

# Living apart together?

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

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



**Living apart together?**



# Living apart together?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Inhoudsopgave

**Samenvatting 'Living apart together? Publiek-private relaties in de  
bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit' / 7**



## Samenvatting ‘Living apart together? Publiek-private relaties in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit’

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

De publiek-private relaties waar wij ons op richten, bestaan tussen strafrechtelijke actoren (met name politie en justitie) en particuliere onderzoekers. Particuliere onderzoekers zijn veelvuldig betrokken bij onderzoek naar financieel-economische criminaliteit door en binnen organisaties. Dit soort onderzoeken wordt veelal buiten het strafrechtelijk systeem om afgehandeld, via alternatieve oplossingen (bijvoorbeeld civiel- of arbeidsrechtelijk). De zichtbaarheid van (en het toezicht op) deze particuliere onderzoeken is dan ook beperkt. In dit onderzoek verstaan wij onder particuliere onderzoekers interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als POB's), forensische accountants en advocaat-onderzoekers.

Financieel-economische criminaliteit kan een organisatie veel schade berokkenen en zelfs het voortbestaan op het spel zetten. Het heeft daarnaast een ontwrichtende werking op het economisch verkeer en tast het maatschappelijk vertrouwen in het economisch systeem aan (Huisman, 2017). Vanwege een veelheid aan redenen, zoals een verlies van controle, worden politie en justitie echter slechts in beperkte mate betrokken bij het onderzoek naar en de afhandeling van interne financieel-economische criminaliteit. Omdat veel van deze criminaliteit door particuliere onderzoekers wordt onderzocht en afgehandeld, heeft men binnen de strafrechtelijke keten slechts in beperkte mate zicht op financieel-economische criminaliteit binnen organisaties. Politie en justitie zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de bereidheid van organisaties



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

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

In het hiernavolgende presenteren wij eerst de probleemstelling en onderzoeksvragen. Vervolgens gaan wij kort in op publiek-private relaties zoals die in de literatuur worden besproken. In wat volgt, bespreken wij hoe onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit in Nederland is georganiseerd, zowel in de private sector als binnen de politie. Het volgende onderwerp van deze leesvervangende samenvatting omvat de aangifte en dan met name de redenen die organisaties kunnen hebben om hiertoe (niet) over te gaan en de overwegingen die voor politie en justitie een rol spelen om de aangifte al dan niet in onderzoek te nemen. Vervolgens bespreken wij de publiek-private relaties die wij in ons onderzoek hebben geïdentificeerd op het gebied van de aanpak van interne financieel-economische criminaliteit, waarna de bruikbaarheid van particulier onderzoek voor een strafrechtelijke vervolging wordt behandeld. We kunnen daarnaast factoren identificeren die publiek-private relaties bevorderen, dan wel bemoeilijken; dit onderwerp staat centraal in de volgende paragraaf van deze leesvervangende samenvatting. Ten slotte beantwoorden wij de overkoepelende onderzoeksvraag, waarbij wij ook reflecteren op enige opvallende resultaten uit ons onderzoek. Wij besteden hierbij specifiek aandacht aan de vraag welke belemmerende factoren specifiek voor publiek-private relaties op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit gelden en wat bijzonder is op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit ten opzichte van publiek-private relaties op andere terreinen.

### *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

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

---

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

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

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

De empirische gegevens waarop de antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd, zijn verkregen met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen juli 2018 en maart 2020. Concreet gaat het om semi-gestructureerde expertinterviews, dossieranalyses en aanvullende gesprekken. Wij hebben in totaal dertig respondenten gesproken, tijdens 25 interviews. Veertien respondenten zijn werkzaam in het particuliere onderzoek en zestien in het strafrechtelijke systeem. Alle interviews zijn opgenomen via een audiorecorder en zijn *face to face* uitgevoerd. Ter aanvulling op de interviewdata hebben wij zeven dossiers geanalyseerd van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar interne financieel-economische criminaliteit, waarbij ook sprake was van een particulier onderzoek. De dossieranalyse heeft plaatsgevonden nadat de interviews zijn afgerond. Het oudste dossier stamt uit 2012 en het meest recente uit 2019. Het gaat om zes gevallen van interne financieel-economische criminaliteit en een geval van externe financieel-economische criminaliteit (creditcardfraude).

In het hiernavolgende geven wij eerst een kort overzicht van publiek-private relaties (en samenwerking in het bijzonder), voor wij overgaan tot het bespreken van de hiervoor gepresenteerde deelvragen.

*Publiek-private samenwerking (PPS) en publiek-private relaties*

In het onderhavige onderzoek staan publiek-private relaties centraal. Een specifieke verschijningsvorm hiervan is publiek-private samenwerking (PPS). Dit is waar men in het dagelijks spraakgebruik veelal op doelt als het gaat over 'samenwerking'. PPS kan in het kort worden gedefinieerd als een samenwerking tussen publieke en private actoren met een langdurig karakter, waarbij actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarbij risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2003: 137). Dit betekent dat er sprake dient te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid en een verregaande vorm van samenwerking. In de praktijk blijkt die verregaande vorm van samenwerking echter een grote uitdaging en veel voorbeelden van publiek-privaat contact zijn niet als zodanig te definiëren. In veel gevallen zal er geen sprake zijn van samenwerking, maar eerder van een co-existentie van publiek en privaat binnen het domein van (intern) onderzoek (Meerts, 2019a). Om deze reden wordt er in dit rapport gesproken over 'publiek-private relaties (of contacten)'. Deze term omvat alle (meer en minder vergaande) verschijningsvormen van publiek-privaat contact op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit.

Publiek-private relaties worden vaak bekeken vanuit het gezichtspunt van pluralisering van het veiligheidsveld en de politiefunctie. De impliciete aanname hierbij is dat de politiefunctie voorheen een monopolie was van de overheid, maar dat tegenwoordig een veelheid aan actoren de verantwoordelijkheid voor veiligheid deelt. Voor een belangrijk deel zijn dit commerciële actoren die veiligheid als 'product' verkopen (Shearing & Stenning, 1983). Om dit proces te beschrijven, wordt in wetenschappelijke literatuur vaak gebruikgemaakt van begrippen zoals 'responsabilisering', 'privatisering' en 'nodale veiligheid'.

