naar zijn eigen achterban ook iets terug kunnen brengen van dat is ook goed voor ons en daarboven het overkoepelend maatschappelijk effect en belang waar wij extra voor staan omdat we de maatschappelijke rol en functie ook hebben.

Door het grote vertrouwen en de screening zien we dat er ook **uitwisseling van personeel** tussen politie en partners plaatsvindt, wat onder meer door respondent C4 als heel positief werd beoordeeld:

> Ik denk juist dat de ECTF heel goed werkt, omdat wij een hele goede kruisbestuiving hebben. Dus doordat je samenzit doordat je bij de politie zit, begrijp je de organisatie veel beter. Je begrijpt hoe de organisatie in elkaar zit. (...) Dus ik denk dat het alleen maar heel goed is dat banken, bankmedewerkers naar de politie gaan, en andersom.

Deze bevindingen contrasteren met de conclusies van Meerts et al. (2022), die in een onderzoek naar verschillende PPS'en op het gebied van bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waaronder de ECTF, constateren dat gelijkwaardigheid

slechts schijn of een ideologie is. Volgens hen kan moeilijk gesproken worden van een "gelijkwaardig partnerschap". Zij signaleren dat enerzijds de politie (impliciet) wel uitgaat van zo'n partnerschap, maar dat die beleving van de politie niet aansluit op de praktijk, waarin publiek en privaat in veel gevallen gescheiden blijven, terwijl er – op het moment dat daadwerkelijk wordt samengewerkt – nog steeds geen "volledig horizontale relaties" zijn: uiteindelijk "bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen."

C. Omvang samenwerkingsverband beheersbaar houden

Als voorwaarde voor goede samenwerking menen betrokkenen bij de ECTF vanuit de politie ook dat het **samenwerkingsverband niet te groot** moet worden, dus uit een beperkt aantal partners moet bestaan. Respondent C1a geeft aan dat met de huidige banken ongeveer 90 procent van de markt is vertegenwoordigd. Op een 'Poolse landdag' zit de ECTF volgens hem niet te wachten: "Je moet ook wel in zo'n PPS een vertrouwensband met iemand kunnen opbouwen en er zitten hier collega's van de fraudeafdeling en die zitten hier, nou, ik denk al vanaf 2014 of 2015.".

Dat vertrouwen is ook voor respondent C4 belangrijk. Deze respondent suggereert nog om andere banken periodiek uit te nodigen voor een gesprek en het uitwisselen van ervaringen:

> Wat we nu ook al doen. [Ik] denk (...) dat dat beter werkt dan ze structureel onderdeel uit te laten maken, omdat je dan ook dat dat afbreukrisico en dat vertrouwen dat niet uitlekt hoe het intern gaat, dat dat wel blijft.

Respondent C5 geeft in dit verband aan dat méér banken ook de vraag op tafel brengt of er dan ook méér cases komen en (dus) een grotere capaciteit gevraagd wordt van de politie.

D. Goede afspraken over bevoegdheden om rolverwarring te voorkomen

Het is belangrijk om duidelijke **afspraken te maken over ieders bevoegdheden** om rolverwarring te voorkomen. De ECTF heeft op dit terrein een duidelijk convenant. Een respondent van de begeleidingscommissie (C7), die buiten de ECTF ook ervaring heeft met andere PPS'en, beschrijft het risico dat private partijen te veel op het domein van de opsporing gaan zitten. Als een private partij over inlichtingen beschikt die relevant kunnen zijn voor de opsporing, dan is het niet de bedoeling dat de private partij aan de hand van die inlichtingen verder gaat speuren, terwijl er al opsporing onder het gezag van de officier van justitie had moeten plaatsvinden. Dus het moet duidelijk zijn op welk moment informatie echt naar de politie moet. Reeds in de fase van het opstellen van een convenant moet je daar al goed over nadenken, benadrukt C7:

> De doelstelling moet heel erg duidelijk zijn. (...) Het kan gaan over informatie-uitwisseling, uitwisselen van kennis en expertise, ontwikkelen van een product of iets dergelijks. Alleen, dat moet op voorhand wel duidelijk zijn, omdat je op basis van je doelstelling, natuurlijk ook je informatie-uitwisseling baseert. Dus het moet gewoon glashelder zijn waarvoor je op aarde bent. Daar kwamen wij op uit. Is dat het voorkomen van strafbare feiten? Is dat het komen tot een gerechtelijke afdoening? Is dat stoppen van een dader, of van een bepaald type aanval of iets dergelijks?

Deze respondent noemt een Data Protection Impact Assessment (DPIA) voorafgaand aan het aangaan van PPS als waarborg om verschuiving van bevoegdheden op het gebied van gegevensverwerking te voorkomen.

3.5.5 Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS

Binnen de ECTF lijkt er tussen de verschillende partners een breed gedragen opvatting te bestaan over het doel van het samenwerkingsverband. Dat is goeddeels te verklaren uit het feit dat de *taskforce* al lang bestaat en bovendien wordt bemenst door een vaste groep personen, waarbinnen relatief weinig verloop is en die intensief samenwerkt. Toch is een aantal respondenten kritisch over het feit dat binnen de *taskforce* een aantal onderwerpen, die wel degelijk onder het convenant vallen, minder nadrukkelijk wordt opgepakt. Dan gaat het vooral over de meer preventieve taken, zowel op individueel zaaksniveau (het tijdig herkennen van fraudeurs en hen de pas afsnijden) als op het meer overkoepelende niveau (het herkennen en voorkomen van bedreigingen voor de 'vitale financiële infrastructuur'). Als onderzoekers krijgen we enerzijds het idee dat een mogelijke oorzaak hiervoor gelegen is in 'ingesleten patronen': doorgaan met waar je goed in bent. Anderzijds krijgen we de indruk dat juist de preventieve taken minder makkelijk kunnen worden opgepakt door de gesignaleerde knelpunten ten aanzien van gegevensdeling.

De vraag is in hoeverre deze ervaren knelpunten ook daadwerkelijk bestaan. Het beeld dat oprijst uit de opgehaalde informatie, is dat veel respondenten denken dat de regelgeving wel meer zou kunnen toelaten dan wordt aangenomen. Tegelijk lijkt er geen gezamenlijke inspanning te zijn om een duidelijk(er) kader te vinden. Maar zelfs als binnen de AVG bredere gegevensdeling mogelijk zou zijn, dan is het de vraag of het huidige samenwerkingsverband is toegerust op het verwerken van alle gegevens die er dan nog bij komen en of de betrokken banken bereid zijn om de consequenties van bredere gegevensdeling te dragen: de relatie met de klanten zal zo moeten worden ingericht dat bredere gegevensdeling mogelijk is en dat de klanten zich daar ook voldoende bewust van zijn. Bovendien zullen de gegevens binnen de bank ook verwerkt en geordend moeten worden. Dit capaciteitsprobleem bestaat ook binnen de politie en justitie die de laatste jaren regelmatig aangeven dat aan het vervullen van

preventieve taken binnen het domein van criminaliteitsbestrijding niet de prioriteit kan worden gegeven die verwacht wordt.

Buiten de primaire doelstellingen zien we dat de *taskforce* soms ook politietaken faciliteert die buiten het domein van het convenant liggen. Hierbij bestaat een risico van function creep buiten hetgeen wettelijk is toegestaan, hoewel wij in ons onderzoek geen waarnemingen hebben gedaan die reden geven tot concrete zorg. Echter, function creep in combinatie met maar de roep om ruimere bevoegdheden om gegevens te delen (en bijvoorbeeld ook gegevens van telecomproviders te gaan gebruiken) brengt ons er wel toe om onder de aandacht te brengen dat het van belang is om opnieuw stil te staan bij doelbinding.

3.5.6 Conclusie

De ECTF is een zeer duidelijk vormgegeven PPS, waarin al geruime tijd wordt samengewerkt. Het convenant is vrij recent nog bijgewerkt en vrijwel alle betrokken partners zijn goed aangehaakt. Mede door de vaste dag in de week waarop de betrokkenen op locatie samenwerken, lijken de neuzen veelal dezelfde kant op te staan. Toch blijkt dat er discussie is over de doelen waartoe de *taskforce* is opgesteld. Kort samengevat lijken sommige betrokkenen het gevoel te hebben dat er wat meer ambitie denkbaar is: de voelsprieten meer uitzetten voor nieuwe criminaliteitsvormen en meer focus op preventie en het herkennen van (en vervolgens tegengaan) van bedreigingen van de vitale financiële infrastructuur.

Volgens betrokken partners is de voornaamste belemmering voor deze meer proactieve houding gelegen in de beperkte mogelijkheden om informatie uit te wisselen. De wetgeving lijkt de *taskforce* in een richting te sturen waarin vooral reactieve activiteiten worden ondernomen: ná concrete incidenten is binnen het huidige strafrechtelijke kader de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen nu eenmaal groter: de meest effectieve vorm van samenwerking is pas mogelijk als er al strafbare feiten zijn gepleegd en dientengevolge belangrijke wettelijke belemmeringen wegvallen.

De ECTF functioneert goed en wordt (ook in eerder onderzoek) als voorbeeld van een geslaagde PPS gezien. Het succes van de PPS is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de bestendige samenwerking en aan de inspanningen die alle betrokkenen leveren. Hoewel we er geen concrete tekenen van hebben gezien, wijst een respondent die op beleidsniveau verschillende PPS'en waaronder de ECTF kent op mogelijke rolverwarring, juist doordat de betrokken personen vaak al lang intensief samenwerken en er in het verleden bijvoorbeeld ook sprake is geweest van een overstap een medewerker van één van de banken naar de politie.

Ook het risico van 'blijven hangen in de comfort zone' is hierboven beschreven. Er is op de bekende terreinen kennelijk werk genoeg, maar de voordelen die uit een PPS

gehaald kunnen worden met betrekking tot bijvoorbeeld innovatie, strategische ontwikkeling en dergelijke lijken (blijkens sommige respondenten) soms een beetje uit zicht te verdwijnen.

Meer mogelijkheden om gegevens te delen is, zo blijkt ook in deze casus, een belangrijke wens van de partners. Daarbij wordt ook gedacht aan gegevens van *buiten* de bancaire sector: bijvoorbeeld gegevens van telecomproviders. Dat is navolgbaar, maar de praktijk zal op dit punt weerbarstig blijken. Zo is binnen de strafrechtspleging is in de laatste jaren een duidelijke trend zichtbaar waarin, bijvoorbeeld als het gaat om persoonsgegevens waarover telecomproviders beschikken, het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) de strafvorderlijke autoriteiten dicht op de huid zit. Voor Nederland geldt bijvoorbeeld dat arresten van het HvJEU als *Prokuratuur* veel impact hebben: strafrechtelijke vorderingen aan telecomproviders en onderzoek aan inbeslaggenomen smartphones zullen voortaan vaak pas mogen worden gedaan na een machtiging van de rechter-commissaris.[76] Het HvJEU zal ook buiten het strafvorderlijke domein strak de hand houden aan de ook aan de AVG ten grondslag liggende uitgangspunten met betrekking tot doelbinding, data-minimalisatie en rechtsbescherming.

De duidelijke behoefte aan meer mogelijkheden om data te delen heeft ons ook gebracht tot het benoemen van enkele risico's die samengevat kunnen worden onder de noemer *function creep* en het doorschieten van partners in de politiefunctie: als er meer informatie gedeeld kan worden en dit ook zal gebeuren in het kader van het identificeren van risico's en dreigingen (dus het preventieve aspect), dan is er ook een kans dat de preventie 'doorslaat' en dat (rechts)personen te maken krijgen met beperkingen in de financiële dienstverlening. Op het anti-witwas-terrein is op dat punt al gezien dat banken liever 'op safe' spelen, hoewel dat bij de ECTF anders kan zijn omdat hier geen wettelijke verplichting geldt. Tabel 3.4 vat de belangrijkste bevindingen puntsgewijs samen.

Tabel 3.4: Samenvatting bevindingen casus cybercriminaliteit in het bancaire verkeer

Code	Samenvatting bevindingen
Aanleiding	De behoefte om fraude als gevolg van fenomenen zoals *phishing* en *malware* gemakkelijker op te sporen en tegen te gaan. Het gaat hierbij om vormen van fraude waarbij de daders toegang krijgen tot het internetbankieren van een individu.

[76] Hof van Justitie EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, *NJ* 2022, 140 (*Prokuratuur*); Hoge Raad 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475, *NJ* 2022, 354, m.nt. J.W. Ouwerkerk (onder *NJ* 2022, 355) (*Post-Prokuratuur*).

Initiatiefnemer en betrokkenen	Een gezamenlijk initiatief van de 'grootbanken' (ABN Amro, ING, Rabobank, Volksbank), ICS (International Card Services), de politie en het OM.
Doelen	• Intelligence: kennis- en informatiedeling op strategisch en operationeel niveau; • Opsporing: werkvoorbereiding, monitoring van onderzoeken; faciliteren van slachtoffers (banken én hun klanten); voegen als benadeelde partij in strafzaak. • Interventie: bespreken van nieuwe interventiemogelijkheden en ondersteunen bij de implementatie ervan.
Vorm	Contractuele samenwerking (convenant) en relationele samenwerking.
Verdeling taken, rollen en bevoegdheden	• Banken: o Melden van mogelijke misdrijven; o Aandragen (al dan niet na vordering) van relevante informatie; o Signaleren van mogelijke bedreigingen van de financiële infrastructuur; o Herkennen en delen van bedreigende *modi operandi*; o Delen van relevante informatie met andere banken en/of met de politie; o Als benadeelde partij voegen in strafzaak. • Politie en OM: o Opvolgen aangiftes; o Vorderen van informatie bij betrokken banken; o Delen van informatie met banken;
Afspraken informatie-uitwisseling en (wettelijke) kaders en waarborgen	• Convenant tussen de deelnemende banken, de politie, de Nederlandse Vereniging van banken en het OM. • Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (PIFI-protocol): het protocol op basis waarvan private financiële instellingen gegevens kunnen uitwisselen om elkaar te waarschuwen voor bepaalde incidenten • Wettelijke kaders: o Wetboek van Strafvordering: bevoegdheden op basis waarvan de politie en het OM gegevens kunnen vorderen van banken; o Wet Politiegegevens: bepaalt welke gegevens de politie mag delen met banken

	○ AVG: bepaalt welke gegevens banken onderling en met de politie mogen delen.
Dilemma's	• Prioritering van doelen: focus op reeds bekende fenomenen waarop banken de meeste schade lijden, of op (nieuwe) fenomenen die de integriteit van het bankverkeer het meeste bedreigen? • De ECTF zoekt naar alternatieve manieren van afdoening, maar banken vinden het ingewikkeld om gegevens van bekende fraudeurs te delen met slachtoffers. • Hoe om te gaan met partners (banken) die zelf ook object zijn van strafrechtelijk onderzoek?
Voordelen	• Intensieve samenwerking op dezelfde locatie en met vaste personen; • Infrastructuur van samenwerking in voorkomende gevallen ook bruikbaar voor andere vormen van criminaliteit.
Knelpunten	• Beperkte mogelijkheden informatiedeling; • Opvolgcapaciteit politie/OM beperkt.
Kansen	• Andere fenomenen leren herkennen, meer aan preventie doen; • ECTF onder stelsel van Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden brengen; • Uitbreiden samenwerking door ook telecomaanbieders te betrekken.
Risico's	• *Function creep*, met volgende risico's als gevolg: ○ *Taskforce* gebruiken voor politietaken die buiten het convenant vallen (zeer gevoelige, spoedeisende zaken) ○ Uitbreidingen (zie kansen) kunnen leiden tot preventief beleid dat uiteindelijk nadeel veroorzaakt voor cliënten bank (hoge kosten, uitsluiting van dienstverlening) ○ Verhalen onderzoekskosten banken op daders
Kaders en waarborgen om met knelpunten en dilemma's om te gaan	• Werken vanuit een gemeenschappelijk belang. • Een dag in de week werken op gemeenschappelijke locatie. • Banken concurreren onderling niet op cybersecurity. • Goede contacten én formele afspraken over bevoegdheidsverdeling; rolverwarring voorkomen bevorderen informatie-uitwisseling.

	• Omvang samenwerkingsverband beheersbaar houden.
Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van PPS	• Nadruk ligt veelal op reactief optreden (reageren op reeds gepleegde strafbare feiten). Convenant heeft breder bereik; • Interpretatie van AVG zorgt voor beleving dat er minder uitkomt dan mogelijk is. Vraag is wat er gebeurt als meer informatiedeling wel mogelijk zou zijn.

4 Conclusie en reflecties

In dit conclusiehoofdstuk presenteren we allereerst overkoepelende bevindingen die voortkomen uit onderlinge vergelijking van de casussen aan de hand van de vijf deelvragen die we voor elke casus hebben beantwoord. Voor deelvraag 6 t/m 9 behandelen we hoe de bevindingen uit onze casusanalyses zich verhouden tot de resultaten van de *scoping review* (deelvraag 1 t/m 4). Hiermee laten we zien op welke punten onze resultaten aanvullende inzichten bieden. De laatste deelvraag (deelvraag 10) betrof alleen de casusanalyses.

Onze vergelijking van de casussen was erop gericht om zowel overeenkomsten als belangrijke verschillen tussen de casussen naar voren te brengen en deze te duiden vanuit de specifieke kenmerken waarop we de casus hebben geselecteerd (de politietaak, het type partners en de vorm van PPS). De beantwoording van de empirische deelvragen tezamen toont wat er uit de praktijk kan worden geleerd over de samenwerking tussen politie en private partijen bij de uitoefening van de politiefunctie.

Na de beantwoording van de deelvragen, gaan we over tot beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek, te weten '*Wat is nodig voor de doorontwikkeling van publiek-private samenwerking ten bate van de politiefunctie?*' De beantwoording van deze vraag omvat een aantal reflecties die voortkomen uit de vergelijkende analyse.

4.1 Overkoepelende bevindingen per deelvraag

4.1.1 Aanleiding, initiatiefnemer, betrokken partners en doelen van de PPS'en

In de casussen die deel uitmaakten van onze analyse, bleek PPS vaak gedreven vanuit **de ervaring dat de politie een beperkte mogelijkheid van inzet of expertise kent** ten aanzien van een bepaald fenomeen binnen de politietaak. Dit geldt bijvoorbeeld voor cybercriminaliteit in het bancaire verkeer. Veelvoorkomende fenomenen als winkeldiefstal en persoonsvermissingen doen ook een groot beroep op de beschikbare politiecapaciteit. Private partners ervaren dat ze beschikken over specifieke informatie, kennis en competenties die van toegevoegde waarde kan zijn (cf. Stol, 2021). Winkelbeveiligers hebben bijvoorbeeld goed zicht op (nieuwe) trends in winkeldiefstal, banken vergaren in het kader van hun dienstverlening veel transactiegegevens en burgerzoekteams hebben met behulp van oude of nieuwe middelen expertise opgebouwd in het meezoeken naar vermisten. Ook rondom mensenhandel beschikken private partijen, vooral in de (maatschappelijke) zorg, over informatie die voor de politietaken (in dit domein deels uitgevoerd door de opsporingsdienst van de NLA) relevant kan zijn. Het gaat dan vooral om het signaleren van mogelijke gevallen van mensenhandel, ook in nog niet bekende sectoren.

De concrete aanleiding voor een samenwerkingsverband was bij de door ons geselecteerde casussen soms een **nieuw criminaliteitsfenomeen of incident**, dat partners weet te mobiliseren en ook bij de politie bereidheid creëert om samenwerking aan te gaan. Bij de ECTF waren dit bijvoorbeeld nieuwe fenomenen als *phishing*. Bij de casus persoonsvermissingen ging de politie nieuwe convenanten aan met partners naar aanleiding van vermissingszaken in 2016 en 2017 die tot grote maatschappelijke betrokkenheid leidden.

Verschillende auteurs (Ariel et al., 2024; John, 2022; Van Steden, 2015) benadrukken dat **veranderingen of hervormingen binnen de politieorganisatie** aanleiding geven voor PPS. In onze casussen is dit niet vaak ter sprake gekomen, al heeft de vorming van de Nationale Politie ertoe geleid dat bestaande samenwerkingsverbanden veranderden, zoals in de casus persoonsvermissingen waar de samenwerking met sommige burgerzoekteams structureel ingebed werd in de politieorganisatie, en andere lokale samenwerkingen binnen de basisteams ontmoedigd werden.

Het **vergroten van de informatiepositie** wordt, ten slotte, ook door Nøkleberg (2020, 2022) als doel genoemd voor het aangaan van PPS. Dit zagen wij terug in de casussen mensenhandel, cybercrime in het bancaire verkeer en winkeldiefstal waar PPS'en de politie en partners beter in staat stelden bepaalde modi operandi te herkennen en daders en slachtoffers in beeld te krijgen.

Binnen onze set van casussen zijn er **twee richtingen te herkennen van waaruit PPS'en ontstaan**. Enerzijds zien we ze top-down ontstaan, geformaliseerd op basis van convenanten, met een beperkt aantal partners en rond een concreet doel. Dit was het geval bij de ECTF. Zowel doel als het aantal partners konden in een later stadium worden uitgebreid. Anderzijds zien we een bottom-up totstandkoming waarin politie en (lokale) partners samenwerking aangegaan op basis van informele contacten. In de casus winkeldiefstal is dit zo blijven bestaan met winkeliers die op eigen initiatief al dan niet SODA of collectieve winkelverboden inzetten, waarbij uiteindelijk ook formele afspraken met publieke partners (de politie en de AP) van toepassing zijn op het punt van informatiedeling. Bij de casus persoonsvermissingen bestond aanvankelijk vooral lokale samenwerking met een divers aantal burgerzoekteams. De casus mensenhandel kenmerkt zich enerzijds door een al veel langer bestaande samenwerking met de stichting CoMensha, op basis van wettelijke verankering van de voor de samenwerking noodzakelijke informatie-uitwisseling, terwijl samenwerking met andere private (maatschappelijke) partners meer bottom-up ontstond.

In lijn met Boutellier (2020) zien we dat er bij top-down ontwikkeling van PPS sprake is van **selectieve samenwerking met anderen**. Er wordt bijvoorbeeld samengewerkt met partners die specifieke aanvullende competenties bezitten zoals bij persoonsvermissingen, of die, zoals bij de ECTF, een groot gedeelte van het werkveld (in casu:

bankverkeer) beslaan. Bij bottom-up ontwikkeling van PPS ligt het initiatief vaak bij private bedrijven, andere publieke organisaties of maatschappelijke organisaties en vormt het partnerschap zich organisch. Bij winkeldiefstal namen private partijen zoals SODA en het CCV het voortouw. Winkeliers en winkelcentra sloten zich aan om collectieve winkelverboden en schadeclaims te coördineren. De politie en het Platform Veilig Ondernemen (PVO) ondersteunden deze initiatieven vervolgens. In deze gevallen is de keuze voor samenwerkingspartners niet zozeer strategisch, maar vooral **relationeel en historisch zo gegroeid**. Bij verschillende casussen zijn overigens partijen aan te wijzen die geen formele partner zijn, maar wel aan de gestelde selectiecriteria zouden (kunnen) voldoen.

Interessant is dat bij verschillende PPS'en vaak wordt gerefereerd aan **individuele personen die een voortrekkersrol hebben gespeeld** of een eigen initiatief zijn gestart. Het zijn personen van binnen de politieorganisatie of die de organisatie goed kennen die aanjagers zijn van het aangaan of verdiepen van samenwerking. Soms (zoals binnen de casus persoonsvermissingen) geven respondenten aan dat er binnen de politieorganisatie vaak in eerste instantie terughoudendheid bestaat om samen te werken. In dit kader wordt gerefereerd aan de bijzondere bevoegdheden van de politie waardoor informatie en taken niet zomaar kunnen worden gedeeld, een sterke politiecultuur en in sommige gevallen ook ervaren concurrentie van externe partners en de vrees dat de eigen functie of afdeling wordt uitgekleed.