Waar privatisering gaat over het afstoten, dan wel overdragen, van overheidstaken richting private actoren, wil responsabilisering zeggen dat private actoren medeverantwoordelijk worden gemaakt voor een bepaald probleem (Garland, 2001). Op deze wijze worden private actoren betrokken bij veiligheid, zonder dat de overheid de regie volledig verliest. Overheidsbeleid blijft hier namelijk leidend. Responsabilisering is hiermee breder dan privatisering. Nodale veiligheid daarentegen verwijst naar een situatie waarin het aanbod van veiligheidsdiensten versnipperd is geraakt tussen een veelheid aan publieke en private actoren. Dit wordt ook wel 'multilateralisering' genoemd, waarbij veiligheid wordt aangeboden via complexe netwerken die kunnen bestaan uit publieke of private actoren, of een mix van beiden (Shearing & Stenning, 1981). Nodale *security governance* leunt op horizontale relaties, waarbij alle partijen min of meer gelijkwaardig zijn (Shearing, 1992). Vanuit dit gezichtspunt wordt geen prioriteit gegeven aan het strafrechtelijke systeem: de overheid is '*a node among many*' (Boutellier & Van Steden, 2011). Vanuit het oogpunt van nodale *governance* van veiligheid worden de verschillen tussen 'publiek' en 'privaat' steeds minder duidelijk.

Bovenstaande ontwikkelingen sluiten niet naadloos aan bij de relaties tussen politie en particuliere onderzoekers op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties (Meerts, 2019b). Ondanks de voorbeelden van samenwerking die wij

---

hebben gevonden, lijkt er in de praktijk meer sprake van een scheiding dan een verving tussen publiek en privaat. In dit kader kunnen wij gebruikmaken van de indeling van Meerts (2019a), die spreekt van een continuüm dat loopt van eenzijdige overdracht van informatie via een aangifte en (enige) wederzijdse informatie-uitwisseling, tot daadwerkelijke samenwerking rondom een specifieke zaak. Dergelijke ad-hoccontacten, die ontstaan rondom een specifieke, vaak relatief kortdurende en afgebakende aanleiding, komen in de praktijk veel voor. Dit wil echter niet zeggen dat meer structurele vormen van samenwerking, zoals de hiervoor gedefinieerde PPS, volledig afwezig zijn rondom financieel-economische criminaliteit. Opvallend genoeg gaat het hier echter relatief vaak om samenwerking op het gebied van *externe* financieel-economische criminaliteit, waarbij het delict wordt gepleegd van buiten de organisatie en de slachtoffers vaak ook extern aan de organisatie zijn (Staats, Meerts, Huisman & Kleemans, 2021).

In veel gevallen blijft het onderzoek naar en de afhandeling van financieel-economische criminaliteit binnen de private sector (zie ook Hoogenboom, 2016). Ten eerste is er niet altijd sprake van 'functionele overlap' tussen publiek en privaat: waar strafrechtelijke actoren zoals de politie zich exclusief richten op gedrag dat strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht of bijzondere wetgeving, oriënteren private onderzoekers zich breder op gedrag dat als schadelijk wordt beschouwd door hun opdrachtgevers. Ten tweede volgen, in het verlengde van het bovenstaande, publieke en private actoren een andere rationale. De commerciële context waarbinnen particuliere onderzoekers functioneren, leunt op het civiele recht. Dat brengt met zich mee dat veel gevallen van criminaliteit via dat civiele recht worden afgehandeld (bijvoorbeeld via het arbeidsrecht). De nadruk ligt hier op een efficiënte oplossing, niet op het straffen van de persoon in kwestie. De verschillende *framing* van hetzelfde gedrag is hierbij veelzeggend: een ongewenste gedraging kan worden gedefinieerd als een delict, een onrechtmatige daad of wanprestatie. Eenzelfde onderscheid is te onderkennen in de gebruikte terminologie binnen de strafrechtelijke opsporing en particulier onderzoek: degene tegen wie een verdenking bestaat is binnen een particulier onderzoek geen verdachte, maar een betrokkene. In dezelfde lijn wordt de betrokkene niet verhoord, maar geïnterviewd. De gebruikte terminologie heeft op deze wijze niet alleen impact op de weg die wordt bewandeld, maar ook op de mate van rechtsbescherming die de onderzochte persoon geniet (Meerts, 2019a). Ten derde bestaat er een verschil in gediende belangen. Het strafrechtelijke systeem is in principe gericht op het algemeen belang (Loader & White, 2017). Criminaliteit wordt daarbij gedefinieerd als een conflict tussen de staat en de verdachte, waarbij de organisatie waarbinnen het gedrag heeft plaatsgevonden minder relevant is. De specifieke belangen van die organisatie staan juist wel centraal binnen particulier onderzoek. Dit neigt naar het zogenaamde '*private government model*', besproken door Crawford (2006: 466), waarbij de overheid buiten wordt gehouden en alleen wordt betrokken op het moment dat zij daartoe een uitnodiging krijgt door de private actoren. Naar dit laatste wordt ook wel verwezen met de term 'politieparticipatie', wat verwijst naar de situatie waarin de politie 'deelneemt aan opsporingsactivi-

teiten die geïnitieerd zijn door burgers en waarin burgers de leiding nemen' (De Vries, Wemmers, Duijf & Kallen, 2020: 65).

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

### *Onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit in Nederland*

#### *De politieorganisatie*

De politie en het Openbaar Ministerie zijn de organisaties die in eerste instantie zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 141 Wetboek van Strafvordering). Dit is niet anders op het gebied van financieel-economische criminaliteit, hoewel er ook andere actoren betrokken zijn bij de opsporing, zoals de FIOD en andere bijzondere opsporingsdiensten (zie o.a. Muller, 2016). De bijzondere opsporingsdiensten worden vanwege de doeleinden van dit onderzoek hier echter grotendeels buiten beschouwing gelaten. Onderzoek naar financieel-economische criminaliteit wordt binnen de politieorganisatie uitgevoerd door rechercheurs die gespecialiseerd zijn in financieel-economische criminaliteit, maar ook door rechercheurs zonder deze specifieke expertise. Dit kan plaatsvinden op een lager (binnen basisteams of op districtsniveau) of hoger organisatieniveau (eenheidsniveau). De eenvoudigere zaken worden hierbij eerder opgepakt door basisteams en op districtsniveau, terwijl de meer complexe zaken eerder worden opgepakt door speciale (FINEC/FINO)<sup>1</sup> afdelingen op eenheidsniveau. Uit ons onderzoek komen geen formele criteria naar voren op basis waarvan het onderscheid tussen 'complex' en 'eenvoudig' wordt gemaakt. Naast deze verdeling over de verschillende niveaus binnen de eenheden heeft de Dienst Landelijke Recherche van de Landelijke Eenheid een Thematisch team FINEC/fraude. Daarnaast kent de politie op landelijk niveau een centraal punt voor expertise op het gebied van

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

---

financieel-economische criminaliteit, NXT Financieel Opsporen geheten (voorheen het Knooppunt FINEC, zie De Bie, Vynckier & Van der Veer, 2014).

Per regionale eenheid is ten slotte vanaf juni 2017 een regionaal expertisepunt geopend, de zogenaamde 'Frontoffices Fraude Financieel' (hierna: Frontoffices). De Frontoffices zijn ontwikkeld om het gat op te vangen dat dreigde te ontstaan met de reorganisatie van de politie en het verdwijnen van de Fraudemeldpunten. Het is de bedoeling dat de Frontoffices vooral een taak hebben bij de meer complexe vormen van fraude. Idealiter wordt dit type zaken zowel door externen (zoals particuliere onderzoekers) als internen (binnen de politie) aan de Frontoffices doorgegeven (via een aangifte of melding) (Politie, 2018). Hierdoor kan de Frontoffice een overzicht vormen van de complexe zaken en adviseren ten aanzien van het verdere verloop van het opsporingsonderzoek.

De Frontoffices worden niet genoemd in het inrichtingsplan van de Nationale Politie, waardoor er voor elke eenheid ruimte is ontstaan om de Frontoffice zelf in te richten. De verschillende Frontoffices leggen verschillende accenten bij en geven verschillende invullingen aan de functies. Zo heeft de Frontoffice in een aantal eenheden de functie van een brievenbus, maar is deze in andere eenheden betrokken bij het coördineren, wegen en voorbereiden van financieel-economische opsporingsonderzoeken. In de praktijk blijken de taken en functies van de Frontoffices Fraude Financieel dus per eenheid uiteen te lopen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de Frontoffices verschillend functioneren. De Frontoffices hebben de potentie om tegemoet te komen aan de wensen van professionals binnen zowel het strafrechtelijke systeem als de private sector. Zij blijken echter maar beperkt bekend onder (publieke en private) onderzoekers.

#### *Particulier onderzoek*

Interne financieel-economische criminaliteit wordt niet alleen binnen een strafrechtelijk kader onderzocht. Particulier onderzoek wordt uitgevoerd door interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als POB's), forensische accountants en advocaten(kantoren). Binnen deze groepen bestaan er verschillen op het gebied van grootte van de organisatie of het organisatieonderdeel waarvan de onderzoekers deel uit maken (variërend van zzp'ers tot mkb en multinationals), het type opdrachtgever waar men zich op richt (variërend van mkb tot multinationals en overheid) en het type onderzoek dat men verricht (variërend van een eenvoudige diefstal tot complexe megafraudes).

Particuliere onderzoekers worden ingezet voor het onderzoek naar een groot aantal onwenselijke gedragingen op financieel-economisch terrein. Particulier onderzoek is in de eerste plaats gericht op het oplossen van het probleem van de opdrachtgever en daarmee is het meer gericht op wat er is gebeurd (de daad) dan op wie het heeft gedaan (de dader). Hoewel veel gedrag zowel civiel- als strafrechtelijk is te duiden, is de opzet van een particulier onderzoek dus vaak breder dan het vinden van een dader voor een criminele gedraging. De vraag onder welke delictsomschrijving de gedraging valt is voor particulier onderzoek minder relevant en krijgt pas betekenis op het moment dat wordt besloten om aangifte te doen (Meerts, 2019a). Particulier onderzoek wordt ook

wel 'feitenonderzoek' of 'toedrachtsonderzoek' genoemd (o.a. NVb, 2015). Dit onderzoek kan naast onderzoeken naar aanleiding van een verdenking van strafbaar of anderszins onwenselijk gedrag bijvoorbeeld ook *pre-employment screenings* en achtergrondonderzoeken omvatten.

Bij een verdenking van een misdraging moet er vaak snel worden gehandeld. Dit is een van de redenen waarom er vaak eerst particulier onderzoek wordt verricht, alvorens eventueel over te gaan tot een aangifte (Williams, 2005; Meerts, 2019a). Particuliere onderzoekers zijn in staat veel sneller te handelen dan het strafrechtelijke systeem. Dit speelt in het bijzonder ook wanneer landsgrenzen moeten worden overschreden. Een particulier onderzoek start in de regel met een opdrachtbevestiging, waarin onder andere wordt bepaald welke handelingen dienen te worden uitgevoerd om aan de opdracht te voldoen (Meerts, 2019a). Gezien de omstandigheid dat zij niet kunnen worden gedefinieerd als opsporingsambtenaar, zijn particuliere onderzoekers niet gehouden aan het Wetboek van Strafvordering, wat onder andere betekent dat zij geen opsporingsbevoegdheden hebben. Het gebrek aan opsporingsbevoegdheden beperkt de opties tot (legaal) onderzoek, maar zorgt er ook voor dat particuliere onderzoekers aan minder strikte regels gebonden zijn en niet hoeven te wachten op toestemming van een rechter of officier van justitie voordat zij bepaalde handelingen uit kunnen voeren (Meerts, 2019b).

Hoewel dus beperkt in de in te zetten onderzoeksmethoden, zijn particuliere onderzoekers vaak goed in staat om binnen hun mogelijkheden tot relevante feiten te komen. Particuliere onderzoekers zijn hierbij voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden die de opdrachtgever heeft als werkgever of leverancier van bepaalde diensten, en van de vrijwillige medewerking van betrokken partijen (Williams, 2014). Veel informatie kan gehaald worden uit onderzoek naar interne systemen, zoals personeelsbestanden en andere administratie, communicatiesystemen (denk aan e-mail en telefonie) en financiële administratie. Open bronnenonderzoek, bijvoorbeeld in databanken zoals de Kamer van Koophandel en op sociale media, wordt ook geregeld ingezet in particulier onderzoek. Particuliere onderzoekers kunnen daarnaast gebruikmaken van andere methoden, zoals observatie of het doen van een proefaankoop. Belangrijk is verder informatie verzamelen door in gesprek te gaan met betrokkenen en getuigen. Anders dan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, heet dit in het kader van een particulier onderzoek geen 'verhoor', maar een 'interview' (Meerts, 2019a).