Terughoudendheid in het betrekken van bepaalde partners is ook gegrond in het feit dat de **identiteit van mogelijke samenwerkingspartners soms laveert tussen partnerschap, daderschap en slachtofferschap.** Dit zien we het sterkst in de casus mensenhandel. Partijen die kunnen helpen om mensenhandel te bestrijden, zijn soms medeverantwoordelijk voor de praktijk (bv. louche uitzendbureaus bij arbeidsuitbuiting), zijn ook slachtoffer (bv. winkeliers in geval van criminele uitbuiting), én bezitten expertise om bij te dragen aan een oplossing (bv. zorgpartijen in het kader van mensenhandel). Ook voor banken en winkeliers geldt dat ze zowel slachtoffer kunnen zijn van criminaliteit, als facilitator van het probleem – bijvoorbeeld omdat omwille van het commerciële belang niet alle mogelijkheden tot preventie worden benut. Ze bezitten daarnaast informatie die kan bijdragen aan de bestrijding van specifieke vormen van criminaliteit. **Het lijkt vanwege dit 'januskop' karakter van mogelijke partners dat 'vertrouwen' zo vaak genoemd wordt** door respondenten vanuit de politie en andere publieke organisaties als voorwaarde voor samenwerking: de mogelijke partners moeten laten zien dat ze aan de kant van de politie staan en het partnerschap verkiezen boven de rol van facilitator of slachtoffer van het (criminele) fenomeen.

Wat betreft de **doelen** zien we dat PPS binnen de onderzochte casussen is ontstaan op gebieden **waar het publieke doel van politie overeenkomt met private belangen of**

motivaties van partners. Partners behalen dan een direct voordeel uit de samenwerking omdat de eigen inspanningen ten behoeve van dit belang worden aangevuld met die van de politie en andere publieke, private en maatschappelijke partners. Daarbij tekenen we wel aan dat dat er voor de betrokken partijen naast deze gezamenlijke doelen vaak ook individuele, soms met de politie conflicterende, belangen bestaan. Wanneer deze belangen niet goed genoeg aansluiten op de gezamenlijke doelstellingen, kan dit tot knelpunten leiden (zie 4.1.3 hieronder).

Wanneer de PPS (mede) zit op het terrein van de strafrechtelijke handhaving, **hoeft het doel niet noodzakelijkerwijs een concrete strafrechtelijke afdoening te zijn**. PPS'en kunnen bijvoorbeeld ook door waarschuwen, verhinderen of verstoren een bijdrage leveren aan de criminaliteitsbestrijding. Er werden voorbeelden genoemd rond mensenhandel en cybercrime in het bancaire verkeer. Verschillende PPS'en zetten bovendien in op civielrechtelijke afhandeling. Bij winkeldiefstal gebeurt dit onder meer door stichting SODA en ook bij cybercrime in het bancaire verkeer wordt dit overwogen (cf. Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024). Dit brengt ook zekere risico's met zich mee, waar we in 4.1.3 op terugkomen.

4.1.2 Formele en praktische vormgeving: verdeling van taken, rollen en bevoegdheden

We bespraken in hoofdstuk 1 van dit rapport **drie vormen van samenwerking: improvisatie, alliantie en concessie**. Uiteindelijk blijkt vooral de ECTF, ter bestrijding van cybercriminaliteit in het bankverkeer, te zijn gebaseerd op de concessievorm: het convenant staat voorop en de samenwerking wordt daarnaast grotendeels beheerst door bestaande wet- en regelgeving. De samenwerkingsverbanden rond winkeldiefstal en persoonsvermissingen kennen ook sterke aspecten van de concessievorm. Bij de casus winkeldiefstal worden – naast formele afspraken over informatiedeling tussen politie, SODA, winkeliers en AP, passend bij een concessievorm – de samenwerking tussen winkeliers onderling (en met SODA) juist ook gekenmerkt door informele afspraken passend bij een alliantievorm. De casus persoonsvermissingen ontwikkelde zich van een improvisatievorm tot concessievorm, hoewel ook kenmerken van het improvisatiemodel zijn blijven bestaan. Bij de casus mensenhandel is er sprake van twee wijzen van opereren, afhankelijk van het taakaccent. Voor wat betreft de opsporing en handhaving zijn politie, NLA en het OM verantwoordelijk. Andere partijen, zoals de gemeente, CoMensha en zorgpartijen leveren informatie over signalen van mensenhandel en mogelijke slachtoffers. Als het echter gaat over preventie, bewustwording (om detectie van mensenhandel te versterken) en hulpverlening, dan is er een alliantiemodel, wat goed tot uiting komt in gezamenlijke controleacties waar elke partij zich richt op de eigen taak, maar samenwerking plaatsvindt waar nodig. Terwijl alle partijen een rol spelen in het terugdringen van mensenhandel, is het hier soms de vraag of er wel sprake is van een daadwerkelijk partnerschap, zoals vaker het geval is binnen het model van 'nodal governance' (Van Steden et al.,

2026; Van Sluis et al., 2011). Deze gevonden variatie in vormgeving van PPS'en maakte deel uit van onze strategie van casusselectie, strevend naar heterogeniteit, en is niet noodzakelijkerwijs representatief voor andere PPS'en. Hieronder beschrijven we hoe taken, rollen en bevoegdheden in deze vormen zijn verdeeld.

Bij PPS'en met een **concessiemodel** is er sprake van een ondergeschikte relatie tussen politie en partners, waarbij de politie een coördinerende rol heeft en eindverantwoordelijk blijft. Zo leveren burgerzoekteams vanuit hun specialisme een bijdrage aan zoekacties, maar deze worden gecoördineerd door de politie. Bij de casus cybercriminaliteit dragen de banken informatie over mogelijke misdrijven en modi operandi aan. De politie en het OM volgen de aangiftes op en vorderen indien nodig bijkomende informatie bij de betrokken banken. **Met de politie als eindverantwoordelijke en centrale actor passen deze PPS'en binnen het theoretische perspectief van *anchored pluralism*** (Boutellier & Van Steden, 2011). Ondanks dat er sprake is van een concessiemodel, is er **bij de casus winkeldiefstal geen sprake van *anchoring*** rond de politie. De civielrechtelijke afdoening door Stichting SODA is daar de rol van de politie en het OM in sommige gevallen gaan vervangen. Winkeliers en private beveiligers kiezen zelf of ze de strafrechtelijke of civielrechtelijke route passend vinden. De politie heeft hier eerder een faciliterende rol, namelijk het verstrekken van persoonsgegevens van de winkeldief.

Waar de literatuur een scherp onderscheid maakt tussen contractuele en relationele samenwerking, zien we in onze casusanalyses dat **het concessiemodel vaak gepaard gaat met relationele samenwerking**. Convenanten bevatten afspraken over gegevensuitwisseling (bv. bij bancaire fraude, een collectief winkelverbod, vermissing of bij criminele uitbuiting) en onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden waar de politie en partners op kunnen terugvallen. Vooral ten aanzien van de opsporingstaak – waar de politie specifieke bevoegdheden kent op het gebied van informatievergaring en het uitoefenen van dwang – zien we dat er vaak gekozen wordt voor convenanten. Naast de convenanten wordt de handelingsruimte van de betrokken partners begrensd door algemeen geldende wet- en regelgeving. **In de praktijk gelden als uitgangspunten voor de samenwerking vooral de informele regels en werkwijzen die vorm krijgen in interpersoonlijk contact**.

In de *scoping review* werd onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen partijen in drie onderzoeken geïdentificeerd als knelpunt (Hirschmann & Reichl, 2022; van Steden, 2015; Zalewski, 2007). In ons casusonderzoek werd dit knelpunt ook genoemd binnen verschillende casussen, maar werd **de flexibiliteit en ruimte die hierdoor ontstaat** in het wisselen van taken en rollen door betrokkenen ook als prettig ervaren. Hierin schuilen wel risico's, zoals mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving rond gegevensdeling (bv. de AVG en de Wet politiegegevens) en partners die buiten hun bevoegdheden opereren. Ook ontstaat

hiermee in de praktijk variatie (en daarmee ongelijkheid), bijvoorbeeld ten aanzien van situaties wanneer de politie ter plaatse wordt gevraagd bij een winkeldiefstal of ten aanzien van keuzes over welke burgerzoekteams worden ingezet. Op deze risico's komen we in 4.1.3 terug.

In verschillende PPS'en zagen we dat ernaar gestreefd wordt de **meer alledaagse incidenten of meldingen bij partners te beleggen terwijl de meer complexe zaken door de politieorganisatie worden behandeld**. Dit sluit aan bij het idee van een 'junior partnership' dat uit de *scoping review* volgde (Diphoorn, 2017), en wordt geëxpliciteerd in recente visiedocumenten van de politie zelf. Bij persoonsvermissingen worden burgerzoekteams bijvoorbeeld minder snel ingezet wanneer er een verdenking bestaat van een misdrijf. Bij winkel(centrum)verboden wordt de politie er enkel bij gehaald in geval van escalatie (zoals een wederspannige verdachte of huisvredebreuk). In geval van diefstal van waardevolle spullen of bijzondere (georganiseerde) werkwijzen, wordt de politie in de regel ook ingeschakeld. **Dergelijke triage op complexiteit (door de politie zelf of een partner) is niet altijd mogelijk.** Achter de persoon van de winkeldief kan een groter verhaal (bv. van persoonlijke problematiek of een groter crimineel netwerk) schuilgaan. Ook bij persoonsvermissingen is een strafbaar feit bij voorbaat nooit volledig uit te sluiten, zo geven respondenten aan.

4.1.3 Praktijkervaringen: voordelen, kansen, knelpunten en risico's

Uit de *scoping review* bleken heel wat voordelen, kansen, knelpunten en risico's van PPS. De casusanalyses stellen ons in staat om na te gaan in welke mate diezelfde voordelen, kansen, knelpunten en risico's in de bestudeerde PPS'en in Nederland aan de orde zijn en bij welke vormen van PPS, partners en politietaken deze zich voordoen.

4.1.3.1 Voordelen en kansen

In lijn met de literatuur (cf. Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Chinwokwu, 2018), werd **het combineren van expertise (of het elkaar versterken vanuit de eigen rol) in alle casussen aangehaald als voordeel**. PPS'en laten met andere woorden toe om de krachten te bundelen, waarbij de verschillende partijen elkaar kunnen ondersteunen vanuit een gedeeld belang. De samenwerking laat ook toe om een **antwoord te bieden op de begrensde personele capaciteit van de politie** in het kader van bijvoorbeeld winkeldiefstal of zoekcapaciteit voor vermiste personen. In het beste geval is het resultaat van de samenwerking groter dan de som der delen.

In aanvulling op deze belangrijke voordelen die ook in de *scoping review* naar voren kwamen, toonde de praktijk in onze casusanalyses nog enkele andere **latente functies van PPS die voor de partners als voordeel golden**. Zo leiden beslissingen die in samenspraak genomen worden volgens partners tot betere afstemming over wat

nodig is in een concrete casus (o.a. bij mensenhandel), kan de infrastructuur van de samenwerking voor andere fenomenen en doeleinden worden benut (zoals gebeurt bij de ECTF) en kan de politie via PPS de ruimere bevoegdheden die private of maatschappelijke actoren soms hebben, benutten (zoals respondenten aangeven bij persoonsvermissingen).

4.1.3.2 Knelpunten en risico's

Het **belangrijkste knelpunt dat naar voren kwam in ons onderzoek betreft informatie-uitwisseling**. In drie publicaties op de *shortlist* werd opgemerkt dat de PPS'en een positieve invloed hadden op de informatie-uitwisseling (Bijleveld et al., 2021; Nøkleberg, 2020; van Steden, 2023). Tegelijkertijd werd in vier andere publicaties opgemerkt dat informatie-uitwisseling of terugkoppeling net niet goed verloopt of slechts in één richting (Ariel et al., 2024; Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Kuin & Wilms, 2015). In alle vier de casussen in dit onderzoek werd dit knelpunt aangehaald, en dan met name de privacywetgeving (AVG en Wet politiegegevens) die strenge beperkingen en voorwaarden stelt aan het verzamelen en uitwisselen van persoonsgegevens tussen partners. De regelgeving wordt als complex ervaren en is bovendien deels verouderd, waardoor er gemakkelijk onduidelijkheid ontstaat over de precieze reikwijdte ervan. Zo werd in de casus winkeldiefstal aangegeven dat de politie soms terughoudend is in het delen van informatie met winkeliers of SODA voor wat betreft persoonsgegevens van de winkeldief. Bij zorgpartijen die zich inzetten voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel speelt dat zij niet altijd toestemming vragen/krijgen van hun cliënten om informatie te delen met opsporingsinstanties. Ook de verschillende banken binnen de ECTF kunnen niet zomaar informatie delen met elkaar of met de politie en/of het OM. De politie kan doorgaans weer enkel informatie *vorderen* van banken in een lopend opsporingsonderzoek. In de casus persoonsvermissingen leverde dit het knelpunt op dat private informatieverstrekkers buiten de context van vorderingen in het kader van een opsporingsonderzoek (zoals bij de meeste persoonsvermissingen geldt) zelf kunnen beslissen of ze willen meewerken wanneer de politie privacygevoelige informatie opvraagt. Het is echter niet altijd de privacywetgeving die voorop staat: **ook vanwege operationele overwegingen kan de politie informatie voorlopig voor zichzelf willen houden**. Wanneer er mogelijk sprake is van een strafbaar feit wordt informatie bijvoorbeeld soms niet gedeeld met burgerzoekteams.

In de *scoping review* werd een gebrek aan eensgezindheid over de te bereiken doelen in zes publicaties geïdentificeerd als knelpunt (Ariel et al., 2024; Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Cools & Pashley, 2018; Diphoorn & Berg, 2014; Nøkleberg, 2020; Van Herzeele, 2023). In elke casus in ons onderzoek zijn er inderdaad ook **conflicterende ideeën en belangen aan te wijzen bij de doelen of de manier waarop deze moeten worden behaald**. Bij de casussen winkeldiefstal en cybercriminaliteit in het bancaire

verkeer zien we bijvoorbeeld dat partners niet maximaal bereid zijn preventieve maatregelen te treffen (zoals de kassa bij de ingang van de winkel plaatsen) omdat dit conflicteert met het commerciële belang en met klantvriendelijkheid. Ook leggen partners andere accenten. Zo verwezen politierespondenten in de casus winkeldiefstal voornamelijk naar het terugdringen van de werklast, terwijl SODA bijvoorbeeld ook uitdrukkelijk verwees naar het aansprakelijk stellen van de winkeldief als doel. In de casus persoonsvermissingen sprong de persoonlijke betrokkenheid van burgerzoekteams en het doel om de naasten van de vermiste te helpen in het oog, waar de politie juist enige afstand en daarmee professionaliteit probeert te bewaren. In de casus mensenhandel is er wel eensgezindheid over het globale doel, namelijk het terugdringen en aanpakken van mensenhandel, maar niet over hoe dat in de praktijk vorm moet krijgen. Hulp bieden aan slachtoffers (waar zorgpartijen zich voor inzetten) kan namelijk op gespannen voet staan met het opsporen en berechten van daders (door opsporingsinstanties). Er bestaan interpretatieverschillen tussen partners over wat het fenomeen precies inhoudt en welke doelen hierrond worden nagestreefd.

Een knelpunt dat bijvoorbeeld in het kader van persoonsvermissingen nog werd geïdentificeerd is de **onbekendheid binnen de bredere politieorganisatie met samenwerkingspartners**, wat enigszins aansluit bij het knelpunt over onbekendheid met elkaars bevoegdheden of rol dat in de *scoping review* naar voren kwam (cf. Cools & Pashley, 2018; van Steden, 2015). Andere knelpunten, die niet in de literatuur werden geïdentificeerd, hebben betrekking op (1) **blijvend capaciteitsgebrek** (bv. in het kader van mensenhandel, waar te weinig menskracht én expertise is om samenwerking goed vorm te geven; en in het kader van cybercriminaliteit, aangezien de politie en het OM onvoldoende capaciteit hebben om alle potentieel relevante signalen uit het samenwerkingsverband op te volgen); (2) een **gebrek aan structurele inbedding van samenwerking** waardoor deze in de praktijk voornamelijk afhangt van individuele personen; (3) de mogelijke **afhankelijkheid van individuen,** vooral in de gevallen waarin de PPS geen basis heeft in convenanten, maakt een PPS kwetsbaar, Personen kunnen de organisaties verlaten of relaties kunnen verslechteren. Daarnaast signaleren we dat het belang van **individuele relaties het moeilijk maakt om PPS op te schalen of te kopiëren naar andere locaties of fenomenen.** Individuele relaties zijn (zoals hierboven nog bleek) enerzijds dus van voordeel, maar een PPS moet er niet te zwaar op leunen.

In de *scoping review* werd slechts één algemeen *risico* geïdentificeerd dat meer dan één keer aan bod kwam, namelijk het risico op een te heterogene aanpak van de veiligheidsproblematiek waardoor **rechtsongelijkheid kan ontstaan** (cf. Diphoorn & Berg, 2014; Svenonius, 2012). Dit risico van rechtsongelijkheid hebben wij in verschillende casussen gezien. We noemen hieronder de belangrijkste.

Ten eerste kan PPS **rechtsongelijkheid creëren in de prioritering van fenomenen, incidenten en/of daders**. PPS'en stellen partners in staat om de agenda van de politie te sturen in de richting van hun prioriteiten: bijvoorbeeld door te focussen op vormen van criminaliteit waardoor de meeste *particuliere* schade – en niet zozeer *maatschappelijke* schade – wordt geleden. Via PPS wordt hiertoe een stukje politiecapaciteit geclaimd. Hoewel deze fenomenen en activiteiten ook tot het politiewerk behoren, verschuiven hiermee prioriteiten van maatschappelijke naar private doelen. Een tweede risico op rechtsongelijkheid, in lijn hiermee, is dat **PPS'en de toegang tot veiligheid voor deelnemers die samenwerking kunnen organiseren en financieren vergroten, terwijl anderen hiervan uitgesloten blijven** (cf. Bijleveld et al., 2021). Ten derde kunnen PPS'en de pakkans voor daders ongelijk verdelen, afhankelijk van de partners (bv. winkels, banken) waarmee wordt samengewerkt. Dit kan ook leiden **tot waterbedeffecten waarbij criminaliteit zich naar andere locaties verplaatst of zich gaat bedienen van nieuwe werkwijzen**. Dit risico werd bijvoorbeeld benoemd bij de casus winkeldiefstal. Ook in de casus cybercriminaliteit werd duidelijk dat er banken buiten de samenwerking vallen – hoewel de partners van de ECTF het grootste deel van het Nederlandse bankverkeer beslaan. Hier wordt het toezicht op fraudeurs niet gevoed door gezamenlijke informatie over modi operandi waardoor fraude mogelijk minder snel wordt gesignaleerd, en loopt de ECTF andersom ook relevante informatie mis.

Wat betreft civielrechtelijk afdoening (zoals in de casus winkeldiefstal, en overwogen in de casus cybercriminaliteit in het bancaire verkeer) kan, ten vierde, het **risico ontstaan dat naar aanleiding van gedragingen die niet zonder meer als strafbaar feit te kwalificeren zijn, toch maatregelen worden genomen** (o.a. civiele schadevergoeding, winkelverbod of beëindiging of beperking van bancaire dienstverlening). Mensen die zich oprecht vergissen of bij wie sprake is van beperkte verstandelijke vermogens of andere kwetsbaarheden zouden wellicht niet in de strafrechtsketen thuishoren, maar worden wel met andere (soms ingrijpende) maatregelen geconfronteerd waar soms juist hulpverlening geboden is. Daar staat tegenover dat **andere zaken juist ten onrechte níet in de strafrechtsketen terechtkomen**: sommige betrokkenen vrezen dat een verkeerd signaal wordt gegeven wanneer bijvoorbeeld recidiverende overtreders geen zwaardere sanctie krijgen of op een andere manier extra aandacht krijgen. Wanneer gekozen wordt voor civielrechtelijke afdoening, groeit het *dark number* van winkeldiefstal en worden de criminaliteitscijfers minder accuraat. Hierdoor kan de politie, zoals ook blijkt uit de literatuur (cf. Bijleveld et al., 2021), haar informatiepositie verliezen. PPS kan ervoor zorgen dat de politie minder inzicht heeft in het fenomeen, slachtofferschap en daderschap. Een ander risico hierbij is dat **kennis en expertise bij de politie verloren kunnen gaan als taken bij partners worden belegd** (cf. WRR, 2023).

In bepaalde samenwerkingsverbanden is als voordeel genoemd (zie hierboven) dat de contacten en de infrastructuur van het verband ook ten aanzien van andere

politietaken gebruikt kunnen worden. Deze laatste door partners ervaren voordelen kunnen vanuit ethisch en/of juridisch oogpunt echter als risico's van PPS worden beschouwd. In de casus cybercriminaliteit wezen we op **het risico van *function creep* wanneer de gegevens en het samenwerkingsnetwerk voor doelen buiten het convenant** worden gebruikt.

4.1.4 Kaders en waarborgen om met dilemma's, knelpunten en risico's om te gaan

In alle PPS'en die we hebben onderzocht wordt – net zoals in de *scoping review* (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; van Steden, 2023) – benadrukt dat het hebben van goede **onderlinge contacten en vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde is voor een succesvolle PPS**. Door regelmatig contact te hebben, waarbij de gezamenlijke doelstellingen, de wederzijdse belangen en dergelijke worden besproken en op elkaar afgestemd, kan een samenwerking beter werkbaar worden en zo meer betekenis krijgen. Het belang van wederkerigheid in de samenwerking komt ook duidelijk naar voor in de *scoping review* (Bervoets et al., 2024; Diphoorn & Berg, 2014).

De hamvraag is dan hoe vertrouwen kan ontstaan en behouden kan blijven. Uit de casusanalyses blijken verschillende dingen. Ten eerste zien we dat **screening, kwalificaties en certificering van partners bij de politie een grond voor vertrouwen kan scheppen**. Binnen de ECTF zorgt de A-screening van bankmedewerkers ervoor dat men zich vrij voelt informatie te delen. Bij persoonsvermissingen wijzen partners erop dat zij in het bezit zijn van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG), en is bijvoorbeeld voor zoekhonden en geleiders in samenspraak met de politie training en certificering ontwikkeld. Meer impliciet zien we in de casus winkeldiefstal dat zaken als de bestendige reputatie van SODA, een vergunning van de AP en/of het werken met professionele particuliere beveiligingsorganisaties aspecten zijn die voor vertrouwen zorgen.

Een **tweede grond voor vertrouwen zijn positieve ervaringen in het verleden**. Dit vraagt dat de politie en haar partners op enig moment de stap tot samenwerking moeten durven zetten zodat vertrouwen kan groeien. Wanneer de sprong niet gewaagd wordt, krijgt ervaring-gebaseerd vertrouwen niet de kans om te ontstaan. Een **derde grond voor vertrouwen wordt gevormd door goede persoonlijke relaties**. Deze relaties en een *single point of contact* bij de politie werd in meerdere casussen aangehaald als een voorwaarde voor goede samenwerking. Daarnaast blijkt dat samenwerking tussen politie en andere partners beter werkt als er **expliciet steun is voor de PPS vanuit de top van de politieorganisatie** ('rugdekking'). Daarmee bevestigt ons onderzoek wat we vonden in de *scoping review* (Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014; Kuin & Wilms, 2015; Svenonius, 2012).

In de casussen blijk dat voor ervarings-gebaseerd vertrouwen ook **verwachtingsmanagement** belangrijk is. Als de politie niet thuis geeft op het moment dat er volgens

de afspraken moet worden geacteerd, of als de private partner tegen de afspraken in te lang heeft gewacht met het inschakelen van de politie, kan het wederzijdse vertrouwen geschaad worden. Dit pleit ervoor om bij de start van een PPS met alle partijen aan tafel te zitten om te bepalen wat er verwacht wordt van de verschillende partijen. Periodieke evaluatie en het instellen van een externe toezichthouder (zoals een begeleidingscommissie bij de casus cybercriminaliteit of de AP bij het collectief winkelverbod) van de PPS – en het al dan niet vervolgens kalibreren van doelstelling, rollen, enz. – wordt in verschillende casussen als nuttig ervaren.

Een **gemeenschappelijk belang** bleek in dit verband ook een belangrijke randvoorwaarde. Aan de ene kant zal een dergelijk belang **aan de 'voorkant' van de PPS – zoals in convenanten – goed moet worden afgestemd.** Bijvoorbeeld bij de casus van de ECTF zagen we dat het maatschappelijk belang van het waarborgen van de integriteit van het bancaire verkeer in de praktijk wordt opgevat door te interveniëren in vormen van fraude waar banken de meeste schade door leiden en waar mogelijkheden tot verstoring of vervolging zijn (waarbij banken hun schade kunnen verhalen op de daders, door zich als benadeelde partij te voegen in de strafzaak). In de casus mensenhandel zagen we evenwel dat verschillende partners verschillende belangen voor ogen hebben, waardoor een op het oog simpele vraag ('wat is mensenhandel?') al voor verschillende interpretaties kan zorgen. Door het gemeenschappelijke belang (op voorhand) duidelijk te kaderen, kan naar hetzelfde doel toegewerkt worden.

Daarnaast is het belangrijk **mogelijkheden te behouden tot beëindiging van de relatie met een specifieke partner** zodra deze niet langer bereid is zich voldoende in te zetten voor de politietaak, of als de samenwerking niet langer nodig is om het doel van de PPS te bereiken. Dit laatste kwam bijvoorbeeld naar voren in de casus persoonsvermissingen. Te veel partners, een te breed werkterrein of moeilijk te regisseren partners kunnen ten aanzien van de gezamenlijke doelstellingen en belangen contraproductief werken. In dit verband is in de casus cybercriminaliteit ook de omvang van het samenwerkingsverband genoemd: die **omvang moet beheersbaar blijven** en op een gegeven moment is de vraag of het aanhaken van een extra partner nog wel een evenredige toegevoegde waarde heeft. De respondenten binnen de cybercriminaliteit casus lijken het er bijvoorbeeld over eens dat het uitbreiden van de *taskforce* niet noodzakelijk is om de slagkracht ervan te vergroten.

De politie moet echter niet uit het oog verliezen dat het **al dan niet bewust uitsluiten van private partners** tot negatieve consequenties kan leiden. In de casus winkeldiefstal is de politie in een civiele procedure veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding wegens (kort gezegd) het onterecht bevoordelen van de stichting SODA ten opzichte van andere private partijen die vergelijkbare diensten aanbieden (zie 3.3.3.3.C). In de casus mensenhandel voelen sommige zorgpartijen zich miskend, wat ertoe kan leiden dat zij hun eigen plan trekken. Hierdoor ontstaat het risico dat

opsporing en zorg te veel langs elkaar heen werken wat de aanpak van mensenhandel in een concreet dossier of gebied in de weg kan zitten. In de casus persoonsvermissingen ontstaat er afgunst bij burgerzoekteams die het niet of minder 'gegund' wordt om met de politie samen te werken.

De focus op de relatie tussen politie en private partners miskent dat de **private partners onderling zich ook tot elkaar moeten verhouden**. In meerdere casussen komt naar voren dat die relatie ingekaderd moet worden zodat zij complementair, en niet concurrerend aan elkaar werken. Het is dus van belang dat private partners **goed coordineren hoe zij samenwerken**. Binnen de casus mensenhandel heerst bijvoorbeeld de overtuiging dat goede samenwerking tussen de betrokken partijen uiteindelijk leidt tot een betere preventie, een grotere aangiftebereidheid van slachtoffers en tot het vermijden van secundaire victimisatie. Bij de casus vermiste personen zien we op dit terrein dat burgerzoekteams zich bijvoorbeeld organiseren in koepelorganisaties en in dat verband trainingen en certificeringen ontwikkelen om onprofessioneel handelen tegen te gaan. In de casus cybercriminaliteit zien we dat de banken onderling afspreken elkaar niet te beconcurreren op 'cybersecurity'.

In de winkeldiefstalcasus zien we op dit vlak meer knelpunten. Ten eerste houden private partijen er verschillende werkwijzen op na als het gaat om de vraag wanneer de politie wordt ingeschakeld en wanneer kan worden volstaan met een interventie door SODA, wat in ieder geval naar de burger toe voor (rechts)onzekerheid kan zorgen. Ten tweede laat deze casus ook zien dat samenwerking tussen private partijen niet altijd opportuun geacht wordt omwille van concurrerende belangen (o.a. tussen SODA en partijen die gelijkaardige diensten leveren).

Het is van groot belang dat **duidelijk is waar het mandaat van de private partij begint en ophoudt en hoe die rol zich verhoudt tot die van de politie**. Met name op de terreinen waar sprake kan zijn van overlap (o.a. het aanhouden van een winkeldief, het georganiseerd speuren naar een vermist persoon, het verhinderen van frauduleus gedrag, het signaleren en mogelijk verhinderen van een uitbuitingssituatie) zijn duidelijke afspraken onontbeerlijk. Dat geldt ook voor informatie-uitwisseling: uiteindelijk moet het niet zo zijn dat de politie de voor haar taken noodzakelijke informatie niet meer krijgt omdat de private partners het zelf wel oplossen, of dat de politie via private partners informatie kan verzamelen op een wijze die buiten haar bevoegdheden valt. De politie mag private partners niet actief aanzetten tot het verzamelen van informatie die zij met gebruikmaking van haar eigen bevoegdheden niet zou mogen vergaren.

Om binnen de PPS het overzicht te bewaren, is een gezamenlijke informatiehuishouding van belang. PPS'en zoeken **naar manieren om gegevens over de omvang, karakter van criminaliteitsfenomenen en daderschap centraal te registeren**. Dat gaat niet enkel om persoonsgegevens, maar ook over meer algemene gegevens. Een

voorbeeld hiervan is het meest recente fenomeenbeeld Online Fraude (2024) waarin partners input hebben geleverd om de omvang van online fraude en nieuwe uitingen hiervan beter in kaart te brengen. Ook binnen de casus winkeldiefstal wordt benoemd dat er een gezamenlijk registratiesysteem ontwikkeld kan worden zodat ook de politie op de hoogte is van wat er zich afspeelt in de winkelgebieden. Op dit moment kunnen winkeliers of partijen als SODA al melding doen bij de politie van de winkeldiefstal (ook zonder aangifte te doen), maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd.

Aan het registreren (en derhalve delen) van gegevens zitten echter grenzen. Binnen alle casussen worden **ruimere wettelijke mogelijkheden ten behoeve van informatie-uitwisseling** bepleit. In sommige gevallen valt het te betwijfelen of de privacywetgeving (AVG, Wpg, Wjsg) daadwerkelijk een juridische barrière vormt. In plaats daarvan lijkt er sprake van te grote terughoudendheid vanwege onzekerheden omtrent die wetgeving. Dit pleit er in de eerste plaats voor om **meer juridische duidelijkheid te verkrijgen voordat er gekeken wordt naar een verruiming van de bestaande regels of een uitzonderingspositie**. Daarnaast lijken partners in PPS'en zich soms te verschuilen achter de onmogelijkheden van de AVG, waarbij het de vraag is of ze vanuit een betere informatiepositie daadwerkelijk in staat gesteld zouden zijn om hun taak effectiever uit te oefenen. Het verwerken, analyseren en vergelijken van grote en breder samengestelde gegevensverzamelingen vraagt specifieke competenties en zal, meer dan nu het geval is, ook afstemming van verschillende ICT-systemen vergen. Bovendien levert het meer potentieel relevante signalen op die opvolging door de PPS verdienen. Het is de vraag of de partijen binnen een PPS steeds bereid zijn deze investeringen te doen: conflicterende prioriteiten of een gebrek aan menskracht kunnen dan alsnog in de weg staan van het beoogde resultaat. Bovendien is niet ondenkbaar dat angst voor juridische repercussies of imagoschade uiteindelijk in de weg kan staan aan het al te voortvarend verbinden van gevolgen aan op grond van uit datavergelijking voortkomende bevindingen. **Het is, al met al, de vraag of een uitzondering op de privacywetgeving het veelgenoemde knelpunt op het gebied van informatie-uitwisseling wegneemt**: de insinuatie van wettelijke barrières maskeert wellicht andere drempels en onvolkomenheden binnen de PPS. Intussen is het te vroeg om iets te zeggen over de mate waarin de nieuwe Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) zou voorzien in de behoefte van een of meer van de door ons onderzochte PPS'en. Nu de meeste van de bij de ECTF aangesloten banken ook zijn aangesloten bij het (onder de Wgs vallende) Financieel Expertise Centrum (FEC), zou het voor de betrokken partijen mogelijk moeten zijn om de voor- en nadelen van deze nieuwe wet in kaart te brengen.

Tegenover de door veel respondenten gewenste uitbreiding van de mogelijkheden op dit terrein plaatsen wij – afgezien van de hiervoor gegeven praktische bedenkingen – **het rechtstatelijk perspectief**. De wettelijke beperkingen (en daaraan ten grondslag liggende beginselen, waaronder het beginsel van dataminimalisatie zie 1.4.4)

dienen **als belangrijke waarborg ter bescherming van de privacy en gegevens van burgers**. Grootschalige dataverwerking, alleen maar omdat daardoor mógelijk een opvallend patroon gedestilleerd zou kunnen worden, sluit slecht aan bij deze waarborgen. Daarbij wijzen wij nog op de bekende risico's met betrekking tot bijvoorbeeld het gebruik van mogelijk discriminatoire selectiecriteria (al dan niet gebruikt in samenhang met algoritmes en/of kunstmatige intelligentie) (Amnesty International, 2021; Brayne, 2021; de Fine Licht & de Fine Licht, 2020). De politie is zich bewust van de risico's: "Op dit moment zijn wij onvoldoende in staat om de hygiëne en integriteit van de data te (waar)borgen en te garanderen. Data worden bijvoorbeeld niet altijd op de juiste grondslagen verwerkt, wij zijn niet altijd in staat om voldoende zichtbaar te maken waar data vandaan komen en data worden soms niet op tijd verwijderd" (Politie, 2025).

Vrijwel alle in deze subparagraaf besproken reflecties verdiepen verschillende genoemde randvoorwaarden die in de *scoping review* ook naar voren kwamen (zie 2.11). Uit die studies kwam duidelijk naar voren dat het succes van een PPS valt of staat met, onder meer, wederzijds begrip (zie bv. Chinwokwu, 2018) en vertrouwen (bv. Brenninkmeijer & Poelert, 2021; van Steden, 2023), wederkerigheid (bv. Bervoets et al., 2024; Diphoorn & Berg, 2014), het nastreven van een gemeenschappelijk doel (bv. Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014), goed persoonlijk contact (bv. Brenninkmeijer & Poelert, 2021; Diphoorn & Berg, 2014; Svenonius, 2012) en het delen van informatie (Bervoets et al., 2024; Cools & Pashley, 2018; Kuin & Wilms, 2015).

4.1.5 Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS'en

De **gezamenlijke doelen** van de samenwerking worden – aldus de respondenten – in de onderzochte PPS'en over het algemeen behaald.[77] Omdat onze casusanalyse alleen focust op bestaande PPS'en, kan hier sprake zijn van 'survivorship bias': PPS'en die hun doelen niet behalen, zullen sneller beëindigd worden waardoor zij minder kans maakten om deel uit te maken van dit onderzoek. We kunnen uit deze bevinding daarom geen algemenere conclusies ontlenen over de effectiviteit van PPS.

De doelen van PPS'en zien vaak op meerdere politietaken. Zo worden winkel(centrum)verboden gebruikt als bestraffing, maar zouden ze ook de openbare ordehandhaving ten goede komen. Daarnaast zou er een preventieve werking van uit kunnen gaan. **Wanneer PPS'en meerdere doelen kennen, zien we dat de uitvoering vaak vooral gericht is, en het makkelijkst verloopt op het vlak van de meer repressieve**

[77] Een belangrijke kanttekening hierbij is dat we het behalen van doelen enkel baseren op de interpretatie van respondenten en wat wij hebben kunnen observeren. Een grondige analyse van de effectiviteit van de samenwerking viel buiten de *scope* van dit onderzoek.

kant: opsporing (of alternatieve afdoening). Ons casusonderzoek toont verder dat de **taakverdeling tussen private partners en de politie bij PPS ten aanzien van de opsporingstaak vaak duidelijker is afgebakend dan bij PPS op de hulpverlenende en openbare ordetaak**. Dat is verklaarbaar: bij de opsporingstaak zijn de bevoegdheden van politie en partners het duidelijkst afgebakend en dan verloopt de samenwerking in de perceptie van betrokken partners doorgaans soepel. Dit hoorden we terug in de samenwerkingen rond winkeldiefstal en cybercriminaliteit in het bancaire verkeer.

Succesvolle, doelmatige samenwerking op de (meer preventieve) taken op het gebied van ordehandhaving en hulpverlening lijkt lastiger te realiseren. Enerzijds is dit omdat de doelen minder duidelijk geformuleerd en meetbaar zijn, en anderzijds omdat de politie en partners makkelijker van rollen kunnen wisselen en hun taken in elkaar overlopen. Er worden effecten verondersteld (bijvoorbeeld preventie van winkeldiefstal of het sneller terugvinden van vermisten), maar deze zijn nog niet bewezen. Ook voorliggend onderzoek laat niet toe om dergelijke effecten empirisch aan te tonen.

In meerdere casussen zien we **kansen om doelen nog verder te behalen**. Capaciteitstekort bij politie en partners, of de verwachting dat extra capaciteit niet tot een betere uitkomst zal leiden kunnen hiervoor de reden zijn. Anderzijds kan een verklaring worden gevonden in het feit dat er niet altijd veel 'incentive' is om binnen een op zich relatief succesvolle PPS de bakens te gaan verzetten. Ook ten aanzien van PPS'en moet de verwachting van volledige veiligheid – de 'veiligheidsutopie' (Boutellier, 2002) - getemperd worden. Ook in samenwerking met partners kunnen niet alle gevallen voorkomen of behandeld worden. Er moeten binnen de PPS prioriteiten worden gesteld.

Het onderliggende doel van PPS – bezien vanuit de politieorganisatie en beleid dat aanstuurt op pluralisering van de politietaak – **is het ontlasten van de politieorganisatie.** Hoewel dit nadere kwantitatieve onderbouwing vereist, bevatten de verschillende casussen aanwijzingen dat de politie dankbaar gebruik maakt van de capaciteit en informatie die partners meebrengen. Een paradox hierbij die we in meerdere casussen aantroffen is dat **PPS de politieorganisatie ook extra kan belasten**: de politie krijgt meer zaken in beeld en onder de vlag van samenwerking doen partners een beroep op politiecapaciteit en bestaan er grotere verwachtingen dat de politie op verzoek van partners ook inzet zal plegen. Het is daarom belangrijk dat PPS niet alleen gedreven wordt vanuit het motief van het ontlasten van de politie, maar bijvoorbeeld ook de kansen en mogelijkheden die specifieke partners bieden, of de inherente waarde die wordt toegekend aan samenwerking als werkwijze van de moderne politieorganisatie, waarbinnen met dezelfde politiemenskracht de politietaken een breder publiek bereiken.

Bij politie en partners die wij spraken bestaat over het algemeen tevredenheid over **alternatieve manieren van afdoening** zoals civielrechtelijke afdoening in de casus winkeldiefstal en verstoring van criminele gedragingen in de casus cybercriminaliteit in het bancaire verkeer. Ook met deze alternatieve afdoeningswijzen kunnen de doorgaans **met criminaliteitsbestrijding nagestreefde doelen** (o.a. vergelding, speciale en generale preventie, reparatie) gediend worden. Vanuit een **rechtsstatelijk perspectief hebben wij echter ook bedenkingen**. Anders dan in de reguliere strafrechtketen is er geen actief toezicht op de proportionaliteit van de soms aanzienlijke mate van repressie die uitgaat van bijvoorbeeld een winkelcentrumverbod of uitsluiting van het bankverkeer, al dan niet gecombineerd met de plicht tot schadevergoeding. Op die manier is een disbalans denkbaar in het nastreven van de hiervoor genoemde strafdoelen.

Daarbij is het de vraag **wat het mandaat is van (oude en nieuwe) actoren** die deze rol op zich gaan nemen, zoals banken, particuliere beveiligers en stichtingen zoals SODA. Zo zijn er vele vragen denkbaar: zijn private partners en hun alternatieve afdoeningswijzen voor burgers voldoende van de politie en haar taken te onderscheiden? Bezitten zij voldoende maatschappelijke legitimiteit? In hoeverre ervaart een burger dat hij vrij is om diens wil te bepalen als hij ten overstaan van een winkelbeveiliger voor de keuze wordt gesteld al dan niet een vaststellingsovereenkomst met een organisatie als SODA te tekenen? Welke informatie zou een burger moeten krijgen alvorens hij op dat vlak een keuze maakt? Hoe ver mag SODA gaan bij het innen van de schadevergoeding? Wanneer heeft een bank het recht om de overeenkomst met een cliënt te beëindigen? Waar houdt in het kader van mensenhandel 'hulpverlening' op? Welke deurwaarders of incassobureaus mogen civiele boetes innen en hoe wordt dit bepaald? Als private partijen van de dader (een deel van de) schadevergoeding krijgen, komt een eventueel batig saldo dan ten goede aan de samenleving? In hoeverre past het binnen een PPS met de politie dat voor het waarnemen van politietaken bij burgers geld in rekening wordt gebracht? Anders gezegd: zijn er voldoende *checks and balances*? In 4.3 geven we op dit punt handreikingen.

4.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Dit onderzoek richtte zich op de vraag wat nodig is voor de doorontwikkeling van PPS ten bate van de politiefunctie. De **politie heeft expliciet aangegeven behoefte te hebben aan een antwoord op deze vraag**. Zij heeft ook bij herhaling aangegeven dat samenwerking met private en maatschappelijke partners een nadrukkelijke wens is (zie bijvoorbeeld in haar meest recente strategische agenda (2025: 14)).

'Doorontwikkeling' van PPS hebben we hierbij opgevat als het verbeteren (of beëindigen) van bestaande samenwerkingen op punten waar zich knelpunten of risico's voordoen **en het zoeken naar mogelijkheden voor een bredere toepassing van PPS binnen de politietaken**. Een *scoping review* van empirische studies en een

vergelijkend casusonderzoek stellen ons in staat om lessen te trekken uit praktijkervaringen. Omdat de casussen gekozen zijn om verschillende taakgebieden van de politie te representeren, zijn onze lessen ook relevant voor PPS ten aanzien van vergelijkbare fenomenen en taakgebieden.

De titel van het rapport, **'Met vereende krachten?'**, duidt enerzijds op de door de samenwerkende partijen beleefde voordelen die binnen de onderzochte PPS'en worden behaald ten aanzien van de beschikbare capaciteit, expertise, middelen en de wijze waarop de doelen worden verwezenlijkt. Ze duidt anderzijds op de aanzienlijke inspanning en investeringen die met het opzetten en het in stand houden van een PPS gepaard gaan. Zo is er niet altijd overeenstemming over het doel en de werkwijze, en is er niet altijd sprake van strategische partnerkeuzes in lijn hiermee. Ook worden niet altijd alle mogelijkheden tot samenwerking binnen de politietaak benut of even goed gespecificeerd voor de drie politietaken.

Uit zowel de *scoping review* als onze casusanalyses blijkt dat een **PPS vaak bottom-up ontstaat**. Er bestaat geen expliciete strategie m.b.t. de partners waarmee wordt samengewerkt (en welke worden uitgesloten). Persoonlijke contacten, vertrouwen gebaseerd op eerdere ervaringen, en de affiniteit die partners hebben met de politieorganisatie en de maatschappelijke veiligheidstaak blijken hierin het belangrijkst. Als gevolg hiervan zijn **PPS'en (initieel) vaak lokaal georganiseerd en raken zij aan verschillende fenomenen en politietaken (handhaving, opsporing en in mindere mate hulpverlening).** Zo bevatte de *scoping review* verschillende voorbeelden van PPS in (lucht)havens, rond evenementen of in specifieke sectoren zoals de transportsector. In ons onderzoek zagen we PPS'en georganiseerd rond winkelgebieden en initieel lokale samenwerkingen rond vermiste personen. Zonder durf en experimenteerdrang zouden deze PPS'en niet zijn ontstaan: het is van belang om daarvoor ruimte te laten bestaan. Wederzijdse nieuwsgierigheid en het verkennen van elkaars behoeften en belangen zijn een wezenlijk onderdeel van het aangaan van een PPS. Tegelijk zijn verwachtingsmanagement en realiteitszin van even groot belang, zeker wanneer PPS'sen een groeien en een gevestigd karakter krijgen. Duurzame PPS'en die van blijvende toegevoegde waarde zijn, moeten óók passen binnen de institutionele structuren van de politie en een democratische rechtsstaat.

Vanuit het perspectief van de betrokkenen zijn alle vier de samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek werden bestudeerd succesvol te noemen: zowel de politie als de meeste partners zijn overwegend tevreden, hoewel er natuurlijk altijd verbeterpunten zijn. Daarmee is niet gezegd dat PPS'en in hun algemeenheid succesvol zijn: de *survivorship bias* maakt dat alleen PPS'en die kennelijk bestaansrecht hebben zijn onderzocht. Daarnaast hebben we primair met betrokken partners binnen de PPS'en (en enkele niet-partners) gesproken. Deze *selectiebias* in de perspectieven waarop ons onderzoek zich baseert hebben we enigszins gecompenseerd door via

observaties en analyse van documenten ook de perspectieven van slachtoffers, daders en anderen mee te nemen genomen. Toch blijven deze enigszins onderbelicht.

In de praktijk zien we dat **samenwerking op de strafrechtelijke taak (waar opsporing en een repressief accent samengaan) vaak makkelijker gaat dan op de ordehandhavende en hulpverlenende taak**. De *scoping review* bevatte voorbeelden hiervan rond specifieke fenomenen zoals kunstcriminaliteit, criminele uitbuiting en cybercriminaliteit. Vergelijkbare PPS'en zagen wij ook in ons onderzoek. Dergelijke PPS'en ontwikkelen meestal top-down volgens een concessiemodel met afgebakende doelen en partners. PPS is dan het meest geformaliseerd met een convenant en duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Bevoegdheden op het gebied van informatievergaring en het toepassen van dwang blijven exclusief bij de politieorganisatie belegd, al is er daarnaast een ontwikkeling gaande richting civielrechtelijke afdoening waarbij private organisaties daders aansprakelijk stellen (en hiertoe ook steeds meer taken op zich nemen om de daartoe benodigde informatie te vergaren).

Wanneer de PPS zich (ook) op de ordehandhavende of hulpverlenende politietaak begeeft en (ook) gericht is op preventie, is de gekozen vorm vaak losser, gebaseerd op informele afspraken en afstemming. Er is dan sprake van een alliantie- of improvisatiemodel. Hierbij zijn de bevoegdheden van de partners vaak minder duidelijk onderscheiden en de politie neemt niet altijd een coördinerende rol ('*anchoring*') op zich, maar vertrouwt erop dat deze taken bij andere actoren of organisaties in goede handen zijn. Waar praktijkervaringen onder betrokken partners vaak positief zijn, **doen zich ook in deze PPS'en dilemma's voor zoals onduidelijkheid over welke informatie al dan niet gedeeld mag worden, mogelijk uiteenlopende doelen en belangen en onvoldoende zicht op wat de samenwerking concreet oplevert** ten aanzien van het fenomeen en de doelgroepen. Waar de ervaringen van betrokkenen doorgaans positief zijn, zien we kansen om knelpunten en dilemma's te ondervangen door formele afspraken en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.

4.3 Reflecties en handreikingen op de doorontwikkeling van PPS ten bate van de politietaak

In deze paragraaf bieden we enkele reflecties en handreikingen voor doorontwikkeling van PPS binnen de verschillende politietaken, waarbij we de praktijkervaringen met PPS beoordelen in het licht van de rechtstatelijke context zoals geschetst in paragraaf 1.4. Voordat we dit doen, maken wij nog drie kanttekeningen.

Ten eerste benadrukken we opnieuw, zoals beschreven in paragraaf 1.3.1., dat we een onderscheid maken tussen de politiefunctie en de politietaak. Wanneer we de politiefunctie als het sociologische concept 'policing' zouden opvatten, draagt elk samenwerkingsverband op enige manier hieraan bij. De hoofdvraag en startnotitie vragen

ons om normatief/evaluerend te kijken wat *ten bate* komt aan de politiefunctie. Om tot een dergelijk beoordeling te komen, gaan we uit van de politietaak binnen de huidige heersende opvatting van politie en haar omgeving. Deze omvat drie taken: opsporen, handhaven van de openbare orde en hulpverlenen en met name binnen de eerste twee genoemde taken twee accenten: preventief en repressief. Bovendien gaan we uit van de beginselen van de democratische rechtstaat en de geldende juridische uitgangspunten en regelingen voor politie en andere actoren in het veiligheidsdomein, zoals geschetst in paragraaf 1.4.