Het ontbreken van opsporingsbevoegdheden levert ruimte op voor particuliere onderzoekers. Dit wekt bij sommige professionals uit de publieke sector de suggestie dat particuliere onderzoekers dingen doen die binnen de context van een strafrechtelijk onderzoek niet toegestaan zouden zijn. Bij het inzetten van verschillende onderzoeksmethoden dienen particuliere onderzoekers zich echter desondanks aan bepaalde regels te houden. Hoewel de specifieke regelgeving (en de status daarvan) per type onderzoeker verschilt, komen de achterliggende principes in grote lijnen overeen. Belangrijk hierbij zijn de principes van subsidiariteit en proportionaliteit, die voorschrijven dat de ingezette methode van onderzoek moet leiden tot de minst ingrijpen-



---

de inbreuk ten opzichte van de betrokken personen en dat de inbreuk in verhouding dient te staan tot het te bereiken resultaat en het te dienen belang. Andere principes die worden aangehouden zijn het recht op hoor en wederhoor en de informatieverplichting in de zin van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG), die voorschrijven dat iemand die onderwerp is van onderzoek enerzijds het recht heeft om gehoord te worden en te reageren op de bevindingen van de onderzoekers en anderzijds dat deze persoon geïnformeerd dient te worden van het feit dat er onderzoek naar hem of haar is gedaan (Meerts, 2019a). In veel gevallen zal aan de informatieplicht worden voldaan op het moment dat iemand uitgenodigd wordt voor een interview, en zal deze dus samenvallen met het de hoorfase van het onderzoek.

Nadat een particulier onderzoek is afgerond, wordt er over het algemeen een rapportage gemaakt voor de (interne) opdrachtgever, hoewel interne onderzoeksafdelingen dit in kleine en simpele onderzoeken soms achterwege laten. Er bestaan verschillen tussen de typen particuliere onderzoekers met betrekking tot het leveren van advies en het trekken van conclusies op basis van de onderzoeksresultaten (zo vermijden accountants dit en voegen advocaten het juist toe – zie Meerts, 2019a). Op basis van een dergelijk verslag van de uitkomsten van het onderzoek wordt vervolgens een beslissing genomen ten aanzien van de afhandeling van de zaak. Interventies kunnen worden gezocht in interne sanctiesystemen, het civiele recht en meer specifiek het arbeidsrecht, of het strafrecht. Particuliere onderzoekers zijn over het algemeen slechts beperkt betrokken bij de beslissing over de afhandeling. Deze beslissing wordt vaak genomen door Human Resources, management en/of de Legal Counsel van de betrokken organisatie.

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

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



Ten aanzien van de aard van de particuliere onderzoeksmarkt in Nederland kunnen wij kort gezegd stellen dat het gaat om een professionele markt die onderzoeksdiensten levert aan organisaties die te maken krijgen met interne financieel-economische criminaliteit (en ander ongewenst gedrag).<sup>2</sup> Het kan hierbij zowel gaan om (forensische afdelingen binnen) grote organisaties als om kleinere nichekantoren. De markt bestaat grofweg uit vier groepen actoren, namelijk interne onderzoeks- of veiligheidsafdelingen van grote organisaties, particuliere onderzoeksbureaus (ook wel bekend als PO-B's), forensische accountants en advocatenkantoren. Het is een versnipperde sector, die verschillende typen onderzoekers omvat, elk met hun eigen professionele achtergrond en regelgeving. Daarnaast zien we een grote verscheidenheid aan opdrachtgevers, en daarmee gediende belangen. De betrokkenheid van particuliere onderzoekers bij onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit is groot. Respondenten schatten in dat veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit volledig particulier worden onderzocht en afgedaan. Hiermee blijft veel financieel-economische criminaliteit volledig binnen de particuliere sector en heeft men binnen de strafrechtelijke keten slechts beperkt zicht op interne financieel-economische criminaliteit.

#### *Het doen van aangifte en het vervolg*

Ondanks dat veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit binnen de privaatrechtelijke sfeer worden onderzocht en afgedaan, wordt er wel degelijk soms door organisaties overgegaan tot het betrekken van politie en justitie via een aangifte. Redenen die door respondenten worden aangevoerd om *niet* over te gaan tot een aangifte kunnen worden samengevat in de volgende categorieën: commerciële overwegingen, praktische overwegingen, normatieve overwegingen en een gebrek aan vertrouwen in het strafrecht. Bij commerciële overwegingen valt te denken aan kosten die gemoed zijn met een aangifte, de vraag wat een aangifte de organisatie oplevert en impact op reputatie. Een voorbeeld van een praktische overweging is dat men een efficiëntere oplossing zoekt. Een normatieve overweging in dit kader is bijvoorbeeld het laten meewegen van de belangen van de betrokken medewerker. Het gebrek aan vertrouwen in het strafrechtelijke systeem wordt onder andere gevoed door de perceptie dat politie en justitie kennis en expertise ontberen op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Het niet-doen van aangifte leidt ertoe dat zowel publieke als private actoren op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit een vrij beperkt inzicht hebben in wat zich in het werkveld van de ander afspeelt.

Tegelijkertijd blijkt dat respondenten uit de particuliere onderzoekssector en hun opdrachtgevers in bepaalde gevallen in ieder geval overwegen om *wel* aangifte te doen. Het is belangrijk op te merken dat respondenten aangeven dat aangifte over het algemeen niet de enige actie is: aangifte wordt vaak gedaan naast (en in veel gevallen na) het nemen van interne, arbeids- of andere civielrechtelijke maatregelen. Redenen die worden aangevoerd om wel over te gaan tot een aangifte kunnen als volgt worden sa-

2 Dit zijn niet de enige activiteiten van particuliere onderzoekers, maar dit zijn de activiteiten die relevant zijn voor het onderhavige onderzoek.