Ten tweede wijzen we erop dat de hoofdvraag nadrukkelijk focust op handreikingen gericht op *doorontwikkeling* van PPS, terwijl de deelvragen ook mede gericht zijn op het in kaart brengen van knelpunten, dilemma's en risico's (4.1.3) en discrepanties tussen de doelen van PPS en de feitelijke uitvoering ervan (4.1.5). Onze handreikingen zijn er daarom op gericht om de geïdentificeerde knelpunten, dilemma's, risico's en discrepanties het hoofd te bieden, middels juridische kaders en waarborgen (4.1.4) of anderszins, en zo meer effectieve en rechtsstatelijke samenwerking te bewerkstelligen ten aanzien van de verschillende politietaken.

Ten derde wijzen we er opnieuw op dat de vraag of PPS moet worden doorontwikkeld in de betekenis van verdere overheveling van taken van de politie naar private en maatschappelijke partners nadrukkelijk een politieke vraag is, die door het Ministerie van J&V en de politieorganisatie zelf beantwoord moet worden, in interactie met politiek en samenleving. Dit wordt onder andere in het *white paper* van DGPenV ook onderkend (2023). Ons onderzoek sluit aan bij recente wetenschappelijke onderzoeken waarin steeds is gepoogd te voorzien in richtinggevende kaders voor PPS binnen verschillende politietaken (Bervoets et al., 2024; Bijleveld et al., 2021; Meerts et al., 2022; Schaap et al., 2023; Van Lakerveld et al., 2019; Van Montfort et al., 2012; Vos & De Vries, 2024). Verschillende van onze bevindingen zijn dan ook niet nieuw, maar de uitgebreide empirische basis en multidisciplinaire benadering van ons onderzoek biedt op een aantal punten meer diepgang en nuancering.

Het lijkt erop dat er een zekere mate van saturatie is bereikt in de benodigde wetenschappelijke kennisbasis en wij stellen vast dat voor een visie op doorontwikkeling van PPS ten bate van de politietaak vooral nog bestuurlijke durf en daadkracht nodig zijn. Deze visie moet enerzijds op strategisch niveau ontwikkeld worden, maar anderzijds ook op lokaal en operationeel niveau worden uitgevoerd. Het louter landelijk aanpakken van PPS is immers moeilijker als de politieorganisatie, en de interpersoonlijke relaties die PPS vereist, in de kern lokaal zijn. Ten behoeve van een strategische visie reiken wij onderstaande reflecties aan.

4.3.1 Ontwikkel een beleidsvisie met betrekking tot PPS op specifieke politietaken dan wel fenomenen

Verschillende PPS'en die wij hebben onderzocht zijn in de praktijk gegroeid; van een bredere beleidsstrategie achter PPS is vaak geen sprake. Om dit te ondervangen is een algemene **visie en explicitering nodig over de reikwijdte van PPS: ten aanzien van welke politietaken en fenomenen kunnen PPS'en worden opgezet?** Het ontwikkelen van een beleidsstrategie is nodig, waarin duidelijk is gedefinieerd wat onderwerpen van PPS kunnen zijn, welke fenomenen binnen welke politietaken door dergelijke PPS'en zullen worden geadresseerd, wat de doelen van de PPS'en kunnen zijn, welke partners worden betrokken, hoe wordt bepaald welk mandaat die partners hebben, welke eisen aan die actoren worden gesteld, en welke rechtsbeschermende waarborgen er voor burgers moeten zijn. Op basis van een dergelijke beleidsstrategie kan vervolgens een instrument gecreëerd worden aan de hand waarvan periodiek gemeten en geëvalueerd kan worden of een PPS nog voortgezet moet worden en, zo ja, of er bijstellingen nodig zijn. Een integrale visie op PPS helpt ook rechtsongelijkheid voorkomen, bijvoorbeeld door te voorkomen dat er willekeurig lokale PPS'en ontstaan ten aanzien van eenzelfde fenomeen (zie bijvoorbeeld de casus winkeldiefstal). Zij kan ook bijdragen aan betere institutionele rugdekking vanuit de politie, hetgeen enerzijds initiatieven kan stimuleren en anderzijds kan helpen om PPS minder afhankelijk te maken van individuele relaties.

Die beleidsstrategie, die dus ziet op de vraag om al dan niet te kiezen voor PPS, kan aanhaken op de bevindingen die wij in dit rapport naar voren hebben gebracht. Studies in de *scoping review* wezen op een bredere trend van neoliberalisering die ten grondslag ligt aan PPS, waarbij private actoren een grotere rol krijgen in veiligheidsvraagstukken (Brenninkmeijer & Poelert 2021; Nøkleberg 2022). **Dit neoliberale discours zagen wij ook terug in onze casusanalyses waarin efficiëntiedenken zowel bij politie als partners sterk naar voren kwam**. Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer groeide de afgelopen jaren bijvoorbeeld explosief, waardoor banken aangeven aanzienlijke financiële schade te lijden, terwijl politie en justitie moeite hadden om cybercriminaliteit op te sporen en zo slachtoffers te helpen en het vertrouwen van burgers in een veilige bancaire sector te behouden. De casus biedt een mooie illustratie van ontwikkelingen in een voor de politie onwennig domein (de digitale openbare ruimte; "cyberspace") waaraan sneller, efficiënter en slagvaardiger het hoofd geboden kon worden geboden met een PPS. Daarmee is niet alleen een primair, onderliggend doel van PPS voor de politie gediend (het ontlasten van de politieorganisatie waarvan de capaciteit eindig is), maar wordt ook bereikt dat de politietaken kwalitatief op een hoger niveau worden uitgevoerd dan de politie zelfstandig had kunnen doen; het geheel van de samenwerking is meer dan de som der delen. Het lijkt ons vanzelfsprekend dat juist op de terreinen waarop een dergelijke 'meeropbrengst' in het verschiet ligt, te zoeken naar samenwerkingsverbanden.

Ons onderzoek biedt hierbij drie aandachtspunten. Ten eerste zien we dat **PPS niet altijd leidt tot een vermindering van de benodigde politie-inzet**. Uit het casusonderzoek blijkt dat het opbouwen en onderhouden van samenwerking tussen politie en private of maatschappelijke partners alle partijen veel tijd kost. Er gaat ook heel wat menskracht verloren omdat PPS regionaal versnipperd is. Uit het casusonderzoek blijkt bovendien dat de meerwaarde van de PPS niet altijd voor elke partij duidelijk is, en dat (sommige) partijen vooral wat lijken te komen halen in plaats van brengen in de samenwerking.

Ten tweede zien we dat **het bij partners beleggen van taken die voorheen bij de politieorganisatie belegd waren, gepaard kan gaan met verlies aan kennis en ervaring binnen de politieorganisatie**. Het is belangrijk om manieren te ontwikkelen waardoor de politie en overheid toch op de hoogte blijven van fenomenen, daderschap, modi operandi en slachtofferschap zodat dit verlies niet onomkeerbaar is.

Ten derde signaleren we dat **wanneer het ontlasten van de politieorganisatie het doel is, PPS niet de enige mogelijke oplossing is**. Er kan ook gekozen worden voor privatisering of het afstoten van taken. Zo zijn bijvoorbeeld op het terrein van inbraakpreventie politietaken al geruime tijd verschoven naar het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Dat CCV is op zijn beurt een grote koepelorganisatie die tal van publieke en private partijen (waaronder ook de politie) samenbrengt en onder meer het 'Politie Keurmerk Veilig Wonen' beheert.[78] Andersom kan vanuit andere publieke waarden, zoals het toegankelijker of responsiever maken van het politiewerk, voor PPS worden gekozen.

4.3.2 Expliciteer het maatschappelijke doel en het belang van een PPS, onderzoek welke partners hierbij passen en onderzoek hoe die combinatie van partners zich tot het doel en tot elkaar verhouden

Is een specifieke PPS in beeld, dan is focus op het doel en belang van de PPS nodig. **Dat belang moet duidelijk geïdentificeerd worden en vervolgens worden geplaatst binnen de context van de politietaken**. Welke private partners passen bij de verwezenlijking van dat belang en hoe verhouden hun belangen zich tot het belang van de PPS; hoe verhouden hun belangen zich onderling? Blijft het maatschappelijk belang voldoende in beeld als ook mogelijke private belangen een rol gaan spelen? Ons onderzoek beschrijft hoe partners zich verschillend kunnen verhouden tot de

[78] Zie https://hetccv.nl/over-het-ccv/samenwerkingspartners/.

politietaken. Ze kunnen als bezitter van informatie, expertise of capaciteit onderdeel van de oplossing van een veiligheidsprobleem zijn, maar ze zijn tegelijkertijd soms ook facilitator of benadeelde van een (criminaliteits)fenomeen.

Een expliciete maatschappelijke doelstelling van de PPS kan ervoor zorgen dat er beter wordt nagedacht over het voordeel dat de PPS ook voor partners biedt. Zoals we concludeerden werkt PPS goed op gebieden waar het publieke doel van de politie overeenkomt met private belangen of motivaties van partners. Daarnaast kan geanticipeerd worden op punten waar de private belangen van partners kunnen afwijken van het maatschappelijke doel. Hiertoe kunnen partners ook verschillende rollen (en vrijheden) toebedeeld krijgen binnen PPS. Boutellier (2005) en van Steden et al. (2016) gebruiken, verwijzend naar het werk van Ayres en Braithwaite (1992) de *regulatory pyramid*, ook wel de metafoor van het voetbalelftal. De politie kan selectief zijn in de samenstelling van het team (wie zich aanbiedt, gevraagd wordt, of wettelijk gedwongen wordt om mee te doen), wie als middenvelder bijvoorbeeld meer vrijheden krijgt of een vastomlijnde rol, en de politie kan als speler zelf een passende rol kiezen (meer in de voorhoede, of alleen als uiterste verdedigingslinie). Kortom: wat is de samenstelling van het team, wat is de strategie van het team, hoe worden taken en verantwoordelijkheden verdeeld en hoe wordt die strategie geoperationaliseerd? Daarbij moet tegelijk wel oog zijn voor de consequenties van het *niet* toelaten van een mogelijke partners, zo laat bijvoorbeeld het civielrechtelijke geschil tussen de politie en een concurrent van de stichting SODA zien (3.3.3.3.C).

4.3.3 Organiseer regulering en toezicht omtrent de verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partners

Private en maatschappelijke partijen in ons casusonderzoek beschikken over steeds meer informatie en technische middelen die ze kunnen inzetten in het veiligheidsdomein (cf. Stol, 2021), zonder dat dit gepaard gaat met de strikte regulering en verantwoordingsstructuren waar de politie aan onderworpen is. **De toenemende mogelijkheden van maatschappelijke en private partners gaan daarom gepaard met risico's van privacy-inbreuk en eigenrichting** (cf. Dekker, 2024). Om de disbalans in regulering tussen partners en politie te verkleinen, kan aan verduidelijking en regulering van de verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partners worden gedacht.

De Nederlandse praktijk voorziet enerzijds nauwelijks in mogelijkheden om specifiek aan de politie voorbehouden bevoegdheden over te hevelen aan private partijen: in die zin is er overzicht, en verschilt PPS in het kader van de politietaken van PPS in andere domeinen van de publieke sector. Daar staat tegenover dat **private partijen in het openbare domein handelingen kunnen verrichten die vergaand ingrijpen in de**

persoonlijke levenssfeer van burgers. Deze handelingsruimte van private partijen overlapt deels met die van de politie, met name in geval van de meer preventieve politietaken met betrekking tot openbare orde en hulpverlening. Voorbeelden zijn ordehandhaving bij evenementen, zoekacties door particulieren, het nemen van cybersecuritymaatregelen in de bankensector of het signaleren van mogelijke indicatoren voor mensenhandel. Maar ook in de meer repressieve sfeer kunnen rollen en verantwoordelijkheden overlappen. Zo zijn er delen van de politietaak waar de politie en haar partners relatief veel vrijheid hebben om invulling aan te geven, wat tot onduidelijkheid of conflict kan leiden

In sommige PPS'en in ons onderzoek trad er rolverschuiving op waarbij partners zich sterk zijn gaan vereenzelvigen met de politietaak. Dit hoeft geen probleem te zijn, en kan zelfs in het belang van de politietaak zijn, zolang formele bevoegdheden worden gerespecteerd en het ook voor burgers duidelijk blijft vanuit welk mandaat veiligheidspartners opereren. Dit lijkt echter niet altijd het geval, zoals bij de 181 euro boete waarbij het voor winkeldieven mogelijk niet direct duidelijk is dat deze niet aan de politie wordt betaald. Burgerzoekteams en particuliere beveiligers bedienen zich van kleding en symbolen die zeer gelijkaardig zijn aan die van de politie. Dit roept vragen op: snapt de gemiddelde burger eigenlijk wel wanneer hij wel of niet met de 'echte' politie te maken heeft? Begrijpt hij dat hij geen strafrechtelijke boete maar een civielrechtelijke schadevergoeding betaalt? Is het duidelijk waarom de ene keer wel en de andere keer niet de politie erbij wordt gehaald? Is er oog voor de verschillen tussen gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken en daarbuiten? **Een goed georganiseerde PPS heeft ook oog voor mogelijke rechtsongelijkheid die kan ontstaan en zorgt ervoor dat er ook ten aanzien van de particuliere partijen *checks and balances* zijn**.

Checks and balances zorgen ervoor dat burgers democratische inspraak en controle krijgen in de rol(invulling) van private en maatschappelijke partners die de politietaak medevormgeven en -uitvoeren: "*nodal policing requires effective democratic control*" (Van Sluis et al., 2011, p.371; zie ook: Loader, 2000). **Voorkomen moet worden dat burgers het gevoel krijgen dat private partijen enerzijds door de politie gelegitimeerd worden om ingrijpende maatregelen te nemen, maar dat zij vervolgens nergens terecht kunnen om het optreden van deze private partijen ter discussie te stellen.** Democratische legitimatie van PPS'en op terreinen die de burger rechtstreeks kunnen raken is dus essentieel. Een PPS moet als zodanig herkenbaar zijn voor de maatschappij en de politie moet ook nagaan in welke mate een PPS door de maatschappij wordt geaccepteerd. Het zorgt ervoor dat bevoegdheden verruimd of verkleind kunnen worden, dat bezwaar kan worden gemaakt en dat er rechten zijn waarop burgers zich vis-à-vis deze organisaties kunnen beroepen. Tegen het optreden van de politie bestaan dergelijke waarborgen en rechtsbescherming immers ook.

Denk bijvoorbeeld aan registratie van geweldsincidenten, de mogelijkheid om een klacht tegen de politie in te dienen, verdedigingsrechten in strafzaken, enz.

Het **reguleren en normeren van door private partijen uitgevoerde politietaken heeft echter een duidelijke mogelijke keerzijde**: wanneer in de wet concrete bevoegdheden ter opsporing en/of handhaving door burgers worden opgenomen, legitimeert de overheid heel concreet de activiteiten van burgers op dit terrein. Daarmee worden dan misschien ook onbedoeld activiteiten gelegitimeerd die minder wenselijk zijn. Een systeem van rechtsstatelijke waarborgen (goed functionerend toezicht, transparante verantwoordingsstructuren) teneinde de activiteiten van burgers beheersbaar te houden, is dus onontbeerlijk. Het voert in de context van dit onderzoek te ver om hier nader op in te gaan, maar een sluitend systeem waarbinnen disproportioneel optreden en onwenselijke vormen van eigenrichting worden voorkomen lijkt makkelijker gezegd dan gedaan.

4.3.4 Verduidelijk de omvang van het mandaat van private partners bij civielrechtelijke afdoening

In verschillende casussen zien we een **beweging van strafrechtelijke naar civielrechtelijke afdoening, ook wel 'private justice' genoemd** (cf. WRR, 2023). Vooral in de casus winkeldiefstal is die beweging al goed zichtbaar, maar ook bij de casus cybercriminaliteit in het bancaire verkeer en persoonsvermissingen zijn er signalen in die richting, zoals respectievelijk het verhalen van proceskosten op daders en het zoeken naar vermiste personen als private dienstverlening voor zij die het zich kunnen veroorloven. **Deze beweging houdt ernstige risico's in voor rechten van verdachten en rechtsgelijkheid, die binnen een strafrechtelijke context beter beheerst kunnen worden**. Wanneer mogelijkheden verkend worden om bevoegdheden van partners te verruimen of samenwerking met hen te formaliseren, moet er expliciet oog zijn voor deze risico's. Bovendien moeten onduidelijkheden over de rollen en verantwoordelijkheden beperkt worden. Wie treedt er bijvoorbeeld op tegen een zogenoemd waterbedeffect als het grote winkelcentrum winkelverboden uitvaardigt en de notoire winkeldieven uitwijken naar minder goed georganiseerde winkeliers?

Wat dit betreft moet ook **nagedacht worden over de vraag of en in hoeverre private partners het participeren in een PPS als bedrijfsmatige bron van verdiensten zouden mogen zien**. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de civielrechtelijke afdoening van winkeldiefstal, waarbij particuliere beveiligingsbureaus inkomsten verwerven met het uitvaardigen en handhaven van winkelverboden en waar een deel van de schadevergoeding die de winkeldief betaalt naar Stichting SODA gaat in plaats van naar de staatskas of de benadeelde. Ondanks het feit dat een stichting als zodanig geen winstoogmerk mag hebben, is een gezonde bedrijfsvoering ook voor zo een rechtspersoon, die personeel in dienst heeft en baat heeft bij continuïteit en een bron van inkomsten, een belangrijk streven. Eenzelfde vraag komt naar voren ten aanzien van banken die

als benadeelde partij hun onderzoekskosten in rekening brengen bij de dader. Als delen van de politietaak door private partijen worden uitgevoerd, mogen deze partijen hun onkosten dan in rekening brengen bij de daders? En **hoe wordt bepaald welke taken (en inkomsten) hierbij aan welke private partijen worden gegund?** Wanneer de politie selectief met partners samenwerkt, loopt zij het risico dat andere partijen dit als oneerlijke concurrentie ervaren, zo zagen we in de casus winkeldiefstal (3.3.3.3.C)

Ook als aanvankelijk duidelijke afbakeningen zijn gemaakt (bijvoorbeeld in een convenant) kan op enig moment toch weer de vraag opkomen welk mandaat private partners nu precies hebben. Hebben de private partners in de casus winkeldiefstal inderdaad een mandaat om personen de toegang tot winkelgebieden te ontzeggen? Hoe verhoudt dit zich dan tot de regelgeving die de politie doorgaans in veel beperktere mate de mogelijkheid geeft om gebiedsverboden op te leggen? Vergelijkbare vragen gelden voor de Stichting SODA en soortgelijke organisaties: hoewel de activiteiten van deze stichting formeel gezien geen wettelijke basis of formeel mandaat behoeven, roept de inmiddels breed gehanteerde werkwijze toch de vraag op of een dergelijk mandaat er niet toch zou moeten zijn. Hoe ver kan een private partner gaan bij het innen van schadevergoeding namens winkeliers (of andere ondernemers)? En in welke mate kan een private beveiliger de identiteitskaart van een winkeldief vragen, aangezien dit een bepaalde mate van dwang in zich heeft? Weet de burger in dit geval dat zij kan weigeren, of is dat onderscheid niet altijd duidelijk? Waarom mag een private partner wel onkosten bij de dader in rekening brengen (en hoeveel dan), waar de politie dat niet doet?

Kortom: het is volgens ons van groot belang om op voorhand goed stil te staan bij (en te communiceren over) het mandaat dat private partijen binnen de PPS hebben (ook al is dat een informeel mandaat). Daarbij dienen de private partners ook goed te begrijpen wat de politietaak inhoudt en welke rol zij daarin kunnen opnemen, evenals waar die rol ophoudt.

4.3.5 Zoek naar mogelijkheden voor gegevensdeling binnen PPS en overweeg hierbij (beperkte) verruiming van wet- en regelgeving

Wij noemen dit punt doelbewust niet als eerste, omdat we enerzijds vinden dat er **voor een PPS veel méér nodig is dan een goede wettelijke basis omtrent gegevensdeling**, terwijl een te streng wettelijk kader ook nadelig kan zijn voor PPS. Anderzijds is binnen een democratische rechtsstaat een dergelijke basis een *conditio sine qua non*. In verschillende PPS'en bestaat handelingsverlegenheid vanwege de zeer complexe en deels verouderde privacywetgeving. In sommige gevallen valt het echter te betwijfelen of de AVG daadwerkelijk een juridische barrière vormt: er lijkt veel onduidelijkheid te zijn over de ruimte die er daadwerkelijk is. De ruimte die private partijen hebben om gegevens te delen wordt bovendien in sommige gevallen mede bepaald door

de afspraken die zij daarover kunnen (en willen) maken met hun klanten. Het is ook de vraag of de betrokken partners een goed beeld hebben van de consequenties van het beschikken over (veel) meer gegevens.

Andersom zien we dat **wetgevingstrajecten ten behoeve van informatie-uitwisseling kennelijk zeer moeizaam verlopen**. Een concreet voorstel voor een Wet zoekmiddelen urgente persoonsvermissingen laat, na een zogenoemde internetconsultatie, al bijna tien jaar op zich wachten. De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) bevat op zijn beurt weer nauwelijks handvatten voor concrete PPS. Het voorstel voor de inmiddels in werking getreden Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) bevatte aanvankelijk zó weinig waarborgen dat de AP alle zeilen heeft moeten bijzetten om de wetgever op andere gedachten te brengen. Ten aanzien van de wetgeving op het terrein van gegevensverwerking binnen politie en justitie (de Wet politiegegevens, Wpg, en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Wjsg) heeft de AP aangegeven dat deze verouderd is. Geactualiseerde wetgeving zal echter nog jaren op zich laten wachten (zie 1.4.4 en 1.4.5).

Intussen geven de PPS'en aan veel meer wettelijke ruimte voor gegevensdeling te willen hebben. Het perspectief van de zogenoemde data-gedreven criminaliteitsbestrijding brengt ons op een belangrijke vingerwijzing. In de laatste jaren is duidelijk geworden dat, zeker met de opkomst van AI, **omzichtig moet worden omgesprongen met data-gedreven onderzoeksmethoden**. Dit is voor politie en justitie als zelfstandig opererende instituties al een behoorlijke uitdaging. Wanneer we hiernaar kijken in de context van PPS wordt het er niet eenvoudiger op. Over problemen omtrent privacy hebben we het in dit rapport al uitgebreid gehad. Daarnaast noemen wij ook zorgen over **rechtsstatelijke eisen** als transparantie, voldoende verdedigingsrechten en het voorkomen van discriminatie of andersoortige nadelige selectiviteit en/of *bias* (Huisman, 2024; Khalfa et al., 2024; Schermer & Galič, 2023). **Bovendien geldt: meer is niet altijd beter.** Zijn de partners toegerust op het analyseren, verwerken en interpreteren van omvangrijke datasets? Anders gezegd: kunnen ze dan door de bomen het bos nog wel zien? De politie heeft zelf recent nog aangegeven dat het databeheer niet op orde is (Politie, 2025). Daar komt bij dat, als gezegd, de regelgeving met betrekking tot gegevensverwerking door politie en justitie hoognodig op de schop moet. **Op korte termijn is niet te verwachten dat er een sluitend en toekomstbestendig wettelijk kader zal zijn voor gegevensverwerking binnen PPS**. Kortom: zeker ten aanzien van samenwerkingsverbanden die eerst en vooral gebaseerd zijn op uitwisseling van persoonsgegevens, is de realiteit dat binnen de huidige rechtsstatelijke kaders de mogelijkheden eindig zijn. Oplossingen moeten veeleer gezocht worden op het gebied van gegevens die níet vallen onder de privacywetgeving.

4.4 Tot slot

Wij hebben in het voorgaande reflecties en handreikingen meegegeven ten behoeve van de (bestuurlijke) doorontwikkeling van de PPS ten bate van de politietaak. **Er liggen nog belangrijke keuzes, die deels politiek zijn en deels binnen politie en justitie gemaakt moeten worden**. Politie en justitie zijn de poortwachters van de strafrechtsketen en zullen op het domein van de criminaliteitsbestrijding overzicht (en waar nodig controle) moeten hebben op de particuliere initiatieven. Ook ten aanzien van de openbare orde-taken en de hulpverleningstaken, zal dit overzicht bewaard moeten blijven. We hebben aangegeven hoe bevindingen uit de vier casussen zich verhouden tot de verschillende politietaken, PPS-vormen en partners. We verwachten – en weten uit de *scoping review* – dat de praktijkervaringen te generaliseren zijn naar soortgelijke PPS'en. Daar doen zich gelijkaardige kansen, risico's en dilemma's voor. Dit maakt onze oproep voor bestuurlijke visie en durf des te relevanter.

Zoals in de introductie van dit hoofdstuk geconstateerd stellen wij, als wij onze bevindingen vergelijken met eerder onderzoek in de Nederlandse context, vast dat er enige theoretische saturatie bereikt is wat betreft wetenschappelijke inzichten in PPS binnen de politietaken. **Toekomstig onderzoek** zou zich eventueel kunnen richten op internationale rechtsvergelijking van regulering en toezicht op PPS in het veiligheidsdomein in verschillende Europese landen. Daarnaast kan verder onderzoek zich richten op andere prangende vragen die voortkomen uit onze bevindingen, zoals manieren om vertrouwen te winnen en te behouden, de manier waarop informele contacten in de praktijk georganiseerd kunnen worden, welke afspraken precies gemaakt moeten worden om PPS'en goed vorm te geven en hoe het mandaat van verschillende partners verduidelijkt kan worden. Dergelijk onderzoek dat meer diepgaand ingaat op de randvoorwaarden voor PPS, kan een aantal lacunes opvullen die momenteel nog bestaan in het (empirische) onderzoek naar PPS.

Referenties

*NB. Publicaties die onderdeel uitmaken van de scoping review zijn gemarkeerd met *.*

Amnesty International (2021). *Xenophox machines. Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal*, geraadpleegd op 28-03-2025 via https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/xenophobic_machines.pdf

Andelbeek, W. (2022). Wat is de reikwijdte van de Wet politiegegevens? *P&I* (1), 21-30.

*Ariel, B., Gregory, A., Cronin, L., Ebbs, B., Wiffin, M., & Michel, N. (2024). Routinising police-security collaborations: A prospective, mixed-methods experiment in British train stations. *Police Quarterly*, 27(4), 438-474. https://doi.org/10.1177/10986111241227219

Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, *8*(1), 19-32. https://doi.org/10.1080/1364557032000119616

Autoriteit Persoonsgegevens (2024). *Jaarverslag 2023*, geraadpleegd op 14-04-2025 via: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-jaarverslag-2023.

Autoriteit Persoonsgegevens (2025). *Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, geraadpleegd op 28-03-2025 via https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2025-03/Toets%20modernisering%20WvSv%20-%20Eerste%20aanvullingswet.pdf.

Bel, D. van der, de Jonge, B. & de Koning, H.G. (2020). *Informatie en Opsporing. Handboek informatieverwerving, -verwerking en -verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk*. Zeist: Kerckebosch.

*Bervoets, E., Broekhuizen, J., van den Akker, K., & van Merkesteijn, S. (2024). *Nieuwe tijden: Bijdrage van het bedrijfsleven aan de publieke opsporing*. Politie en Wetenschap.

*Bijleveld, C., Salet, R., Damstra, A. & Stéfanovic, D. (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving. Working Paper.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Boekhoorn, P. (2020). De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging. *Politie & Wetenschap,* 102.

Boer, M. den (2025). *Ins Blaue Hinein?: De toekomst van de politiefunctie vanuit wetenschappelijk perspectief. Oratie uitgesproken op 14-2-2025.* Leiden: Universiteit Leiden. Verkregen van: https://hdl.handle.net/1887/4179022

Boes, S. & Leukfeldt E.R. (2017). Fighting cybercrime: a joint effort. In R.M. Clark & S. Hakim (Eds), *Cyber-physical security: protecting critical infrastructure at the state and local level* (pp.185-203). New York: Springer International Publishing.

Bos, A., Loyens, K., Nagy, V., & Oude Breuil, B. (2016). *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland*. Den Haag: WODC.

Boutellier, J.C.J. (2002). *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, J. C. J. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap.* Oratie VU. Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Boutellier, J.C.J. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21e eeuw.* School voor Politieleiderschap.

Boutellier, J.C.J., & Van Steden, R. (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* (pp. 461-482). Cambridge: Cambridge University Press.

Brayne, S. (2021). *Predict and surveil: Data, discretion, and the future of policing.* Oxford: Oxford University Press.

*Brenninkmeijer, C., & Poelert, J. (2021). *Pilot serious crime taskforce: Eindevaluatie*.

Brinkhoff, S. (2020). Strafvorderlijke kaders voor burgeropsporing: Wezenlijke handvatten voor politie, OM en strafrechter om op een zuivere manier om te gaan met informatie van opsporende burgers in strafzaken. *Tijdschrift voor Veiligheid, 19*(2-3), 99-108. https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019203007.

Caneppele, S. & Aebi, M. (2017). Crime Drop or Police Recording Flop? On the Relationship between the Decrease of Offline Crime and the Increase of Online and Hybrid Crimes. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, *13*(1), 66-79.

Chinwokwu, E. (2018). An assessment of the relationship between private security companies and the police in crime prevention in Lagos Metropolis, Nigeria. *International Journal of Police Science and Management*, *20*(1), 80-93. https://doi.org/10.1177/1461355718756413

*Cools, M., & Pashley, V. (2018). *Private veiligheid in een stedelijke en gemeentelijke context: Onderzoek naar de rol en samenwerkingsmogelijkheden in Mechelen-Willebroek*. Gompel&Svacina.

Corstens, G.J.M. (2021), *Het Nederlands strafprocesrecht.* Bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans. Deventer: Wolters Kluwer.

Crijns, J.H. (2024). Strafvorderlijke bevoegdheidsuitoefening door de politie. In E.R. Muller, N. Kop & E.J. van der Torre (Red), *Politie. Organisatie en functioneren van de politie in Nederland* (pp. 71-92). Deventer: Wolters Kluwer.

de Fine Licht, K., & de Fine Licht, J. (2020). Artificial intelligence, transparency, and public decision-making: Why explanations are key when trying to produce perceived legitimacy. *AI & SOCIETY, 35*(4), 917–926. https://doi.org/10.1007/s00146-020-00960-w

Deleuze, G., & Guattari, F. (1987[1980]). *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia* (Engelse vertaling door B. Massumi, B.). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Dekker, R. (2024). Zelforganisatie in het veiligheidsdomein vraagt om meer dan zelfregulering. *Tijdschrift voor Veiligheid, 2024-1*, 29-30.

DeWalt, K.M, and B.R. DeWalt. (2011). *Participant Observation: A Guide for Fieldworkers*. Lanham: AltaMira Press.

Dijk, J. van, Cruyff, M. & Heijden, P. van der (2021). *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*. Den Haag: WODC.

Dijk, J.J.M. van, Huisman, W. & Nieuwbeerta, P. (2021). *Actuele criminologie*, Den Haag: Sdu.

Diphoorn, T. (2017). Moonlighting: Crossing the public-private divide in Durban, South Africa. In J. Beek, M. Göpfert, O. Owen & J. Steinberg (Eds.), *Police in Africa: The street level view* (pp. 135-148). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780190676636.003.0009

Diphoorn, T., & Berg, J. (2014). Typologies of partnership policing: Case studies from urban South Africa. *Policing and Society*, *24*(4), 425-442. https://doi.org/10.1080/10439463.2013.864500

Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) (2023). *White paper versterking van de politiefunctie.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Verkregen op 10-1-2025 van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/07/tk-bijlage-1-white-paper-politiefunctie

Driessen, C. (2025a, 21 januari). Aanpak winkeldieven stokt door gebrekkige medewerking van politie. *NRC Handelsblad.*

https://www.nrc.nl/nieuws/2025/01/21/aanpak-van-winkeldieven-stokt-door-gebrekkige-medewerking-van-de-politie-a4880406

Driessen, C. (2025b, 20 maart). Dubbele belangen bij afhandeling van winkeldiefstallen door politie. *NRC* 20 maart 2025, 12-13.

Eeden, C.A.J. van den, Berkel, J.J. van, Lankhaar, C.C. & Poot, C.J. de (2021). Opsporen, vervolgen en tegenhouden van cybercriminaliteit. *Cahier 2021-23*. Den Haag: WODC.

Fedorova. M.I., Molder, R.M. te, Dubelaar, M.J. et al. (2022). *Strafvorderlijke gegevensverwerking. Een verkennende studie naar de relevante gezichtspunten bij de normering van het verwerken van persoonsgegevens voor strafvorderlijke doeleinden.* Nijmegen: Radboud University Press.

Feys, Y. (2023a). Criminological scoping reviews as part of a student assignment: Methodological considerations. *Quality & Quantity*, *57*(3), 2327-2355. https://doi.org/10.1007/s11135-022-01425-6

Feys, Y. (2023b). *Worldwide views on police discretion: A scoping review regarding police decision-making*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-22281-8

Feys, Y., Verhage, A., & Stevens, A. (2022). Framing Belgian police research: An exploration of scoping reviews regarding police decision-making in terms op topics, methodology and literature characteristics - Toward a research agenda. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, *45*(2), 365-381. https://doi.org/10.1108/PIJPSM-10-2021-0133

Fijnaut, C. (2012). *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen.* Uitgeverij Bert Bakker.

Gantchev, V. (2021). SyRI en zijn rechtsopvolger de WGS: Oude wijn in nieuwe zakken. *TRA* (4), 3-9.

Geurts, G. (2023). *(Burger)zoektocht naar vertrouwen. Een kwalitatief onderzoek naar de verhouding tussen coproductie en vertrouwen onder burgers die helpen (bij het organiseren van) zoekacties naar vermiste personen.* Universiteit Utrecht: masterscriptie Bestuur & Beleid.

Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, *26*(2), 91-108. https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x

Grimmelikhuijzen, D.G.J. (2022). Publiek-private samenwerking bij strafrechtelijke rechtshandhaving. *Boom Strafblad*. 239-243.

Hagenaars, P. & Bonnes, J.M. (2014). *De kracht van privaat-publieke samenwerking. Succesfactoren in veiligheidsprojecten in het digitale tijdperk.* Den Haag: Boom.

Hagenaars, P. & Bonnes, J.M. (2020). De kracht van privaat-publieke allianties. *Cahiers Politiestudies, 3*(56): 63-90.

Hardeman, M. & van Leiden, I. (2017). Langdurig vermiste personen, de aard en omvang en lessen voor de opsporing. *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging, 96*(3), 224-236.

Hart, P. 't (2023). Geitenpaadjes vinden. Kan de Nationale Politie uitgroeien tot een publieke institutie? In: Hoorn, J. van & Bavel, M. van (Eds.). *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat* (pp. 241-258). Antwerpen/'s Hertogenbosch: Gompel & Scavina.

Herzeele, R. van (2023). Publiek-private samenwerking in de strijd tegen kunstcriminaliteit: Een weg voorwaarts? *Cahiers Politiestudies*, *3*(69), 105-120.

Hirsch Ballin, M.F.H. & Oerlemans, J.J. (2023). Datagedreven opsporing verzet de bakens in het toezicht op strafvorderlijk optreden. *Delikt & Delinkwent* (1), 18-38.

*Hirschmann, N. & Reichl, F. (2022). Empirical insights into the complexity of a pluralised security work: "It is very complex, which of course also does not always work completely smoothly". In N. Hirschmann, T. John, F. Reichl & J. A. Garand (Eds.), *Plural policing in the global north* (pp. 217-236). Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16273-2_12

Hodge, G.A. & Greve, C. (2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Edward Elgar Publishing: United Kingdom.

Hodge, G.A. & Greve, C. (2017). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy* 22(1), 55-78.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration, 69*(1), 3-19.

Hoogenboom, B. (2017). *Politie en liefde in tijden van onveiligheid: Functie, cultuur en waarden van de Nationale Politie.* Den Haag: Boom Criminologie.

Huisman, W. (2024). Data-analyse door opsporingsautoriteiten: ontwikkelingen, praktijken en risico's. *Boom Strafblad, 5*(1), 9-14. https://doi.org/10.5553/BSb/266669012024005001004

Hurks, M. (2019). Vertrouwen is goed, particuliere recherche is beter: een jurisprudentieonderzoek naar particuliere recherche in het arbeidsrecht. *ArbeidsRecht* (5), 8-13

John, T. (2022). Plural policing in Germany - Heterogeneity and the contingency of its making. In N. Hirschmann, T. John, F. Reichl & J. A. Garand (Eds.), *Plural policing in the global north* (pp. 51-69). Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16273-2_4

Johnston, L., & Shearing, C. (2003). *Governing security: Explorations in policing and justice.* London: Routledge.

Jones, T., & Newburn, T. (2002). The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British journal of criminology, 42*(1), 129-146.

Jones, T., van Steden, R., & Boutellier, J.C.J. (2009). Pluralisation of policing in England & Wales and The Netherlands: Exploring similarity and difference. *Policing and Society, 19*(3), 282-299.

Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 35 (2025, 31 januari). Gewijzigd amendement van het lid Helder. Geraadpleegd op 12-4-2025, van: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36327-35.html.

Kamerstukken II 2018/19, 35000-VI, nr. 79 (2018, 27 november). Gewijzigde motie van het lid Den Boer c.s. Geraadpleegd op 12-4-2025, van: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-VI-79.html.

Kamerstukken II 2023/24, 29638, nr. 1217 (2024, 19 juni). Brief van de Minister van Justitie & Veiligheid. Geraadpleegd op 12-04-2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-1217.html.

Kamerstukken II 2023/24, 36410-VI, nr. 32 (2024, 5 februari). Amendement van het lid Boswijk. Geraadpleegd op 27 maart 2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36410-VI-32.html.

Kamerstukken II 2023/24, 36410-VI, nr. 55 (2024, 8 februari). Motie van het lid Boswijk c.s. Geraadpleegd op 27 maart 2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36410-VI-55.pdf.

Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 923 (2025, 29 januari). Brief van de Minister van Justitie & Veiligheid. Geraadpleegd op 12-04-2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-923.html.

Kamerstukken II 2024/25, 29628, nr. 1226 (2024, 25 september). Verslag van een commissiedebat. Geraadpleegd op 27 maart 2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-1226.html

Kamerstukken II 2024/25, 29911, nr. 456 (2025, 19 februari). Brief van de Minister van Economische Zaken. Geraadpleegd op 27 maart 2025, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-456.html.

*Kammersgaard, T. (2021). Private security guards policing public space: Using soft power in place of legal authority. *Policing and Society*, *31*(2), 117-130. https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1688811

Kenis, G. & Provan, P. (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(2), 229-252.

Khalfa, R. et al. (2024), Big data policing: de implicaties van digitalisering en maatschappelijke dataficatie voor de politiefunctie en het politiewerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 31-52.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.

Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management 23*(3), 137-146.

*Kuin, M. C., & Wilms, P. J. M. (2015). *Publiek-private opsporing: Vele handen maken licht werk?* Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Kristen, F.G.H., et al. (2017). *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Samenwerking in de strafrechtketen*. Utrecht/Den Haag: Universiteit Utrecht/WODC. http://hdl.handle.net/20.500.12832/2045.

Lakerveld, J. van, Zoete, J. de, Matthys, J. & Akerboom, M. (2019). *Ik zal handhaven. Verkenning pluralisering van de politiefunctie.* Den Haag: WODC.

Lam, J., & Kop, N. (2020). *Schouder aan schouder: Burger- en politieparticipatie tijdens de vermissing van Anne Faber. Leerpunten uit de samenwerking tussen burgers en politie.* Apeldoorn: Politieacademie.

Lam, J., Kop, N. & Houtman, C. (2020). De invloed van technologische ondersteuning op burgerzoekacties naar vermiste personen. *Tijdschrift voor Veiligheid, 19*(2-3), 29-44.

Lam, J., & Kop, N. (2023). Emergent volunteerism in missing person cases—A Dutch case study. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles, 97*(4), 712-730.

Lam, J., Schoonderwoerd, E., & Kop, N. (2023). Burgerparticipatie bij vermissingen: een toepassing van de Theory of Planned Behavior binnen de districtsrecherche. *Tijdschrift voor Criminologie (64)*, 39-60.

Lam, J., Schoonderwoerd, E., & Kop, N. (2023). Involving citizens in urgent missing person cases. An application of the Theory of Planned Behaviour within District Criminal Investigations Teams. *Policing and Society, 33*(9-10), 1096-1113.

Latour, B. (1987). Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lestrade, S.M.A. (2023). De strafbaarstelling van mensenhandel, uitbuiting en ernstige benadeling nader beschouwd. Enige overwegingen bij het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel en het voorstel tot herziening van de EU-Richtlijn mensenhandel. *Boom Strafblad* (3), 109-119. https://doi.org/10.5553/BSb/266669012023004003001

Leuken, R. & Van t Hoff-De Goede, S. (2024). *Naar een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude.* Den Haag: Haagse Hogeschool. Verkregen op 20-2025 van: https://www.dehaagsehogeschool.nl/onderzoek/centres-expertise/civielrechtelijke-afdoening-van-online-fraude

Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: Advancing the methodology. *Implementation Science*, *5*, 69-78. https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69

Lindeman, J.M.W. (2017). *Officieren van Justitie in de 21e eeuw: Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie.* Den Haag: Boom Juridisch.

Lindeman, J.M.W. (2022). De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. In B. Van Der Vorm (Ed.), *Strafrechtelijke criminologie: Een thematische inleiding in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (pp. 181-203). Den Haag: Boom Juridisch.

Lindeman, J.M.W. (2023). Criminaliteitsbestrijding. In J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (Red), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland* (pp. 223-252). Deventer: Wolters Kluwer.

Lindeman, J.M.W. (2024). Under pressure: Juridische professies in de strafrechtpleging onder druk. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit 14*(2), 12-33. https://doi.org/10.5553/TCC/221195072024014002002

Lindeman, J.M.W. & Luchtman, M.J.J.P. (2025), Alle ballen op de rechter-commissaris. Nog te verschijnen.

Linder, S.H. (1999). Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist 43*(1), 35-51.

Loader, I. (1999). Consumer culture and the commodification of policing and security. *Sociology, 33*(2), 373-392.

Loader, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies, 9*(3), 323–345.

Loader, I., & Walker, N. (2007). *Civilizing security.* Cambridge: Cambridge University Press.

Luchtman, M.J.J.P. (2020), Samenwerkingsverbanden en de strafrechtspleging. *TBS&H 6*(5), 222-235.

Meers, C.A. (2024). Wie, wat, hoe en waarom? Particuliere opsporing in de context van interne financieel-economische criminaliteit. *TBS&H* (5), 242-249.

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

Meijer, A.J. (2023). *Transformatieve politie. Over de politiefunctie, nieuwe maatschappelijk conflicten en de just transition.* Essay t.b.v. visie op de politiefunctie geschreven op verzoek van het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) van het ministerie van J&V.

Mensink, J. (2021). Verdergaande gegevensverwerking via de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. *NTM-NJCMBull 46* (4), 483-498.

Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren.*

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *Kerncijfers politie bij het eerste Halfjaarbericht 2024.* https://www.eerstekamer.nl/overig/20240711/bijlage_1_kerncijfers_politie_bij/document3/f=/vmf0jlb2iezl.pdf

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

Moolenaar, D.E.G. (2024) (Ed.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023. Ontwikkelingen en samenhangen.* Den Haag: WODC.

Muller, E.R., Kop, N. & Van der Torre, E. (2024) (Eds.). *Politie. Organisatie en functioneren van de politie in Nederland.* Deventer: Wolters-Kluwer.

Nationale ombudsman (2022). *De politie handelt onredelijk bij automatisch verstrekken gegevens winkeldiefstallen*. Rapport 2022/132. https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2022132.

*Nøkleberg, M. (2020). Examining the how of plural policing: Moving from normative debate to empirical enquiry. *The British Journal of Criminology*, *60*(3), 681-702. https://doi.org/10.1093/bjc/azz080

*Nøkleberg, M. (2022). Plural policing in Norway: Regulation, collaboration, and the public interests. In N. Hirschmann, T. John, F. Reichl & J. A. Garand (Eds.), *Plural policing in the global north* (pp. 137-158). Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16273-2_8

NOS (2024, 8 november). *Geschopt, geslagen en opgejaagd: Hoe het misging in Amsterdam*. Verkregen op 4 maart 2025 van https://nos.nl/artikel/2543763-geschopt-geslagen-en-opgejaagd-hoe-het-misging-in-amsterdam

NOS (2025, 20 februari). Explosieve groei van collectieve winkelverboden voor winkeldieven. Verkregen op 20-2-2025 van: https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2556657-explosieve-groei-van-collectieve-winkelverboden-voor-winkeldieven

NOS (2025, 19 maart). Politie moet bijna twee ton betalen aan incassobureau. Verkregen op 20-3-2025 van: https://nos.nl/artikel/2560315-politie-moet-bijna-twee-ton-betalen-aan-incassobureau

Openbaar Ministerie/Politie (2024). Cybercrimebeeld Nederland 2024. https://fts.politie.nl/cybercrimebeeld/.

O'Reilly, K. (2012). *Ethnographic Methods.* Abingdon & New York: Routledge.

Pel, A.A. van, Wever, J.C. & Smit, L. (2002). De 10 stappen van publiek-private samenwerking. Een handreiking voor de politie. *Politiekunde, 3.* Amsterdam: DSP groep/Den Haag: TNO.

Pham, M. T., Rajić, A., Greig, J. D., Sargeant, J. M., Papadopoulos, A., & McEwen, S. A. (2014). A scoping review of scoping reviews: Advancing the approach and enhancing the consistency. *Research Synthesis Methods*, *5*(4), 371-385. https://doi.org/10.1002/jrsm.1123

Politie (1977). *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model.* Projectgroep Organisatiestructuren.

Politie (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie.* Den Haag: NPI, projectgroep Visie op de Politiefunctie.

Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie.* Geraadpleegd op 12-4-2025, op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2012Z21415&did=2012D46358

Politie (2021). *Veiligheid, Vertrouwen & Verbinding. Strategische agenda politie 2021-2025.* Geraadpleegd op 12-4-2025, op: https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/over-de-politie/12534542-05cc-44e8-af9c-3235110c32d8.pdf

Politie (2022). *Afhandeling Winkeldiefstal verandert per 1 maart 2022*. Geraadpleegd op 27-3-2025, op https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/winkeldiefstal/aa0ae104-30b1-43e0-b203-f5c6b035c31a.pdf.

Politie (2024a). *De betekenis van de politie in de samenleving. Artikel 3 van de Politiewet, de politietaak opnieuw doordacht.* Politie: Hoorn, J. van & Dijk, A. van.

Politie (2024b). *Online fraude in beeld. Fenomeenbeeld 2024*. Verkregen op 12-12-2024 van: https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2025/fenomeenbeeld-online-fraude-in-infographics.pdf

Politie (2025). *Stevig staan in deze tijd. Strategische agenda politie 2025-2030.*

Ponsaers, P. Van der Vijver, K., Devroe, E., Gunther Moor, L., Janssen, J. & Van Stokkom, B. (2017). Editoriaal. Eigenrichting? De grenzen van democratische zelfbescherming. *Cahiers Politiestudies,* 2(43), 7-10.

Pool, A.H. (2023a). Beschermt de Privacygedragscode Particuliere Onderzoeksbureaus persoonsgegevens van werknemers AVG-proof? *TRA* (5), 3-9.

Pool, A.H. (2023b). Confrontatie art. 41 UAVG met vereisten art. 23 AVG. In S.S.M. Peters (red.), *Arbeidsovereenkomst*, (art. 41 UAVG, aant. 2), Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Postma, T. & Bentvelzen, W. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie.* Uitgeverij Balans.

Raad voor de Rechtspraak (2017). Advies Wetsvoorstel zoekmiddelen urgente persoonsvermissingen. Geraadpleegd op 27-3-2025 van: https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2017-28-advies-wetsvoorstel-zoekmiddelen-urgente-persoonsvermissingen-alttekst.pdf

Rigakos, G.S. (2002). *The new parapolice: risk markets and commodified social control.* Toronto: University of Toronto Press

Robroek, R. (2023). *Algoritmische strafvordering*. Oratie Universiteit Utrecht. Boom Juridisch.