---

mengevat: het kan gaan om een organisatiebeleid om aangifte te doen, om strategische en pragmatische overwegingen en wederom om normatieve overwegingen. Normatieve overwegingen die kunnen leiden tot het overgaan tot aangifte hebben te maken met de perceptie dat aangifte – moreel gezien – de juiste handeling is. Hierbij kan een gevoelde maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol spelen, maar bijvoorbeeld ook een behoefte aan vergelding. Strategische/pragmatische overwegingen komen vaak neer op een noodzakelijkheid – om een ander doel te bereiken is een aangifte nodig. Hier gaat het bijvoorbeeld om het verzamelen van informatie waarvoor opsporingsbevoegdheden nodig zijn. Gezien het gebrek aan interne informatie bij externe financieel-economische criminaliteit zal dit volgens respondenten vaker gaan over financieel-economische criminaliteit die van buiten de organisatie komt (hoewel ook bij volledig interne onderzoeken informatie kan ontbreken). Een interessant spanningsveld in dit kader is dat, hoewel respondenten aangeven dat het soms nodig is om aangifte te doen om informatie te achterhalen die zonder opsporingsbevoegdheden niet beschikbaar is, zij tegelijkertijd stellen vrijwel alleen aangifte te doen van ‘kansrijke zaken’. Dat betekent in de praktijk dat zaken waarbij een betrokkene is geïdentificeerd en waarbij voldoende informatie beschikbaar is eerder voor een aangifte in aanmerking komen (door particuliere onderzoekers ook wel ‘panklare zaken’ genoemd) – dit zijn vaak juist gevallen van interne financieel-economische criminaliteit. Andere voorbeelden van strategische of pragmatische overwegingen zijn situaties waarin de organisatie een meldplicht heeft richting een toezichthouder; dit wordt gevraagd door bijvoorbeeld een verzekeraar of het noodzakelijk is voor het gebruik van een waarschuwingsregister (vaak aangeduid als ‘zwarte lijst’); een aangifte kan worden gebruikt ter bevordering van een andere afdoening (bijvoorbeeld ontslag); of men de voorkeur geeft aan betrokkenheid van het Nederlandse Openbaar Ministerie ten opzichte van een buitenlandse instantie.

Op het moment dat er besloten is tot het overgaan tot het doen van aangifte, gaat de vraag spelen wat politie en justitie vervolgens met deze aangifte doen. Uit ons onderzoek blijken meerdere overwegingen een rol te spelen bij de beslissing van politie en justitie om gevolg te geven aan aangiftes van interne financieel-economische criminaliteit. Deze kunnen worden samengevat in redenen die te maken hebben met de aard van de gedraging, met de organisatie van het strafrechtelijke systeem of met de aangever. Bij de aard van de gedragingen gaat het er bijvoorbeeld om dat de aangifte – in de ogen van degene die de aangifte opneemt – geen strafbaar feit omvat, dat er geen maatschappelijk belang zou zijn gediend bij het strafrechtelijk onderzoeken van de zaak (en het dus wordt opgevat als een particulier belang) of dat er onvoldoende sprake is van een opsporingsindicatie. Wat betreft de organisatie van het strafrechtelijke systeem gaat het vooral om capaciteitsproblemen en de wijze waarop er in de prioritering wordt omgegaan met interne financieel-economische criminaliteit. Ten aanzien van de aangever, ten slotte, blijken overwegingen een rol te spelen zoals of het gaat om een weerbare partij die zelf actie kan ondernemen, of er reeds actie is ondernomen en of er met deze aangever wellicht afspraken liggen ten aanzien van het doen van aangifte.

*Publiek-private contacten op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit*  
 Hoewel veel gevallen van interne financieel-economische criminaliteit los van elkaar worden onderzocht en afgehandeld, kunnen we in meer algemene zin stellen dat publiek en privaat elkaar (via formele of informele wegen) weten te vinden op het moment dat dit noodzakelijk wordt geacht. Deze publiek-private contacten kunnen verschillende vormen aannemen, kunnen gericht zijn op de korte termijn of juist meer bestendig zijn en kunnen meer en minder vergaand van aard zijn.

In ons onderzoek hebben we ons voornamelijk gericht op operationele samenwerking en contacten, dat wil zeggen rondom een specifieke zaak. Hoewel dit in veel gevallen zal gaan om incidenteel (ad-hoc)contact, kan een dergelijk publiek-privaat contact ook ontstaan binnen meer bestendige en langdurige (structurele) samenwerkingen. De meeste van dit soort structurele samenwerkingen zijn echter vooral gericht op samenwerking op strategisch niveau, waardoor zij niet in eerste instantie gericht zijn op operationele samenwerking.

Bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit vindt veel publiek-privaat contact op ad-hocbasis plaats. Veelal gaat het hierbij niet zozeer om samenwerking, maar eerder om minder vergaande vormen zoals overdracht van privaat vergaarde informatie richting politie en justitie, eventueel met een zekere mate van wederkerigheid. Binnen ad-hoccontacten kan samenwerking ontstaan, maar meestal is het publiek-private contact minder vergaand. De meeste voorbeelden van samenwerking zien wij ontstaan in het kader van structurele, formele samenwerkingsverbanden die zijn gebaseerd op een convenant. Deze formele en meer bestendige samenwerkingsverbanden zijn echter voornamelijk gericht op de bestrijding van criminaliteit die *extern* is aan de deelnemende organisaties. Daarnaast gaat het hier vaak om samenwerking op strategisch niveau. Beide onderwerpen zijn niet de focus van ons onderzoek. Er zijn echter uitzonderingen te benoemen. Zo is de besproken Proeftuin Verzekeringsfraude een bijzonder initiatief, dat gericht is op operationele samenwerking. Hoewel de mate van samenwerking binnen de Proeftuin kritisch kan worden beschouwd (het is vooral gericht op het gebruik van particulier genereerde informatie binnen een strafrechtelijke vervolging), is het wel gericht op operationeel contact. Ook hier zien we echter weer dat het onderwerp gericht is op *externe* financieel-economische criminaliteit.

Hiermee kunnen wij concluderen dat voor het onderwerp van het onderhavige onderzoek (interne financieel-economische criminaliteit) heel weinig voorbeelden van daadwerkelijke samenwerking zijn aan te wijzen. We kunnen een aantal omstandigheden aandragen die dergelijke samenwerking bemoeilijken. Wij gaan hieronder uitgebreider in op deze omstandigheden, maar eerst besteden wij aandacht aan een belangrijk onderwerp binnen publiek-privaat contact: informatie-uitwisseling en de bruikbaarheid van particulier genereerde informatie binnen een strafrechtelijke vervolging.