*Scarpello, F. (2023). Plural policing contemporary New Zealand: Insights into state power, actors and relational dynamics. *Political Science*, *75*(1), 47-64. https://doi.org/10.1080/00323187.2023.2238729

Schaap, D., Paanakker, H. & Kruijf, J. de, m.m.v. Pfeiffer, B. & Aman, A. (2023). *De Verweven Politietaak.* Nijmegen: Radboud Universiteit.

Schermer, B.W., Galič, M. (2023). De bescherming van algoritmische groepen bij profilering en datagedreven politiewerk. *Boom Strafblad*, *4*(2), 56-65.

Schilder, A.E. (2024). Het Team Openbare Orde Inlichtingen moet uit de Juridische Schemerzone. *De Gemeentestem, 2024*(8), 33-33.

Schmahl, J.D. & Verbeek, L.W. (2021). Het fenomeen 'pedojagen': toepassingsbereik van artikel 359a Sv, bezien in het licht van een mogelijke strafzaak tegen de (vermeende) pedoseksueel. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht, 2*(2), 84-98. https://doi.org/10.5553/NTS/266665532021002002004

Schuilenburg, M. (2017). *The Securitization of Society: Crime, Risk, and Social Order.* New York: NYU Press.

Shah, A. (2017). Ethnography? Participant Observation, a Potentially Revolutionary Praxis. *HAU: Journal of Ethnographic Theory, 7(1), 45-59.*

Shearing, C. D. (1992). The relation between public and private policing. *Crime and justice, 15*, 399-434.

Shearing, C.D., & Wood, J.D. (2000). Reflections on the governance of security: A normative inquiry. *Police Practice, 1*(4), 457–476.

SIN (2025). *Homepagina website Stichting Inzet Reddingshonden*. Geraadpleegd op 27-3-2025 van: https://www.reddingshonden-sin.nl/

Sloot, B. van der (2023). De tien pijlers van het Nederlandse techniekbeleid. *NJB* (3), 219-231.

Sluis, A., van, Marks, P. & Bekkers, V.J.J.M. (2011). Nodal policing in the Netherlands: Strategic and normative considerations on an evolving practice. *Policing: A journal of Policy and Practice, 5*(4), 365-371.

Sluis, A. van & Devroe, E. (2020). Checks and balances in democratic control of public police. A case study of the Dutch national police after the reform. *Police Practice and Research, 21*(6), 670-686.

Staats, W., C. Meerts E. 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.

Steden, R. van (2015). Van Spoorwegpolitie naar Service & Veiligheidsteams: Tussen publieke en private orde op de trein. *Cahiers Politiestudies*, *3*(36), 177-189.

Steden, R. van (2023). Theorising and illustrating the collaborative practices of plural policing: An analysis of three cases in the Netherlands and Belgium. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, *47*(1), 21-36. https://doi.org/10.1080/01924036.2021.1953553

Steden, R. van & Meijer, R. (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.

Steden, R. van, Wood, J., Shearing, C.D., & Boutellier, J.C.J. (2016). The many faces of nodal policing: team play and improvisation in Dutch community safety. *Security Journal*, *29*(3), 327-339.

* Stokkom, B. van, & Terpstra, J. (2018). Plural policing, the public good, and the constitutional state: An international comparison of Austria and Canada - Ontario. *Policing and Society*, *28*(4), 415-430. https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1205065

Stol, W. (2021). Digitalisering en de rol van de politie. Naar een 'autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving'. *Panopticon*, *42*(2), 161-168.

Strop, J.H. (2024). Rabobank dumpt maandelijks tienduizend klanten vanwege 'oncomfortabel gevoel'. *Follow the Money.* Verkregen op 28-3-2025 van: https://www.ftm.nl/artikelen/rabobank-weigert-maandelijks-tienduizend-klanten-wegens-witwassen.

*Svenonius, O. (2012). The Stockholm Security Project: Plural policing, security and surveillance. *Information Polity*, *17*(1), 35-43. https://doi.org/10.3233/978-1-61499-113-7-113

Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Terpstra, J., L. Gunther Moor & B. van Stokkom (2010). De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij* (pp. 25-50). Apeldoorn/Antwerpen: Maklu

Terpstra, J. (2021). Local policing in a nationalized police force: A study on the local teams of The Netherlands' national police. *Policing: A Journal of Policy and Practice, 15*(1), 251-262.

Terralemon (2019). *Sarea app. Hoe zorg je dat burgers en politie samen optimaal kunnen zoeken naar vermisten?* Geraadpleegd op 6-12-2024 van: https://terralemon.nl/projects/sarea-app/

Veenstra, S., Leukfeldt, R. & Boes, S. (2013). Fighting cybercrime in a digitized society. In W. Stol & J. Jansen (Eds.), *Cybercrime and the police.* Den Haag: Eleven International Publishing.

Vos, P. & Vries, A. de (2024). *Samen misdaad anders bestrijden. Publiek-private samenwerking: sporadisch of strategisch?* Den Haag: TNO.

Warsen, R. (2021). *Putting the Pieces Together: Combining Contractual and Relational Governance for Successful Public-Private Partnerships.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Weber, M. (2015[1919]). *Politik als Beruf. Vertaald door Waters, T. & Waters, D. als 'Politics as a vocation'.* New York: Palgrave Macmillan.

Weijer, S. van de, R. Leukfeldt & S. van der Zee (2020) Reporting cybercrime victimization: determinants, motives, and previous experiences. *Policing: An International Journal, (43)*1, 17-34.

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (2025). *Aard, modi operandi en omvang van winkeldiefstal in de Nederlandse detailhandel.* https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3546---aard-modi-operandi-en-omvang-van-winkeldiefstal-in-de-nederlandse-detailhandel

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2021). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR-Rapport 104, Den Haag: WRR. Verkregen op 14-3-2025 van: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/09/15/kiezen-voor-houdbare-zorg

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, WRR-Rapport 108, Den Haag: WRR. Verkregen op 14-3-2025 van: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/11/30/grip

Wetsvoorstel Zoekmiddelen Urgente Persoonsvermissingen (2017). *Regels over zoekmiddelen bij urgente persoonsvermissingen waarbij geen sprake is van een*

verdenking van een strafbaar feit. Geraadpleegd op 27-3-2025 van https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK007022

Wood, J.D., & Shearing, C.D. (2007). *Imagining security.* Willan.

*Zalewski, T. (2007). Public and private policing in retail? An Australian study on diversion. *Journal of Security Education*, 2(2), 27-46. http://dx.doi.org/10.1300/J460v02n02_03

Bijlagen

Bijlage 1: Methodologie *scoping review*

B1.1. Beschrijving van de methode

Voor de *scoping review* werd de methode gehanteerd die door één van de onderzoekers in een eerder project werd gebruikt (Feys et al., 2022; Feys, 2023a, 2023b). Deze methode bestaat uit zes onderscheiden stappen. In eerste instantie werd het **onderzoekskader** bepaald. Dit kader omvat o.m. het thema van de *scoping review*, m.n. samenwerking tussen politie en particuliere organisaties of maatschappelijke partners. Binnen het onderzoekskader wordt ook de geografische afbakening en het tijdskader bepaald. In beide gevallen werden geen beperkingen opgelegd: het onderzoek mocht dus wereldwijd uitgevoerd zijn; ook het moment waarop het onderzoek werd uitgevoerd of gepubliceerd was onbelangrijk.

De **zoekstrategie** bestaat uit een aantal kernwoorden (samengevat in een *search string* die de volledige zoekopdracht omvat) en een selectie van databanken. Voor de Engelstalige literatuur werd volgende *search string* gebruikt:

> (police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security")

De *search string* bevat enerzijds een term gerelateerd aan 'politie' en anderzijds een term gerelateerd aan 'private partners' of 'plural policing' meer algemeen. Voor de Engelstalige zoekopdracht werden negen databanken doorzocht: Web of Science, Scopus, ProQuest, Science Direct, Sage, Taylor & Francis Online, Emerald, Oxford Academic en Google Scholar. De precieze parameters die in de verschillende databanken werden gehanteerd, werden opgenomen in B1.3.

In het Nederlands werd met de termen 'meervoudig politiewerk', 'publiek-privaat partnerschap', 'publiek-private samenwerking', 'publiek-particuliere samenwerking', 'particuliere veiligheid', 'nodaal politiewerk', 'plural policing' en 'privatisering politiefunctie' gezocht op de WODC-website, Legal Intelligence, Cahiers Politiestudies en Google Scholar (Nederlandstalig). Deze zoekopdracht werd verder nog aangevuld met een algemene *internet search* en de bronnen aangeleverd door de begeleidingscommissie (i.e. een soort *expert validation*).

Naast meer algemene databanken (bv. Web of Science), werd bewust gekozen voor een aantal databanken die een grote hoeveelheid criminologisch onderzoek (bv. Sage, Springer) en juridisch onderzoek (bv. Legal Intelligence) bevatten.

Het bepalen van de **inclusie- en exclusiecriteria** is belangrijk voor de selectie van literatuur. Voor deze *scoping review* werd beslist dat het onderzoek de samenwerking tussen politie en private of maatschappelijke actoren moest bestuderen (thema)[79], op basis van empirisch onderzoek (i.e. de onderzoekers verzamelden primaire of secundaire data) en dat het onderzoek gerapporteerd werd in eerder wetenschappelijke *outlets* (bv. tijdschriftartikelen, boeken en boekhoofdstukken van academische uitgevers, grijze literatuur zoals rapporten voor de praktijk en WODC-onderzoeken). De publicaties moesten bovendien in het Engels of Nederlands geschreven zijn.

De ***piloting***-fase is een uitgebreide test van de eerder beschreven zoekmethode. Eén van de onderzoekers heeft een reeks kernwoorden in verschillende databanken getest en op basis daarvan beslist welke kernwoorden en welke databanken de meest toepasselijke literatuur opleveren. Het resultaat van deze testfase is de zoekprocedure die hierboven werd beschreven.

Het **zoeken en beoordelen van studies** is de meest omvangrijke fase. Het zoeken van relevante bronnen gebeurde in de maand februari 2024 voor de Engelstalige bronnen[80] en in mei-juni 2024 voor de Nederlandstalige bronnen. De zoekprocedure werd nauwkeurig geregistreerd in een Excel-document.

Middels de Engelstalige zoekopdracht werden in totaal 1.785 bronnen gevonden. Die werden in eerste instantie op basis van titel beoordeeld om na te gaan welke publicaties hiervan potentieel relevant kunnen zijn voor dit onderzoeksproject. Op basis van die selectie werden 1.662 bronnen uitgesloten, waarbij op basis van de titel duidelijk was dat de bron geen betrekking had op PPS. Van de 123 overgebleven bronnen werden vervolgens de dubbele resultaten verwijderd (nl. bronnen die in meerdere databanken werden gevonden), wat resulteerde in 91 unieke publicaties. Van deze publicaties werd het *abstract* en waar nodig de full-tekst gelezen om de eerder vermelde criteria te beoordelen. Veertien publicaties voldeden aan alle criteria. De bijkomende zoekopdracht (naar Nederlandstalige literatuur, aangevuld met bronnen van de begeleidingscommissie) resulteerde in 38 bronnen waarvan opnieuw het *abstract* of de volledige tekst werd gelezen. Zeven bronnen hiervan bleken te voldoen aan alle criteria. De uiteindelijke *shortlist* bestaat daarom uit 21 bronnen. De publicaties die deel

[79] Later werd dit criterium nog concreter gemaakt door te stellen dat er één of meerdere concrete casussen van PPS beschreven moesten worden in de publicatie. De samenwerking tussen de verschillende actoren moest daarbij centraal staan. Dit was namelijk belangrijk om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

[80] De scoping review naar Engelstalige bronnen vond plaats met de hulp van studenten Criminologische Wetenschappen aan de Universiteit Gent (België), onder nauw toezicht van Dr. Yinthe Feys. Dr. Feys heeft de scoping review opgezet en voorbereid (fasen 1-4), het zoeken en beoordelen van studies gebeurde door een groep studenten onder begeleiding van Dr. Feys. Na afloop van de zoekopdracht heeft Dr. Feys de volledige procedure en selectie gecontroleerd om zo tot de finale shortlist te komen. De controle van de shortlist en codering en analyse van de bronnen gebeurde door het voltallige team.

uitmaken van de *shortlist* werden afzonderlijk opgenomen in de referentielijst. De zoekprocedure wordt samengevat in Fig. 1.

De meeste bronnen werden uitgesloten van de *shortlist* omdat ze niet gebaseerd waren op empirisch onderzoek (n = 65)[81] of omdat het thema niet aansloot bij het onderzoeksproject (n = 62)[82]. Vier bronnen voldeden niet aan het criterium 'wetenschappelijke output' omdat het een introductie op een themanummer betrof (n = 3) of een boekrecensie (n = 1). Voor zeventien bronnen op de *shortlist* was de full-tekst niet beschikbaar.[83] Dit zorgde echter slechts in drie gevallen voor exclusie; in de overige gevallen was er nog een andere reden om de bron niet op te nemen in de *shortlist*. Voor twee van deze zeventien bronnen was het onduidelijk of de publicatie gebaseerd was op empirisch onderzoek – als dat zo is, waren deze bronnen potentieel relevant voor de analyses. Ook relevant om te vermelden is dat er oorspronkelijk nog veertien Engelstalige en zeven Nederlandstalige bronnen opgenomen waren in de *shortlist*. Bij het coderen van de volledige tekst (zie hieronder) bleek echter dat deze bronnen toch niet aan de inclusiecriteria voor dit onderzoeksproject voldeden, met name omdat er vaak geen concreet samenwerkingsverband werd besproken of geanalyseerd (bv. bij een onderzoek naar de geschiedenis/evolutie van private veiligheid in Zweden). Dit liet met andere woorden niet toe om de nodige informatie uit de bronnen te halen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Twee andere bronnen gingen enkel over publiek-publieke samenwerking, wat reden was om ze uit te sluiten.

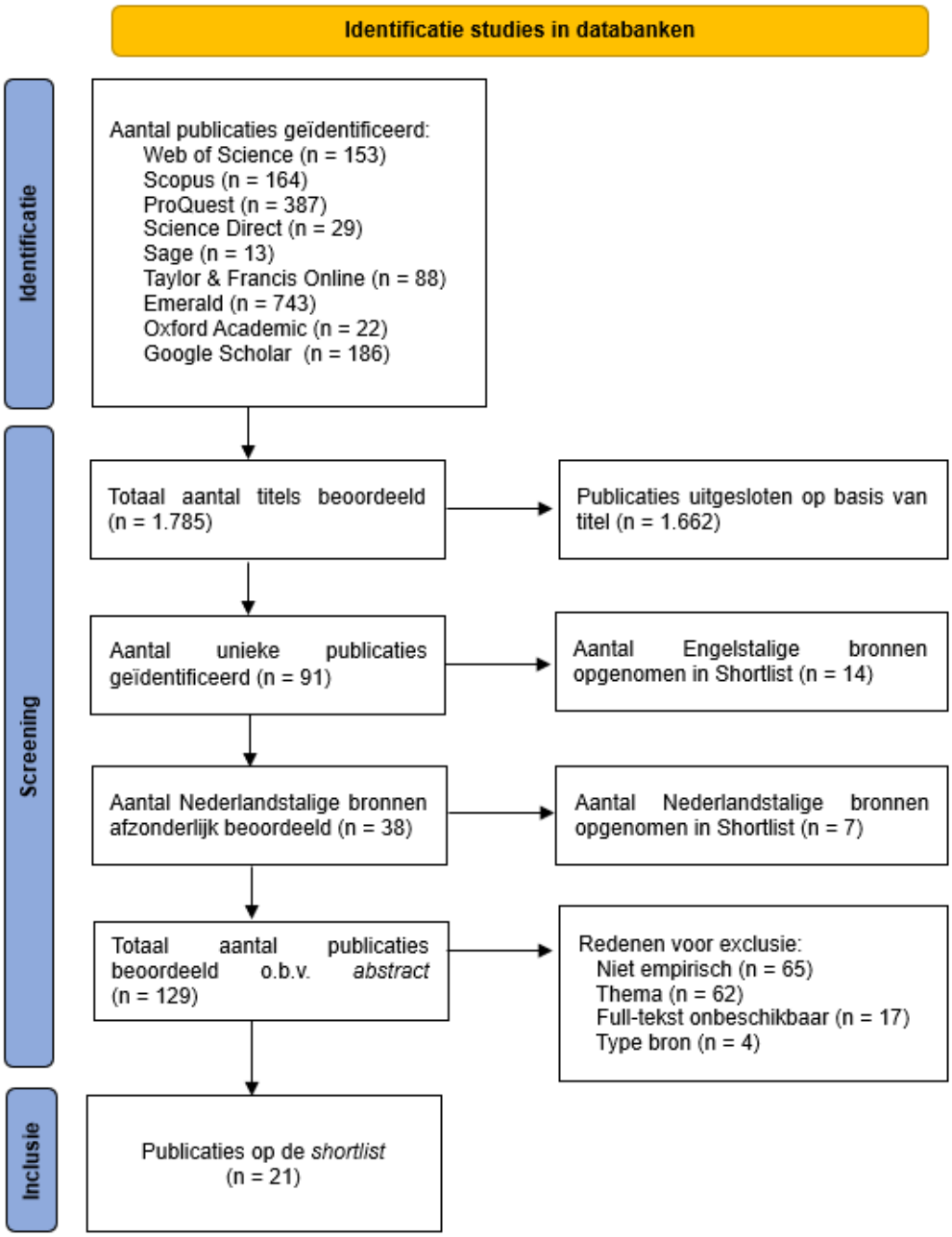
Door middel van de *scoping review* werden overigens nog heel wat andere bronnen gevonden die niet aan de inclusiecriteria voldeden, maar wel relevante informatie bevatten voor voorliggend rapport. Ook deze bronnen werden niet opgenomen in de analyse van de *scoping review*, maar wel verwerkt in het rapport. Dit betrof bijvoorbeeld het rapport 'Ik zal handhaven' (Van Lakerveld et al., 2019). Dit omvat zoveel verschillende samenwerkingsverbanden dat het niet mogelijk was om deze allemaal te coderen. Waar dit rapport ons onderzoek op verschillende punten informeert – zoals het introductie- en conclusiehoofdstuk laat zien – is het derhalve niet opgenomen in de *scoping review*. Tot slot werd (middels de *scoping review* maar ook daarbuiten) heel wat literatuur gevonden over de specifieke casussen die onderdeel uitmaken van ons casusonderzoek. Deze casusspecifieke literatuur is meegenomen in de analyse van de respectievelijke casussen, maar maakt geen onderdeel uit van de *scoping review*.

[81] Bij vier bronnen kon dit criterium niet beoordeeld worden omdat de full-tekst niet beschikbaar was.
[82] Bij één bron kon dit criterium niet beoordeeld worden omdat de full-tekst niet beschikbaar was.
[83] We hebben waar mogelijk de auteurs van de publicaties die niet beschikbaar waren voor het onderzoeksteam aangeschreven. Hierdoor hebben we voor sommige publicaties alsnog de volledige tekst kunnen verkrijgen. Dit was voor zeventien bronnen echter niet mogelijk.

De **analyse**, tot slot, gebeurde op twee niveaus. Enerzijds werden de kenmerken van de publicaties op de *shortlist* geanalyseerd om het type literatuur en onderzoek naar het thema in kaart te brengen (bv. jaar van publicatie, land waarin het onderzoek plaatsvond, type onderzoeksmethoden). Anderzijds werd een inhoudelijke analyse uitgevoerd, met een focus op de empirische onderdelen van de publicaties. De publicaties werden in PDF-vorm gecodeerd en de relevante informatie werd in het Excel-document toegevoegd. Voor iedere code werd een afzonderlijke kolom aangemaakt waarin alle informatie werd samengevat. Volgende codes werden daarbij gebruikt:

- Specifiek project/samenwerkingsverband
- Vorm van PPS
- Terrein van PPS
- Aanleiding
- Initiatiefnemers
- Betrokkenen
- Beoogde doelen van PPS
- Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen partijen
- Afspraken over informatie-uitwisseling
- Afspraken over (wettelijke) kaders en waarborgen
- Ervaren kansen en voordelen van PPS
- Ervaren knelpunten en risico's van PPS

Figuur B1. 1: Search decision flowchart[84]

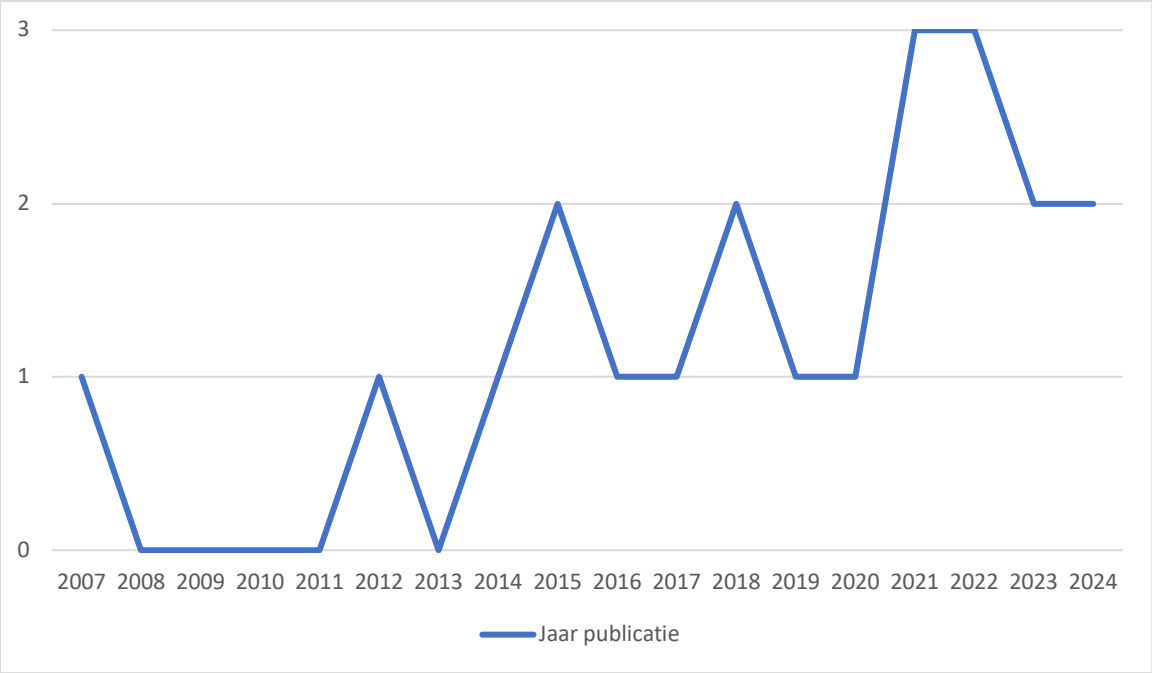


[84] De redenen voor exclusie zijn niet gelijk aan 129 omdat sommige publicaties omwille van meerdere redenen werden uitgesloten.

B1.2. Kenmerken van het onderzoek op de shortlist: jaartal en geografische verdeling

De meeste bronnen op de *shortlist* zijn tijdschriftartikelen (n = 12), boekhoofdstukken (n = 4) en rapporten (n = 4). Er werd ook één volledig boek opgenomen in de *shortlist*. De eerste bron uit de *shortlist* werd gepubliceerd in 2007, de eerstvolgende bron werd pas in 2012 gepubliceerd. Vanaf 2014 werd telkens minstens één bron opgenomen in de *shortlist*.

Figuur B1. 2: Verdeling bronnen shortlist naar jaar van publicatie



Het meeste onderzoek dat werd teruggevonden, vond plaats in Europa (n = 15). De overige studies werden uitgevoerd in Afrika (n = 3), Oceanië (n = 2) en eenmalig zowel Europa als Noord-Amerika. Zoals te verwachten was, vond het meeste onderzoek opgenomen in de *shortlist* plaats in Nederland (n = 4), gevolgd door Duitsland (n = 2), Noorwegen (n = 2) en Zuid-Afrika (n = 2). De volgende landen kwamen elk één keer voor op de *shortlist*: Australië, België, Denemarken, Nieuw-Zeeland, Nigeria, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Enkele publicaties zijn gebaseerd op combinaties van landen, met name Oostenrijk en Canada; Nederland en België; België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk; Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk. In totaal komt Nederland dus zes keer voor op de *shortlist*, België komt in totaal vier keer voor. Dit is mede het gevolg van de specifieke zoekopdracht voor Nederlandstalige literatuur. In Tabel 1 wordt een overzicht van de geografische verdeling gegeven.

Tabel B1. 1: Geografische verdeling bronnen shortlist

Publicatie	Continent(en)	Land(en)
Chinwokwu (2018)	Afrika	Nigeria
Diphoorn (2017)	Afrika	Zuid-Afrika
Diphoorn & Berg (2014)	Afrika	Zuid-Afrika
Cools & Pashley (2018)	Europa	België
Kammersgaard (2021)	Europa	Denemarken
Hirschmann & Reichl (2022)	Europa	Duitsland
John (2022)	Europa	Duitsland
Bervoets et al. (2024)	Europa	Nederland
Brenninkmeijer & Poelert (2021)	Europa	Nederland
Kuin & Wilms (2015)	Europa	Nederland
van Steden (2015)	Europa	Nederland
Nøkleberg (2020)	Europa	Noorwegen
Nøkleberg (2022)	Europa	Noorwegen
Ariel et al. (2024)	Europa	Verenigd Koninkrijk
Svenonius (2012)	Europa	Zweden
van Steden (2023)	Europa	Nederland, België
Van Herzeele (2023)	Europa	België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk
Bijleveld et al. (2021)	Europa	Nederland, België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk
van Stokkom & Terpstra (2018)	Europa, Noord-Amerika	Oostenrijk, Canada
Zalewski (2007)	Oceanië	Australië
Scarpello (2023)	Oceanië	Nieuw-Zeeland

Het merendeel van het onderzoek op de *shortlist* is kwalitatief (n = 12) of *mixed-methods* (n = 8). Slechts één onderzoek was louter kwantitatief. Interviews (n = 20) werden als onderzoeksmethode het vaakst gebruikt, gevolgd door surveys (n = 8) en observaties (n = 5). In twee onderzoeken werden focusgroepen gebruikt, één onderzoek was gebaseerd op een experiment. In tien publicaties werd verder melding gemaakt van andere onderzoeksmethoden (bv. sociale netwerkanalyse) of andere vormen van data, waaronder beleidsdocumenten, data van de overheid, jaarverslagen, notulen van vergaderingen, personeelscontracten, mediadebatten, krantartikels en archiefmateriaal van de NS.

B1.3. Overzicht parameters databanken

B3.1 Web of Science

> AB=((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters:

- *Document types*: 'Article' en 'Book chapters';
- *Languages*: 'English';
- *Research areas*: 'Criminology Penology', 'Business Economics', 'Social Sciences Other Topics', 'Sociology' en 'Public Administration'.

B3.2 Scopus

> ABS((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters:

- *Subject area*: 'Social Sciences', 'Business, Management and Accounting' en 'Multidisciplinarity';
- *Document type*: 'Article', 'Book chapter' en 'Book';
- *Language*: 'English';
- *Keyword*: zie onderstaande tabel.

Private security	Plural policing	Private policing	Public-private partnership	Security governance	Private security companies
Privatization	Private security guards	Public-private partnerships	Public police	Private security industry	Partnership
Security guard	Public service	Public security	Public private partnerships	Privatisation	Private sector organizations
Private police	Collaboration	Bouncers	Private military and security companies	Police strength	Pluralisation
Local urban security production	Cooperation	Civilianisation	Anchored pluralism		

B3.3 ProQuest

> ((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters:

- *Source type*: 'Books' en 'Scholarly journals';
- *Document type*: 'Article', 'Book' en 'Book chapter';
- *Language*: 'English';
- *Subject*: zie tabel hieronder (kernwoorden).

Private sector	Private police (03909)	Security industry	Privatization	Security services	Police-private police cooperation (08505)
Public/private police comparisons (09736)	Cooperation	Public sector private sector relations	Private sector-government cooperation (08828)	Public safety	Security systems (04501)
Police responsibilities (00851)	Collaboration	Public private partnerships	Public sector		

B3.4 Science Direct

> ((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters:

- *Article type*: 'Research articles' en 'Book chapters';
- *Subject areas*: 'Social Sciences' en 'Business, Management and Accounting';
- *Languages*: 'English'.

B3.5 Sage

> ((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters:

- *Article type*: 'Research article';

Subjects: 'Social Sciences & Humanities', 'Criminology & Criminal Justice' en 'Sociology'.

B3.6 Taylor & Francis Online

((police OR policing OR "law enforcement") AND ("plural policing" OR "public-private partnership" OR "public private partnership" OR "public-private cooperation" OR "public private cooperation" OR "private security"))

Parameters (onder de hoofding 'articles', niet 'databases'):

- *Article type*: 'Article';
- *Subject*: 'Social Sciences'.

B3.7 Emerald

In Emerald kan afzonderlijk gezocht worden op tijdschriftartikelen en boek(hoofd-stukken). De 'advanced search' van Emerald laat niet toe om de volledige *search string* in één keer in te geven, waardoor de kernwoorden afzonderlijk ingegeven moeten worden om zo de zoekopdracht op te bouwen. De termen werden in deze databank in de titel gezocht aangezien het aantal resultaten bij een zoektocht van de *abstracts* te veel resultaten opleverde. De *search string* werd als volgt ingegeven:

- police
- OR policing
- OR "law enforcement"
- AND "plural policing"
- OR "public*private partnership"
- OR "public*private cooperation"
- OR "private security"

In Emerald kunnen enkel de 500 eerste resultaten van ieder type bron worden ingekeken – de overige titels konden m.a.w. niet beoordeeld worden. De resultaten werden op relevantie gesorteerd om, per type bron, de 500 meest relevante titels te kunnen beoordelen. Zo werden 500 'articles' en 243 'book parts' beoordeeld.

B3.8 Oxford Academic

Ook in Oxford Academic laat de zoekfunctie niet toe om een volledige *search string* in te geven. Wel kunnen combinaties van steeds twee kernwoorden worden ingegeven. We hebben volgende combinaties van kernwoorden gebruikt:

- police AND "plural policing";
- police AND "public*private partnership";
- police AND "public*private cooperation";
- police AND "private security";
- "law enforcement" AND "plural policing";
- "law enforcement" AND "public*private partnership";
- "law enforcement" AND "public*private cooperation";
- "law enforcement" AND "private security";

➔ Er werden geen combinaties met ‘policing’ toegepast aangezien deze dezelfde resultaten opleverden als combinaties met ‘police’.

Parameters:

- *Format*: ‘Journal article’;
- *Type*: ‘Research article’.

B3.9 Google Scholar

De zoekopdrachten in Google Scholar wijken wat af van de zoekopdrachten in andere databanken omdat Google Scholar minder goed toelaat om zorgvuldige selecties door te voeren d.m.v. het instellen van parameters. Daarom werden in Google Scholar twee meer algemene zoekopdrachten uitgevoerd.

Parameters eerste zoekopdracht:

- *Met het exacte zinsdeel*: “plural policing”;
- *Waar mijn woorden voorkomen*: ‘in de titel van het artikel’.

Parameters tweede zoekopdracht:

- *Met alle woorden*: police private security cooperation (zonder dubbele aanhalingstekens, zodat alle termen afzonderlijk werden meegenomen in de zoekopdracht);
- *Waar mijn woorden voorkomen*: ‘in de titel van het artikel’.

Bijlage 2: Dataverzameling en analyse vergelijkend casusonderzoek

B2.1. Geselecteerde casussen

B2.1.1 Winkeldiefstal

Ten eerste richten we ons op PPS rond het fenomeen winkeldiefstal. Dit betreft vooral een samenwerking tussen private actoren en de politie met nadruk op informatie-uitwisseling. De private veiligheidssector speelt een belangrijke rol in deze samenwerking. Hoewel dergelijke samenwerking al lang bestaat en veel onderzocht is (Devroe & Terwel, 2015), is deze nog steeds onderhevig aan knelpunten, wat ons toelaat om verbeterpunten en aanbevelingen aan te reiken (zie ook Devroe & Terwel, 2015; Heres et al., 2021). We richten ons in deze casus voornamelijk op de samenwerking tussen de stichting SODA en Daad, winkeliers, private beveiligers en de politie rondom de aanpak van winkeldiefstal. Het gaat dan concreet om civielrechtelijke afhandeling via SODA en het collectieve winkelverbod.

We hebben interviews afgenomen bij drie typen partners. Ten eerste binnen de politie (in totaal 4). Daar spraken we twee wijkagenten die betrokken zijn bij PPS in winkelcentra. Ook spraken we twee oud-politiemedewerkers die op meer strategisch niveau betrokken waren bij de samenwerking met private partijen in de aanpak van winkeldiefstal. Hierdoor kregen we inzicht in zowel de operationele als meer strategische aanpak van winkeldiefstal door de politie.

Ten tweede gingen we in gesprek met personen werkzaam bij andere publieke organisaties (in totaal 3), zoals een gebiedsmanager veiligheid van een gemeente en adviseurs bij het Platform Veilig Ondernemen (PVO), onderdeel van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Zij hebben een faciliterende rol waarin ze verschillende publieke en private partijen samenbrengen om veiligheid in bepaalde gebieden te vergroten, en konden ons inzicht bieden in goede praktijkervaringen en knelpunten op dit vlak.

Ten derde spraken we verschillende betrokkenen bij private partijen (in totaal 8), waaronder medewerkers van SODA en Daad, een winkelcentrummanager, private beveiligers, iemand bij de werkgeversorganisatie VNO-NCW en personen op strategische functies bij grote winkelketens. Met hen bespraken we zowel de onderlinge samenwerking tussen de private partijen, als hun samenwerking met politie en andere publieke partijen.

We hebben daarnaast documenten, zoals informatiebrochures, jaarplannen en nieuwsberichten over samenwerking rond winkeldiefstal bestudeerd. Bovendien deden we een observatie in een groot winkelcentrum. Een wijkagent deed daar een ronde in het winkelcentrum bij verschillende winkeliers die hij regelmatig maakt om

preventief te werken op vlak van winkeldiefstal en goede contacten te onderhouden met de winkeliers. We hebben geobserveerd hoe de wijkagent in gesprek ging met winkeliers over preventieve maatregelen en besproken hoe zij de samenwerking met SODA en het systeem van individueel en collectief winkelverbod ervaren.

B2.1.2 Mensenhandel

Mensenhandel is een crimineel fenomeen met uiteenlopende verschijningsvormen. Het gaat bijvoorbeeld over seksuele uitbuiting en gedwongen prostitutie, maar ook over economische uitbuiting en criminele uitbuiting van minderjarigen. De aanpak hiervan is vooral belegd bij de Nederlandse Politie en Arbeidsinspectie, waarbij die laatste economische uitbuiting voor haar rekening neemt.

In deze casus gingen we na hoe deze publieke organisaties in de aanpak mensenhandel kunnen samenwerken met niet-publieke partijen. Het gaat dan met name over samenwerking met enerzijds maatschappelijke partijen, zoals hulpverleningsorganisaties en scholen, en anderzijds private partijen als bedrijven, brancheorganisaties en uitzendbureaus. We hebben gekozen voor deze brede invulling omdat er in de praktijk nog relatief weinig sprake is van PPS in de aanpak mensenhandel, terwijl betrokkenen hier wel kansen toe zien. De Nederlandse politie en arbeidsinspectie zijn voor de aanpak van mensenhandel immers sterk afhankelijk van signalen die andere stakeholders opvangen. Daarbij ligt de nadruk nog vaak op (formele) samenwerkingsverbanden tussen publieke organisaties. Bij de aanpak van seksuele uitbuiting is er wel al meer sprake van PPS dan bij de aanpak van economische en criminele uitbuiting. Een brede benadering van deze casus laat toe om geleerde lessen uit de aanpak van seksuele uitbuiting te vertalen naar de andere verschijningsvormen van mensenhandel.

We hebben interviews afgenomen bij drie typen partners. Ten eerste binnen de politie (in totaal 2). De aanpak van seksuele en criminele uitbuiting zijn belegd bij de Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. We spraken een teamleider en een operationeel specialist om zowel inzicht te krijgen in het tactische en operationele werk. Ten tweede gingen we in gesprek met personen werkzaam bij andere publieke organisaties (in totaal 4), zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, het RIEC en het functioneel parket. Ook spraken we met een gemeentelijk adviseur aanpak mensenhandel. Deze personen gaven inzicht in de onderlinge samenwerking met andere publieke organisaties (waaronder politie) en eventuele samenwerking met private en maatschappelijke organisaties, dan wel kansen daartoe in de toekomst. Ten derde spraken we verschillende maatschappelijke partijen die betrokken zijn bij de signalering van mensenhandel, dan wel de hulpverlening en/of opvang van slachtoffers (in totaal 3). Na herhaalde pogingen is het niet gelukt om met private partijen als brancheorganisaties of uitzendbureaus in gesprek te gaan over hun eventuele rol in de aanpak mensenhandel.

Tot slot is een lid van het onderzoeksteam voor observatie aanwezig geweest bij een symposium over mensenhandel op 22 oktober 2024.

B2.1.3 Persoonsvermissingen

Deze casus van PPS onderscheidt zich op drie manieren. Ten eerste vallen persoonsvermissingen als fenomeen binnen de hulpverlenende politietaak. Ten tweede bestaat samenwerking op dit gebied hoofdzakelijk met maatschappelijke actoren en in mindere mate met private partijen. Ten derde ligt het initiatief tot PPS grotendeels bij zoekorganisaties die buiten de politie om ontstaan.

Interviews hebben we afgenomen onder drie typen partners. Ten eerste binnen de politie. Daar hebben we betrokkenen gesproken op strategisch en operationeel niveau. Binnen de Nederlandse Politie is PPS bij persoonsvermissingen belegd bij het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen (LOEP) dat sinds februari 2023 bestaat. Voorheen was dit het Landelijk Bureau Vermiste Personen. Het LOEP maakt onderdeel uit van de Eenheid Landelijke Operaties en Expertises. Het LOEP is een ondersteunende landelijke dienst die beleid maakt, kennis deelt en processen structureert op het gebied van opsporing van vermiste personen die plaatsvindt binnen de regionale eenheden. Bij zoekacties naar vermiste personen zijn ook gespecialiseerde politieteams betrokken die onder de DSO vallen zoals het Landelijk Team Onderwaterzoekingen (LTOZ), Speur- en Specialistische Dieren (SSD) en alertering (Burgernet, Amber Alert, Vermist Kind alert). In totaal interviewden we 7 personen vanuit de politie die in verschillende organisatieonderdelen en rollen bij persoonsvermissingen betrokken zijn.

Ten tweede interviewden we betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties waarmee er een samenwerking bestaat. We hebben 9 betrokkenen vanuit de 5 partnerorganisaties gesproken. We hebben ook documenten en andere informatie over de samenwerkingsrelatie met deze partners onderzocht zoals de convenanten die er bestaan, presentaties en informatiebrochures die de organisaties met ons deelden.

Ten derde hebben we interviews afgenomen onder organisaties die soortgelijk waren aan de partnerorganisaties maar waarmee geen (structurele) samenwerking bestond. Om theoretische redenen is het interessant te bezien hoe deze meer incidentele relaties verschilden en wat dit betekent voor partners. Dit betrof interviews met 5 personen vanuit 3 organisaties.

We hebben tijdens zeven gelegenheden geobserveerd. Ten eerste bij een netwerkoverleg tussen de politie en haar structurele partners op 18 november 2024. Deze overleggen vinden viermaal per jaar plaats. Daarnaast hebben we participerende observaties gedaan bij een training die een van de partnerorganisaties verzorgde voor haar vrijwilligers, in samenwerking met de politie. Ten derde hebben we

geobserveerd bij de landelijke PEN-MP Conference op 12 december 2024 waar naast vertegenwoordigers vanuit de politie ook nationale en internationale partners aanwezig waren. Ten vierde hebben op twee verschillende dagen meegelopen (8 januari en 19 januari 2025) met verschillende zoekorganisaties tijdens zoekacties naar een actieve vermissing. Tijdens deze gelegenheden hebben we de samenwerking tussen de politie en de partners, de verschillende zoekorganisaties, goed kunnen observeren. Tot slot hebben we een dag bij de Landelijke Meldkamer van de politie in Driebergen geobserveerd op 13 februari 2025 om mee te kijken naar beslissingen die daar genomen worden bij urgente vermissingen waarbij de landelijke meldkamer geldt als 'single point of contact' voor een aantal private en maatschappelijke partners.

1.4 Cybercriminaliteit in het bancaire verkeer

Volgens het OM en de Politie werd in 2023 16 procent van de Nederlandse bevolking slachtoffer van een vorm van online criminaliteit (Openbaar Ministerie en Politie, 2024b). Cybercriminaliteit is echter ondergerapporteerd; recente cijfers wijzen uit dat ongeveer een kwart van de slachtoffers daadwerkelijk aangifte doet (CBS 2023; Weijer et al., 2020), waardoor het daadwerkelijke slachtofferschap een stuk omvangrijker zou zijn.

Private bedrijven, zoals banken, verlenen belangrijke diensten die digitaal verkeer op een veilige manier mogelijk zouden moeten maken. De aard van veel digitale dienstverlening maakt dat degene die de dienst verleent ook belang heeft bij een zekere mate van bescherming tegen misbruik van die dienst. Voor de politie ligt samenwerking met private en maatschappelijke partners hier voor de hand (Boutellier, 2020; Pomerleau, 2019).

Er zijn in Nederland al tal van samenwerkingsverbanden op het gebied van cybercriminaliteit en -veiligheid (Staats et al., 2021; TNO, 2024).[85] Denk bijvoorbeeld aan Veiliginternetten.nl[86], de integrale aanpak online fraude[87], Melissa - een samenwerkingsverband voor ransomwarebestrijding[88] – en het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting (LMIO), een PPS op het gebied van internetgerelateerde fraude[89] (TNO, 2024). Van den Eeden et al. (2021) geven aan dat er vaak sprake is van 'bottom up'

[85]Van den Eeden et al (2021) beschrijven verder nog drie PPS'en: de Brede Coalitie ter verstoring van de Tech Support Scam in Nederland, de Anti-DDoS Coalitie en NoMoreRansom.
[86] Een gezamenlijk initiatief van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Justitie en Veiligheid/Nationaal Cyber Security Centrum, ECP/ Platform voor de Informatiesamenleving en het bedrijfsleven, gericht op preventie van cybercriminaliteit (www.veiliginternetten.nl).
[87] https://integraleaanpakonlinefraude.nl/.
[88] Samenwerking tussen het OM, de politie, het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), Cyberveilig Nederland en diverse private partijen uit de cybersecuritysector. Zie https://www.ncsc.nl/actueel/nieuws/2023/oktober/3/melissa-samenwerkingsverband-ransomwarebestrijding
[89] In 2009 opgericht door de politie en het OM in samenwerking met Marktplaats, de Autoriteit Consument & Markt (ACM), banken, de Betaal vereniging Nederland en 'collecting paymentservice providers'.

initiatieven en dat het vaak een uitdaging is om de samenwerkingsverbanden continuïteit te geven.

De politie geeft in dit verband ook aan dat PPS een belangrijk instrument is:

> "Om deze reden probeert de huidige integrale aanpak online fraude bestaande en toekomstige online fraudevormen effectiever tegen te gaan. Deze aanpak bundelt krachten van politie, Openbaar Ministerie (OM) en (private) partners, en richt zich naast opsporing en vervolging op preventie, kennisdeling, snelle interventies, en innovatieve oplossingen." (Fenomeenbeeld, 2024: 13).

Binnen de Electronic Crimes Task Force (ECTF) werken politie en het OM samen met een aantal grote Nederlandse banken (ABN Amro, ING, Rabobank, Volksbank, Triodos) en een creditcardmaatschappij (International Card Services, ICS). Het doel van deze samenwerking is om cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit in het bancaire verkeer, die de integriteit van de financiële sector en het maatschappelijke vertrouwen hierin aantast, te bestrijden. De partners werken samen op basis van een convenant en betrokken medewerkers van de financiële instellingen hebben een veiligheidsscreening ondergaan. Het is daarmee een duidelijk afgebakend samenwerkingsverband.

We hebben 9 respondenten geïnterviewd en 5 documenten bestudeerd. De interviews vonden plaats bij de betrokken publieke organisaties (politie, OM en ministerie) (6 respondenten) en vanuit de private partnerorganisaties (3 respondenten). Hierbij hebben we ervoor gekozen om enkele partners van het 'eerste uur' en een relatief recent aangesloten partner te interviewen. Enkele van de geïnterviewden maken ook deel uit van de (in het convenant opgenomen) begeleidingscommissie van de ECTF, waarin afspraken worden gemaakt over de prioriteiten van de PPS en de samenwerking. Naast deze respondenten hebben we gepoogd om ook een bank die buiten het partnerschap valt te spreken te krijgen. Dit betreft een Nederlandse internetbank die niet onder het convenant valt, maar wel met dezelfde fraude te maken heeft gehad. Deze bank reageerde echter niet op onze herhaalde verzoeken tot medewerking aan het onderzoek.

De ECTF werkt één dag in de week fysiek samen bij de politie in Driebergen. We hebben met de respondenten besproken of het mogelijk zou zijn om tijdens zo'n samenwerkingsdag te observeren. Echter, vanwege de gevoeligheid van persoonsgegevens waarmee wordt gewerkt en de veiligheidsscreening die de onderzoekers niet hebben ondergaan, bleek dit niet mogelijk. Tijdens één van de interviews hebben de onderzoekers wel de ruimte gezien waar wordt samengewerkt.

B2.2. Dataverzameling

Voor het vergelijkend casusonderzoek zijn vier Nederlandse PPS'en bestudeerd. De casusselectie wordt toegelicht in het introductiehoofdstuk van dit rapport (zie 1.5.2). In totaal zijn 87 documenten of rapporten bestudeerd, 56 respondenten geïnterviewd en is er bij 9 gelegenheden geobserveerd. Elk van deze methoden van dataverzameling wordt hieronder kort toegelicht.

B2.2.1 Analyse van documenten en rapporten

We hebben beschikbare gedocumenteerde informatie over het samenwerkingsverband verzameld. Dit betreft twee typen documenten: ten eerste eerdere onderzoeksrapporten en publicaties waarin het betreffende Nederlandse samenwerkingsverband werd vermeld. Soms betrof dit publicaties in nationale of internationale wetenschappelijke tijdschriften. In andere gevallen waren het rapporten vanuit Nederlandse onderzoeksinstituten of -financiers zoals Politie & Wetenschap en het WODC. Deze stukken zijn verzameld via de *scoping review* en aanvullende gerichte zoekopdrachten binnen de daar genoemde databases. Het aantal beschikbare publicaties per casus verschilt. Zo is over samenwerking bij persoonsvermissingen en cybercriminaliteit in het bancaire verkeer meer geschreven dan over samenwerking rond mensenhandel.

Het tweede type documenten dat we hebben verzameld zijn geschreven producten die voortkomen uit de samenwerking zoals convenanten, wetsvoorstellen, informatiebrochures en actieplannen. Zij beschrijven de vorm en praktijk van de samenwerkingsverbanden en de rol van verschillende partners. Deze documenten zijn op onze vraag naar relevante documenten door de geïnterviewden aan ons verstrekt. Een beperking is dat sommige documenten vertrouwelijk waren en niet met ons gedeeld konden worden. In totaal zijn 87 rapporten en documenten meegenomen in de analyse.

B2.2.2 Semigestructureerde interviews

Naast analyse van documenten over de PPS, hebben we semigestructureerde interviews gehouden onder betrokkenen bij de PPS. Dit betrof enerzijds respondenten vanuit de politie en anderzijds respondenten vanuit de private en maatschappelijke organisaties. Bij een van de casussen (persoonsvermissingen) hebben wij ook maatschappelijke organisaties ondervraagd die buiten het samenwerkingsverband vielen. Bij andere casussen (mensenhandel, winkeldiefstal) was er geen sprake van evidente niet-partners of we konden deze niet bereid vinden voor de deelname aan het onderzoek (cybercriminaliteit in het bancaire verkeer).

De deelvragen voor het casusonderzoek zijn vertaald naar topiclijsten voor de interviews. Om de vraagstelling te laten aansluiten bij het perspectief van de

respondenten, hebben we gewerkt met twee varianten op de topiclijst: een voor vertegenwoordigers van de politie en een voor vertegenwoordigers van de (private, maatschappelijke of publieke) partnerorganisaties (zie B2.3). De topiclijsten beslaan dezelfde onderwerpen, maar de vraagstelling verschilt enigszins.