---

*De bruikbaarheid van particulier onderzoek voor de strafrechtelijke vervolging van interne financieel-economische criminaliteit*

Publiek-privaat contact of samenwerking draait in belangrijke mate om de vragen op welke wijze privaat gegenereerde informatie kan worden ingezet binnen het strafrecht en op welke wijze informatie (legaal) kan worden uitgewisseld. Het komt vaker voor dat particulier gegenereerde informatie wordt gebruikt binnen het strafproces dan dat strafrechtelijke informatie kan worden gebruikt door particuliere onderzoekers. Informatie stroomt hoofdzakelijk van de private sector naar het strafrechtelijke systeem en veel minder andersom. Een van de kernvragen in het kader van informatiedeling is dan ook wat men binnen de context van een strafrechtelijk onderzoek met deze privaat gegenereerde informatie kan. Er lijken afdoende mogelijkheden te bestaan om particuliere informatie in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek, maar in de praktijk blijken politie en justitie nog vaak zoekende hoe om te gaan met door particuliere onderzoekers verzamelde en aangeleverde informatie. Publiek-private informatiedeling is niet onmogelijk en er wordt in de praktijk gebruikgemaakt van de bestaande mogelijkheden. Desondanks zien we dat de juridische mogelijkheden tot informatie-uitwisseling, maar vooral het gebruik van deze mogelijkheden, tot frustratie leiden bij zowel particuliere onderzoekers als politie en justitie.

De inhoud van de informatie en het type informatie dat wordt gedeeld kan in verschillende categorieën worden ingedeeld. Ten eerste benoemen respondenten dat informatie kan worden uitgewisseld die valt onder de categorie onderzoeks-, dan wel opsporingshandelingen. Hierbij gaat het om informatie zoals welke verdachten zijn of worden gehoord of wanneer een doorzoeking plaats zal vinden. Een tweede categorie van uitgewisselde informatie bestaat uit concrete onderzoeksbevindingen. Ten derde benoemen respondenten zogenaamde sturingsinformatie. Ten slotte kunnen wij kennis als aparte categorie benoemen, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat respondenten deze over het algemeen niet opvatten als onderdeel van 'informatie-uitwisseling'. De reden hiervoor is dat zij stellen dat het bij kennisdeling meer gaat om het trekken van algemene lessen vanuit de bestaande kennis en ervaring, dan dat het om concrete informatie zou gaan. Het uitwisselen van kennis is dan ook makkelijker dan het uitwisselen van 'informatie'.

Informatie-uitwisseling kan meerdere vormen aannemen. Ondanks de wijdverbreide opvatting dat informatiedeling juridisch gezien heel moeilijk is, zijn er verschillende mogelijkheden om informatie tussen privaat en publiek uit te wisselen. Het delen van informatie door particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers is gemakkelijker dan het delen van informatie door politie en justitie. Echter bieden de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wel enige ruimte voor het delen van informatie. Onder (zowel particuliere als strafrechtelijke) respondenten bestaat vooral onduidelijkheid over wat politie en justitie juridisch gezien met partijen buiten de strafrechtelijke keten kunnen delen.

Particulier gegenereerde informatie kan in het kader van een aangifte over het algemeen gemakkelijk worden gedeeld met het strafrechtelijke systeem, eventueel door middel van de inzet van opsporingsbevoegdheden. Of er gebruik kan worden gemaakt

van privaat gegenereerde informatie is echter niet slechts een puur juridische vraag. Politie en justitie kunnen ook in gevallen waar er juridisch gezien geen belemmeringen bestaan voor het gebruik van particulier gegenereerde informatie terughoudend zijn in het gebruik daarvan. Dit heeft te maken met de waarde die wordt toegekend aan dergelijke informatie. Hierbij wordt het belang dat de particuliere organisatie heeft bij het onderzoek meegewogen, alsmede het risico dat informatie op illegale wijze is verkregen. Er wordt door respondenten in dit kader een onderscheid gemaakt tussen 'objectieve' en 'subjectieve' gegevens. Hiermee wordt bedoeld dat aan aangeleverde informatie die niet afhankelijk is van een (subjectieve) interpretatie van een (publieke of private) onderzoeker (objectieve informatie) meer waarde wordt toegekend dan aan informatie die meer afhankelijk is van bepaalde personen (subjectieve informatie). Ten aanzien van de wijze van gebruik van particulier vergaarde informatie kan er gesteld worden dat er in grote lijnen drie handelwijzen uit ons onderzoek naar voren komen. De aangeleverde en mogelijk te gebruiken informatie wordt volgens respondenten altijd in enige mate geverifieerd. Daarnaast kunnen opsporingsbevoegdheden worden ingezet om de aangeleverde informatie aan te vullen en 'te veredelen'. Ten slotte wordt de aangeleverde informatie in voorkomende gevallen slechts beschouwd als startinformatie.

#### *Belemmerende en bevorderende factoren voor publiek-private relaties*

We kunnen meerdere factoren identificeren, die samenwerking volgens respondenten bevorderen dan wel belemmeren. Deze bevorderende en belemmerende factoren hangen voor een groot deel met elkaar samen en overlappen dan ook deels.

#### *Belemmerende factoren*

De volgende zes categorieën factoren die belemmerend kunnen werken ten aanzien van publiek-private relaties komen uit ons onderzoek naar voren: de beheersbaarheid van samenwerking; een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip; de organisatie van de strafrechtelijke keten; de organisatie van de particuliere onderzoekssector; het gebruik van bestaande contacten en netwerken; en wet- en regelgeving.

Bij de (on)beheersbaarheid van samenwerking gaat het zowel om de structuur van een specifieke samenwerking, als om het beheersbaar houden van deelname aan verschillende samenwerkingen tegelijk. De beheersbaarheid van een samenwerkingsverband speelt voornamelijk bij structurele samenwerkingsverbanden (zoals op basis van een convenant), maar kan ook in mindere mate bij incidentele samenwerking een rol spelen (bijvoorbeeld als de samenwerking te veel tijd gaat opeisen ten opzichte van wat het oplevert).

De tweede geïdentificeerde belemmerende factor bestaat uit een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip. Een gebrek aan vertrouwen kan ervoor zorgen dat publiek-private contacten moeizaam verlopen en dat er van een echte samenwerking geen sprake zal zijn. In algemene zin kunnen we stellen dat, ondanks dat de contacten goed zijn, er een zekere mate van wantrouwen lijkt te heersen tussen politie en justitie en particuliere onderzoekers en dat dit wantrouwen samenwerking bemoeilijkt. Een

---

gebrek aan vertrouwen in de publieke dan wel private partner heeft voor een groot deel te maken met de perceptie die men heeft van de professionaliteit, kennis en expertise van deze partij. Daarnaast kan een gebrek aan vertrouwen worden gekoppeld aan zaken als wederzijds begrip en frustraties over 'eenrichtingsverkeer'. De capaciteitsproblemen binnen het strafrechtelijke systeem lijken bijvoorbeeld tot onbegrip te leiden, zeker als particuliere onderzoekers naar hun eigen idee een 'panklare zaak' bij de politie hebben afgeleverd. Dit onbegrip heeft ook te maken met het eenrichtingsverkeer dat men ervaart ten aanzien van informatie-uitwisseling. Aan de andere kant geven particuliere onderzoekers aan dat zij er in de praktijk tegenaan lopen dat politie en justitie weinig kennis hebben over en begrip tonen voor de commerciële werkelijkheid van een bedrijf.

Een derde categorie van belemmerende factoren heeft te maken met de organisatie van de strafrechtelijke keten. Onder deze bredere categorie kunnen wij diverse specifiekere belemmerende factoren plaatsen, te weten een gebrek aan capaciteit op het gebied van financieel-economische criminaliteit, continuïteit en opvolging en het moeten stellen van prioriteiten. Deze punten zijn uiteraard sterk met elkaar verbonden: een gebrek aan capaciteit leidt tot de noodzaak van prioriteren en een gebrek aan continuïteit en capaciteit zal effect hebben op de opvolging die er plaatsvindt na het eerste contact of na een aangifte.

De organisatie van de particuliere onderzoeksmarkt kan worden aangewezen als een vierde belemmerende factor. Hier kunnen we wijzen op de versnippering van de particuliere onderzoeksmarkt, de rol van de opdrachtgever en de veelheid aan belangen die een rol spelen in particulier onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit. Wij zien hier bijvoorbeeld dat de vele actoren die actief zijn als particuliere onderzoeker, de vele opdrachtgevers die deze particuliere onderzoekers hebben en de verschillende belangen van al deze actoren (in samenhang met andersoortige belangen die spelen in een strafrechtelijke aanpak van interne financieel-economische criminaliteit), belemmerend kunnen werken ten aanzien van publiek-private relaties en samenwerking.

De vier hiervoor besproken categorieën belemmerende factoren – beheersbaarheid, een gebrek aan wederzijds vertrouwen en begrip en de organisatie van respectievelijk het strafrechtelijke systeem en de particuliere onderzoekssector – worden vaak aangedragen als oorzaak voor een volgende belangrijke factor die publiek-privaat contacten kan bemoeilijken. Het gaat bij deze vijfde categorie belemmerende factoren om het feit dat veel (publieke en private) onderzoekers de neiging hebben gebruik te maken van hun bestaande contacten en netwerken, ook als er formeel opgetuigde structuren bestaan om publiek-privaat contact in goede banen te leiden. Dit staat vooral pogingen tot langetermijnsamenwerking in de weg omdat publiek-privaat contact hierdoor afhankelijk blijft van individuen en niet ingebed raakt in de bestaande systemen.

Ten slotte kan de wet- en regelgeving worden opgevat als de zesde categorie belemmerende factoren. Het gaat hierbij zowel om de daadwerkelijke beperkende rol, als om wet- en regelgeving als gepercipieerde belemmering. Het delen van informatie vanuit de private sector richting de strafrechtelijke keten is wettelijk gezien gemakkelijker dan

andersom. Wet- en regelgeving legt beperkingen op ten aanzien van welke informatie op welke wijze met wie gedeeld mag worden. Daarmee zorgt wet- en regelgeving zowel voor bepaalde onmogelijkheden, als voor vertragingen vanwege het moeten volgen van formele procedures. Wat betreft wetgeving als *gepercipieerde* belemmering is het feit dat het voor veel professionals binnen zowel het strafrechtelijke systeem als de particuliere onderzoekssector niet geheel duidelijk is wat wel en niet mag, een belangrijke horde voor publiek-privaat contact. Respondenten spreken over een 'koudwatervrees' die vooral bij de politie zou spelen: om te voorkomen dat regels worden overtreden, wordt geen enkele informatie gedeeld of wordt publiek-privaat contact en samenwerking zelfs helemaal vermeden.

### *Bevorderende factoren*

Ook de in dit onderzoek geïdentificeerde factoren die publiek-privaat contact zouden kunnen bevorderen kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën. Wij hebben er vier geïdentificeerd in dit onderzoek: wederzijdse belangen, een gedeeld doel en een gemeenschappelijke focus; het belang van het netwerk en vertrouwen; het belang van het individu; en het belang van goede communicatie en verwachtingsmanagement.

De waarde van het hebben van wederzijds gedeelde belangen, een gedeeld doel en een gemeenschappelijke focus is de eerste bevorderende factor die uit dit onderzoek naar voren komt. Om een succesvolle samenwerking aan te gaan, of zelfs slechts goed contact te hebben, is het nodig dat alle betrokkenen een belang hierbij hebben en het daarnaast eens zijn over het te bereiken doel. Het hebben van een wederzijds belang en gezamenlijk doel is, gezien de omstandigheid dat publieke en private belangen ook nogal eens botsen, niet altijd eenvoudig. Daarbinnen moet vervolgens een duidelijke focus worden aangehouden, wil de samenwerking slagen. Het gaat er hierbij met name om dat de samenwerking niet te groot moet worden, zowel wat betreft het onderwerp als de omvang (van het aan te pakken probleem maar ook van het aantal betrokken partners).

Een tweede bevorderende factor bestaat uit het belang van het netwerk en het belang van vertrouwen. Wij hebben gezien dat een gebrek aan vertrouwen onder de deelnemers van een publiek-privaat contact volgens respondenten een belangrijke belemmering is, die ervoor kan zorgen dat publiek-privaat contact niet van de grond komt of dat samenwerking niet succesvol zal verlopen. Tegelijkertijd is daarmee het tegenovergestelde ook waar: onderling vertrouwen is een voorwaarde voor samenwerking. Het bestaan van een netwerk waarin publieke en private partijen deelnemen die elkaar kennen kan bijdragen aan dit vertrouwen. Hoewel de structuur van vaste contactpersonen zoals bij de Frontoffices Fraude Financieel in die zin nuttig kan zijn, zien we tot op heden dat veel respondenten nog leunen op hun bestaande netwerk om contact te kunnen leggen en samenwerking aan te gaan.