Op basis van de gevonden documenten per casus en in samenspraak met de begeleidingscommissie hebben we een eerste selectie van respondenten uitgenodigd voor een interview. Volgens de sneeuwbalmethoden hebben door respondenten gesuggereerde interviewkandidaten uitgenodigd. 'Wie zouden we nog meer moeten spreken?' was een van de afsluitende vragen van elk interview. Alle interviews hebben plaatsgevonden in de periode vanaf augustus 2024 tot en met februari 2025, afhankelijk van de agenda van de respondenten en de fase van het onderzoek waarin wij hen benaderden.

Voorafgaand aan het interview hebben alle respondenten een informatiebrief ontvangen over het doel van het onderzoek, onderzoeksdeelname en gegevensverwerking (zie bijlage B2.4). Respondenten kregen de gelegenheid om naar aanleiding van de informatiebrief vragen te stellen voorafgaand aan of aan de start van het interview. De informatiebrief bevatte ook een toestemmingsverklaring die respondenten konden ondertekenen en terugsturen voor *informed consent*. Als alternatief voor ondertekening van dit formulier hebben sommige respondenten mondeling toestemming voor deelname gegeven op de audio-opname van het interview. Alle respondenten hebben ingestemd met audio-opname van het interview. Voor de online interviews is gebruikt gemaakt van de Microsoft Teams functie om interviews op te nemen. Voor interviews op locatie is de dictafoon app op mobiele telefoons gebruikt.

Tabel B2.1 geeft een geanonimiseerd overzicht van respondenten per casus. Alle respondenten kregen een code met een letter die verwijst naar de casus (W voor winkeldiefstal, M voor mensenhandel, V voor persoonsvermissingen en C voor cybercriminaliteit) en een cijfer.

Tabel B2. 1: Geanonimiseerd overzicht van functie en/of (type) organisatie van respondenten

Code	Functie en (type) organisatie
W1	Manager van winkelcentrum
W2a	Adviseur bij het Platform Veilig Ondernemen
W2b	Adviseur bij het Platform Veilig Ondernemen
W3	Leidinggevende bij private partij
W4	Leidinggevende bij private partij
W5	Leidinggevende bij private partij
W6	Wijkagent bij de politie
W7	Manager Security bij grote winkelketen
W8	Wijkagent bij de politie

W9	Adviseur bij VNO-NCW
W10	Oud-politiemedewerker
W11	Teamleider beveiliging van winkelcentrum
W12	Gebiedsmanager veiligheid bij gemeente
W13	Teamleider beveiliging van winkelcentrum
M1	Teamleider bij Nederlandse Arbeidsinspectie
M2	OM
M3	RIEC
M4	Teamleider Migratiecriminaliteit en Mensenhandel bij de politie
M5	Adviseur aanpak mensenhandel bij gemeente
M6	Adviseur aanpak mensenhandel bij CoMensha
M7	Hulpverlener bij Belle Hulpverlening
M8	Adviseur bij Straatwaarden
M9	Operationeel specialist bij de politie
V1a	Productmanager burgerzoekorganisatie
V1b	Projectmedewerker bij burgerzoekorganisatie
V2	Coördinator persoonsvermissingen bij de politie
V3	Coördinator persoonsvermissingen bij de politie
V4	Medeoprichter burgerzoekorganisatie
V5a	Secretaris en inzetcoördinator burgerzoekorganisatie
V5b	Adviseur politiefunctie en veldcoördinator burgerzoekorganisatie
V6a	Betrokkene bij Burgernet (regionaal)
V6b	Betrokkene bij Burgernet (landelijk/strategisch niveau)
V6c	Betrokkene bij Burgernet (functioneel niveau)
V7a	Voorzitter burgerzoekorganisatie
V7b	Secretaris burgerzoekorganisatie
V8a	Leidinggevende binnen burgerzoekorganisatie
V8b	Waarnemend voorzitter burgerzoekorganisatie
V9	Manager/coördinator burgerzoekorganisatie zonder convenant
V10	Coördinator burgerzoekorganisatie zonder convenant
V11a	Oprichter en voorzitter burgerzoekorganisatie zonder convenant
V11b	Bestuurslid burgerzoekorganisatie zonder convenant
V11c	Penningmeester burgerzoekorganisatie zonder convenant
V12	Operationeel specialist Landelijk Team Onderwater Zoekingen (LTOZ)
V13	Operationeel specialist Politie Speur- en Specialistische dieren (SSD)
V14	Bestuurslid burgerzoekorganisatie zonder convenant
V15	Vicevoorzitter burgerzoekorganisatie zonder convenant en voorzitter koepelorganisatie van burgerzoekteams

C1a	Teamleider ECTF bij de politie
C1b	Analist ECTF bij de politie
C1c	Financieel rechercheur ECTF bij de politie
C4	NVB en werkzaam bij een van de betrokken banken bij ECTF
C5	Manager crime prevention team bij een van de banken aangesloten bij ECTF
C6	Teamlead Alert Handling & Investigations bij een van de banken aangesloten bij ECTF
C7	Lid begeleidingscommissie ECTF
C8	Strategisch adviseur/projectleider *cybercrime* bij de politie
C9	Programmamanager bij het Ministerie van J&V

B2.3 (Participerende) observaties

Naast de analyse van documenten en interviews met betrokkenen bij de PPS hebben we ook gebruikgemaakt van (participerende) observatie. Participerende observatie gaat over het meedoen van de onderzoeker in activiteiten van de onderzoekspopulatie om onderliggende motieven, aannames, spanningen en systemen te begrijpen die vormgeven aan de activiteit (DeWalt en DeWalt 2010; O'Reilly 2012). In dit onderzoek hebben we de daadwerkelijke samenwerking tussen de politie en partners in verschillende situaties geobserveerd. Participerende observatie stelde ons in staat inzicht te verkrijgen in ongeschreven en impliciete sociale regels en patronen in een samenwerkingsverband die anders onopgemerkt zouden blijven (Shah 2017). Daarnaast konden we middels deze methode eventuele verschillen herkennen tussen wat respondenten in interviews of documenten zeggen dat ze doen en wat de daadwerkelijke praktijk van samenwerking is.

In de meeste casussen is geobserveerd zonder te participeren in de activiteit. Meestal ging dat om vergadering of conferentie of betrof het observatie op locaties waar activiteiten van de partners plaatsvonden, zoals een winkelcentrum voor de casus winkeldiefstal (met onder andere een *walking* interview met de wijkagent) en in een commandopost van één van de burgerzoekorganisaties tijdens een persoonsvermissing. In de casus persoonsvermissingen is ook participerende observatie verricht, met de nadruk op meedoen, waarbij één van de onderzoekers tijdens een oefening van een zoekhondenteam mee in het bos gezocht heeft naar gesimuleerde vermiste personen en de andere onderzoeker meegezocht heeft bij een zoekactie naar een daadwerkelijke vermissing.

Ook voorafgaand aan de observatiemomenten is de informatiebrief met de contactpersonen gedeeld die vervolgens toestemming tot observatie hebben gegeven. Tijdens de observaties de onderzoekers hun aanwezigheid aan andere aanwezigen

kenbaar gemaakt en mondeling het doel van het onderzoek, informatie over deelname en gegevensverwerking toegelicht. Aanwezigen werden in staat gesteld het aan te geven als zij niet wilden dat hun uitspraken of gedragingen werden opgetekend in het observatieverslag. Tijdens één van de observaties bij de politie is bijvoorbeeld geheimhouding over operationele informatie afgesproken. Gedurende de observaties die in lengte varieerden van 3 tot 16 uur (waarbij 2 onderzoekers elkaar afwisselden) hebben de onderzoekers notities gemaakt over de gebeurtenissen, context en uitspraken van verschillende aanwezigen. Deze zijn zo snel mogelijk na de observatie uitgewerkt tot observatieverslagen.

Door meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken, te weten het bestuderen van relevante documenten en rapporten, het afnemen van semigestructureerde interviews, en het uitvoeren van (participerende) observaties hebben wij de validiteit en betrouwbaarheid van ons onderzoek verhoogd. Wij hebben verschillende aspecten van samenwerking tussen de partners kunnen analyseren en vergelijken, waardoor een volledig beeld is ontstaan. Ook stelde het ons in staat te controleren over de bevindingen consistent zijn, wat maakt dat de betrouwbaarheid van onze data is vergroot.

B2.4 Data-analyse

De audio-opnames van de interviews zijn op twee manieren getranscribeerd. Wanneer het interview online via Microsoft Teams plaatsvond, is de transcribeerfunctie van dit programma gebruikt. Interviews op locatie werden getranscribeerd met het programma Amberscript. Van deze beide software heeft de Universiteit Utrecht een licentie en worden de interviewdata niet verder gedeeld. Alle door software gegenereerde transcripten zijn door de student-assistenten nagelopen, gecorrigeerd en geanonimiseerd. Van de (participerende) observatie hebben de betreffende onderzoekers een geanonimiseerd observatieverslag gemaakt op basis van notities gedurende de observatie.

Alle documenten, transcripten en observatieverslagen zijn vervolgens door de onderzoekers, in duo's per casus, gecodeerd in het programma NVivo. Voor het coderen gebruikten we grotendeels dezelfde codes als bij het coderen in de literatuurstudie, die gebaseerd zijn op de onderzoeksvragen van deze studie (zie bijlage 2.5 voor de codeboom). Op basis van de literatuurstudie hebben we deze codes gespecificeerd in subcodes en een hoofdcode toegevoegd: neveneffecten van PPS dat wijst op (positieve of negatieve) uitkomsten die met de PPS behaald worden die niet tot de expliciete doelen behoren. Met de analyse van de uit NVivo gecodeerde data hebben de onderzoekers per casus een analyse geschreven die samengevat is in dit rapport (zie hoofdstuk 3 voor de bevindingen van de casusstudies). De onderzoekers hebben regelmatig overlegd om consistentie in de wijze van coderen en rapporteren te bewaken, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

B2.3. Topiclijsten voor semigestructureerde interviews

B2.3.1 Topiclijst voor respondenten werkzaam bij de politie

Voor de start van het interview wordt het informed consent-formulier met de respondent doorgesproken en tekent de respondent voor toestemming voor het interview en voor de opname. Indien voor dit laatste consent is gegeven kun je de opname starten. Het onderzoek heeft als doel om praktijkervaringen van publiek-private samenwerkingen op te tekenen van de politie met private of maatschappelijke partijen.

Ter introductie

- Kunt u vertellen waar uw afdeling zich mee bezighoudt?
- Wat is uw rol binnen deze afdeling?
- Uit hoeveel personen bestaat uw afdeling?

Vorm & Aanleiding

- Op wat voor manier is er samenwerking met private of maatschappelijke partijen? *(meer inleidende vraag om te checken of er samenwerking is).*
- Hoe is deze samenwerking ontstaan?
- Wat was de aanleiding?
- Wie nam het initiatief?
- Wie is precies betrokken bij deze samenwerking? Waarom deze partijen (en geen andere?)
- Wat is het doel van deze samenwerking? *(vraag naar meerdere)*

Taken & Verantwoordelijkheden

- Hoe worden de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld tussen u en de partners?
- Zijn er afspraken gemaakt over de taakverdeling voor de samenwerking?
- Hoe zijn de taken verdeeld?
- Wie is uiteindelijk eindverantwoordelijk?
- Hoe ziet deze samenwerking er in de praktijk uit?
- Kunt u voorbeelden noemen van deze samenwerking?
- Worden de doelen behaald in deze samenwerking?

Informatie uitwisselen & Wettelijke kaders

- Hoe wordt informatie uitgewisseld tussen u en de partners? En vice versa?

- Hoe gaan jullie binnen deze samenwerking om met vertrouwelijke of privacygevoelige informatie?
- Wat voor afspraken zijn er gemaakt over het uitwisselen van informatie?
- Hoe worden in deze afspraken wettelijke kaders gewaarborgd?

Kansen, Knelpunten & Risico's

- Wat voor kansen biedt deze samenwerking?
- Kunt u voorbeelden noemen succesvolle samenwerking?
- Wat voor knelpunten zijn er voor uw organisatie in de samenwerking? *(dingen waardoor de samenwerking stroef verloopt)*
- Kunt u voorbeelden noemen uit de praktijk waarin deze knelpunten duidelijk werden?
- Wat zouden mogelijke oplossingen zijn voor deze knelpunten?
- Welke risico's zijn er in de samenwerking en voor wie? *(mogelijke negatieve gevolgen van de samenwerking)*
- Kunt u voorbeelden noemen van risico's in de samenwerking en hoe bent u daar mee omgegaan?

Overnemen van politietaken

- Welke taken zouden de partners van de politie over kunnen nemen?
- Wat zouden daarin uitdagingen zijn?
- Denkt u dat het ooit realiteit kan worden dat partners taken van de politie overnemen?
- Hoe staat de politie hierin?
- Hoe staan partners hierin?

Samenwerking bevorderen

- Wat zijn volgens u randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking?
- Zijn er punten waarop samenwerking met private en maatschappelijke partners kan verbeteren?
- Wat moet er voor een betere samenwerking gebeuren en door wie?

Ter afsluiting

- Wie zouden we nog meer moeten spreken?
- Heeft u nog iets aan te vullen op dit interview?
- Zijn er relevante documenten over samenwerking met private en maatschappelijke partijen die u kunt delen?

B2.3.2 Topiclijst voor respondenten werkzaam bij andere partijen dan politie (publiek, privaat, maatschappelijk)

Voor de start van het interview wordt het informed consent-formulier met de respondent doorgesproken en tekent de respondent voor toestemming voor het interview en voor de opname. Indien voor dit laatste consent is gegeven kun je de opname starten. Het onderzoek heeft als doel om praktijkervaringen van publiek-private samenwerkingen op te tekenen, in dit geval samenwerking met de politie.

Ter introductie

- Kunt u vertellen waar uw organisatie zich mee bezighoudt?
- Wat is uw rol binnen deze organisatie?
- Hoeveel mensen werken in deze organisatie?

Vorm & Aanleiding

- Op wat voor manier is er samenwerking tussen uw organisatie/project/ bedrijf met de politie? *(meer inleidende vraag om te checken of er samenwerking is).*
- Hoe is deze samenwerking ontstaan?
- Wat was de aanleiding?
- Wie nam het initiatief?
- Wie is precies betrokken bij deze samenwerking?
- Wat is het doel van deze samenwerking? *(vraag naar meerdere)*

Taken & Verantwoordelijkheden

- Hoe worden de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld tussen uw organisatie en de politie?
- Zijn er afspraken gemaakt over de taakverdeling voor de samenwerking?
- Hoe zijn de taken verdeeld?
- Wie is uiteindelijk eindverantwoordelijk?
- Hoe ziet deze samenwerking er in de praktijk uit?
- Kunt u voorbeelden noemen van deze samenwerking?
- Worden de doelen behaald in deze samenwerking?

Informatie uitwisselen & Wettelijke kaders

- Hoe wordt informatie uitgewisseld tussen uw organisatie en de politie en visa versa?
- Hoe gaan jullie binnen deze samenwerking om met vertrouwelijke of privacygevoelige informatie?

- Wat voor afspraken zijn er gemaakt met de politie over het uitwisselen van informatie?
- Hoe worden in deze afspraken wettelijke kaders gewaarborgd?

Kansen, Knelpunten & Risico's

- Wat voor kansen biedt deze samenwerking met de politie uw organisatie?
- Kunt u voorbeelden noemen van succesvolle samenwerking?
- Wat voor knelpunten zijn er in de samenwerking? *(dingen waardoor de samenwerking stroef verloopt)*
- Kunt u voorbeelden noemen uit de praktijk waarin deze knelpunten duidelijk werden?
- Wat zouden mogelijke oplossingen zijn voor deze knelpunten?
- Welke risico's zijn er in de samenwerking en voor wie? *(mogelijke negatieve gevolgen van de samenwerking)*
- Kunt u voorbeelden noemen van risico's in de samenwerking met de politie en hoe bent u daar mee omgegaan?

Overnemen van politietaken

- Welke taken zou uw organisatie over kunnen nemen van de politie?
- Wat zouden daarin uitdagingen zijn?
- Denkt u dat het overnemen van bepaalde taken van de politie door uw organisatie realiteit kan worden?
- Hoe denkt u dat de politie hierin staat?

Samenwerking bevorderen

- Wat zijn volgens u randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking?
- Zijn er punten waarop uw samenwerking met de politie kan verbeteren?
- Wat moet er voor een betere samenwerking gebeuren en door wie?

Ter afsluiting

- Wie zouden we nog meer moeten spreken?
- Heeft u nog iets aan te vullen op dit interview?

B2.4. Informatiebrief voor respondenten

TOESTEMMINGSVERKLARING

voor deelname aan wetenschappelijk onderzoek

'POLITIEFUNCTIE EN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING'

Versie 30 mei 2024

Ik ben geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb de schriftelijke informatie gelezen. Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek. Ik heb gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken en die is geheel vrijwillig. Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgaaf van redenen.

Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen:

Naam:

Handtekening: **Datum:**

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart bij dezen dat de hierboven genoemde persoon mondeling en schriftelijk is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek.

Naam:

Functie:

Handtekening: **Datum:**

‘Politiefunctie en publiek-private samenwerking’

Waar gaat het onderzoek over?

Dit onderzoek heeft als doel om: 1) na te gaan wat nodig is voor de doorontwikkeling van publiek-private samenwerking ten bate van de politiefunctie, 2) randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen politie en private partners in kaart te brengen, en 3) in casusonderzoek praktijkervaringen ophalen op vlak van publiek-private samenwerking in het veiligheidsdomein om op basis hiervan aanbevelingen te formuleren.

De Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen voeren dit onderzoek uit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Het multidisciplinair onderzoeksteam heeft veel ervaring in het doen van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek rondom juridische, bestuurskundige en sociaalwetenschappelijke vraagstukken in het publieke domein. Tijdens dit onderzoek gaan wij in gesprek met personen die vanuit hun functie expertise of ervaring hebben op vlak van publiek-private samenwerking in het veiligheidsdomein.

Het onderzoek wordt gedaan door middel van literatuurstudie, documentanalyse, interviews en observaties.

Wat betekent deelname aan het onderzoek voor u?

Graag gaan de onderzoekers met u in gesprek over uw kennis en ervaring op vlak publiek-private samenwerking. Belangrijke onderwerpen van gesprek zijn randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking, uitdagingen en dilemma’s die hierbij komen kijken, en wat dit betekent voor de politiefunctie. Het gesprek zal ongeveer een uur duren, en zal online of op een locatie naar uw keuze plaatsvinden. Uw deelname zou een grote meerwaarde betekenen voor het onderzoek en wordt zeer op prijs gesteld.

Hoe gaan wij met de verstrekte gegevens om?

De Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen hechten veel waarde aan vertrouwelijkheid. Het vertrouwelijkheidsprotocol dat in dit onderzoek gehanteerd wordt is hieronder samengevat:

1. De informatie die aan het onderzoeksteam wordt verstrekt tijdens interviews, gesprekken of anderszins, wordt conform de daartoe geldende wet- en regelgeving en aldus vertrouwelijk behandeld. De voornoemde informatie wordt alleen gebruikt door en is enkel toegankelijk voor leden van het onderzoeksteam.

2. In de rapportage van het onderzoek zal geen tot personen of situaties herleidbare informatie worden opgenomen en zullen geen personen worden genoemd, met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Algemene verordening

gegevensbescherming. Dit geldt ook voor externe mededelingen van het onderzoeksteam (bijvoorbeeld in toelichtingen op het onderzoek of tijdens de interviews).

3. De in punt 2 beschreven handelwijze geldt niet voor de tot personen of situaties herleidbare informatie die afkomstig is uit openbare bronnen.

4. Het interview wordt opgenomen, behalve als de geïnterviewde daar onoverkomelijke bezwaren tegen heeft. Na het interview wordt een woordelijk verslag (transcript) en samenvatting gemaakt. Het transcript wordt standaard aan de geïnterviewde voorgelegd ter vaststelling van een correcte weergave van de uitspraken. Het onderzoeksteam voegt eventuele reacties van de geïnterviewde toe aan het transcript. Het transcript wordt definitief vastgesteld nadat de reactie van de gesprekspartner is ontvangen of als twee weken na het ontvangen van het transcript geen reactie is ontvangen.

5. De analyse van de gegevens en de bijbehorende conclusies vallen ten deel aan de onderzoekers.

6. Het definitieve transcript van het interview wordt niet als bijlage opgenomen in het rapport. Ook wordt het transcript niet aan de opdrachtgever of andere derden verstrekt.

7. Gedurende en na afloop van het onderzoek worden de gepseudonimiseerde gespreksverslagen en overige ter beschikking gestelde documenten bij de Universiteit Utrecht gearchiveerd en beheerd in een beveiligde dataopslag. Dit zal plaatsvinden met inachtneming van de in de punten 1 en 2 aangegeven vertrouwelijkheid en geldende wet- en regelgeving.

8. De data worden voorafgaand aan archivering, en na afronding van het onderzoek, ontdaan van uw naam en alle persoonlijke gegevens die tot mogelijke identificatie van u of andere personen kan leiden.

Vragen?

Indien u aanvullende vragen heeft, kunt u altijd contact opnemen met het onderzoeksteam via onderstaande contactpersoon:

Naam:

E-mail:

Telefoon:

B2.5. Codeboom

Tabel B2. 2: Codeboom voor casusanalyse

Hoofdcode	Subcode
1. Vorm PPS (bv. type samenwerking, relatie, …)	1.1 Relationeel
	1.2 Contractueel
	1.3 Mengvorm
	1.4 Verdeling van verantwoordelijkheden
	1.5 Niet echt samenwerking
	1.6 Anders
2. Terrein PPS (bv. sector)	2.1 Algemene (politie)taken
	2.2 Specifieke criminaliteitsfenomenen
	2.3 Beveiliging
	2.4 Stedelijke veiligheid
	2.5 Transportsector
	2.6 Sport en evenementen
	2.7 Verschillende terreinen
3. Aanleiding	
4. Initiatiefnemer	4.1 Initiatiefnemer - Politie
	4.2 Initiatiefnemer - Andere publieke organisatie
	4.3 Initiatiefnemer - Privaat/maatschappelijk
5. Betrokkenen	5.1 Betrokkene - Politie
	5.2 Betrokkene - Private partij
	5.3 Betrokkene - Maatschappelijke partij
	5.4 Betrokkene - Publieke organisatie
6. Doelen	
7. Verdeling verantwoordelijkheden /bevoegdheden	7.1 Verantwoordelijkheden - Junior partnership
	7.2 Verantwoordelijkheden - Outsourcing/contracting
	7.3 Verantwoordelijkheden - Nevengeschikte samenwerking
	7.4 Verantwoordelijkheden - Problemen
8. Afspraken informatie-uitwisseling	
9. Afspraken (wettelijke) kaders en waarborgen	

10. Kansen en voordelen PPS	10.1 Algemene voordelen of kansen
	10.2 Voordelen of kansen specifiek voor politie of overheid
	10.3 Voordelen of kansen specifiek voor private partijen
11. Knelpunten en risico's PPS	11.1 Algemene knelpunten of risico's
	11.2 Knelpunten of risico's specifiek bij politie of overheid
	11.3 Knelpunten of risico's specifiek bij private partijen
12. Onbedoelde neveneffecten van PPS	12.1 Onbedoelde positieve neveneffecten van PPS
	12.2 Onbedoelde negatieve neveneffecten van PPS
13. Randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking	13.1 Aanwezige randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking
	13.2 Niet-aanwezige randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie

- Prof. dr. J.C.J. (Hans) Boutellier, voorzitter, *Studie & Strategie*
- Dr. Y.E. (Yentl) Dudink, *Ministerie van Justitie & Veiligheid* (t/m december 2024)
- A.M. (Fons) van Gessel, *Ministerie van Justitie & Veiligheid* (v/a januari 2025)
- Mr. W.M. (Willemien) de Jongste, *WODC.*
- Prof. dr. P. (Pieter) Leloup, *Universiteit Gent*
- Dr. R. (Rianne) Warsen, *Erasmus Universiteit*