Een derde categorie bestaat uit het belang van het individu. In het verlengde van het belang van een netwerk van contacten waar men op kan vertrouwen, leggen veel respondenten de nadruk op het belang van specifieke individuen. Waar de tweede catego-



---

rie bevorderende factoren (het netwerk) vooral te maken heeft met de vraag of de persoon in de positie is om nuttig te zijn ('de juiste persoon op de juiste plek kennen'), gaat het bij de derde categorie bevorderende factoren meer om de individuele inzet van deze personen. Hierbij benoemen respondenten het belang van de kundigheid van de betreffende persoon, maar ook van zijn of haar bereidheid en 'durf' tot samenwerking. Dit laatste punt hangt samen met wat respondenten een 'koudwatervrees voor samenwerking' noemen: men moet het aandurven om tot samenwerking (in welke vorm dan ook) over te gaan. Hoewel wet- en regelgeving grenzen stellen aan informatiedeling en samenwerking, is er meer mogelijk dan over het algemeen wordt aangenomen. Zoals hiervoor reeds geïdentificeerd, leidt deze onjuiste inschatting van de situatie tot 'koudwatervrees' en terughoudendheid. Hierdoor worden de mogelijkheden niet ten volle benut. Aan de andere kant is een betere kennispositie ten aanzien van de regelgeving noodzakelijk voor het tegengaan van informeel en illegaal informatie delen. Kortom, deskundige onderzoekers met doorzettingsvermogen en goede contacten kunnen het verschil maken in succesvolle publiek-private samenwerkingen.

Het belang van goede communicatie en verwachttingsmanagement wordt binnen dit onderzoek aangedragen als laatste categorie van bevorderende factoren. Als hier goed mee wordt omgegaan, weten alle deelnemers wat zij kunnen verwachten van de samenwerking of het contact en kan er door een goede communicatie worden voorkomen dat er frustraties ontstaan die een vruchtbare samenwerking (eventueel in de toekomst) in de weg staan.

#### *Beantwoording van de overkoepelende vraagstelling*

De overkoepelende vraagstelling van ons onderzoek luidde:

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

Het verkorte antwoord op de bovenstaande vraagstelling is dat er op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties maar in beperkte mate sprake is van publiek-private samenwerking. Operationeel ad-hoccontact komt hier vaker voor dan langdurige en gestructureerde samenwerking (die vaak meer gericht is op samenwerking op strategisch niveau). De suggestie kan ontstaan dat dit een resultaat is van *bias* in verband met onze focus op ad-hocsamenwerking. In dit onderzoek hebben wij echter breed gevraagd naar samenwerking. Naar aanleiding van onze resultaten hebben wij de beslissing genomen ons te richten op ad-hoc- en operationele samenwerking, aangezien samenwerking op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit vooral deze vorm bleek aan te nemen. De juridische context waarbinnen samenwerking plaats dient te vinden legt beperkingen op, maar biedt ook mogelijkheden. Zowel de Wpg als de Wjsg biedt mogelijkheden voor informatiedeling vanuit de strafrechtelijke keten richting private actoren, maar deze mogelijkheden zijn beperkt.



De mogelijkheden tot privaat-publieke informatiedeling zijn op basis van het Wetboek van Strafvordering en de AVG ruimer, maar ook hier zitten beperkingen aan. Het blijkt daarnaast niet altijd duidelijk voor respondenten welke informatie ze op welke wijze mogen delen. Een risico hiervan is dat er mogelijk situaties ontstaan die op zijn minst als twijfelachtig, of zelfs als in strijd met wettelijke regels te bestempelen zijn. In dit onderzoek zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat dit op grote schaal gebeurt. Daarnaast lijkt het vaker te gaan om 'grijze sturingsinformatie' dan om het in strijd met wettelijke regels uitwisselen van inhoudelijke informatie. Met sturingsinformatie wordt informatie bedoeld die een onderzoek een bepaalde richting op kan sturen, of die kan bevestigen dat het onderzoek de juiste richting uit gaat. Concluderend kunnen we stellen dat er verschillende mogelijkheden bestaan om particuliere informatie in te zetten binnen een strafrechtelijk onderzoek, maar dat men in de praktijk vaak nog zoekende is hoe om te gaan met door particuliere onderzoekers verzamelde en aangeleverde informatie. Factoren die bevorderend kunnen werken voor samenwerking zijn in het kort: wederzijds gedeelde belangen en doelen en een gedeelde focus, het hebben van een netwerk en onderling vertrouwen, de rol van individuele personen en ten slotte goede communicatie en verwachtingsmanagement. Belemmerende factoren voor samenwerking zijn: de uitdaging van het beheersbaar houden van samenwerking, een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip, de organisatie van het strafrechtelijke systeem en de organisatie van de particuliere onderzoekssector, de negatieve rol die bestaande contacten en netwerken kunnen spelen en ten slotte wet- en regelgeving, als werkelijke en gepercipieerde belemmering.

Hiervoor is een aantal van deze punten reeds uitgebreid besproken. Ter aanvulling hierop reflecteren wij ten slotte op enige opvallende resultaten uit ons onderzoek. Wij besteden hierbij specifiek aandacht aan de vraag wat bijzonder is op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit ten opzichte van publiek-private relaties op andere terreinen.

#### *Interne financieel-economische criminaliteit en moeizame samenwerking*

Hierboven hebben wij reeds de verscheidene categorieën van factoren aangehaald die in de weg staan aan een voorspoedige samenwerking, dan wel deze juist bevorderen. Hier hebben wij echter nog niet besproken wat nu de factoren zijn die specifiek gelden voor financieel-economische criminaliteit *binnen* organisaties. Met deze informatie kunnen wij wellicht een beter begrip krijgen ten aanzien van verschillen tussen hoe wordt omgegaan met criminaliteit die van binnen of van buiten de organisatie komt. Binnen de geïdentificeerde categorieën van belemmerende factoren kunnen we een onderscheid maken tussen meer algemene factoren en factoren die in het bijzonder van belang zijn voor interne financieel-economische criminaliteit.

Meer algemene belemmerende factoren betreffen (on)beheersbaarheid van (structurele) samenwerking, het gebruik blijven maken van het persoonlijke netwerk en wet- en regelgeving. Deze punten gelden namelijk in algemene zin voor alle pogingen tot samenwerking tussen het strafrechtelijke systeem en (private) partners. Voor de overige drie belemmerende factoren geldt dat ook, maar er zijn redenen aan te voeren waarom

---

deze des te meer gelden voor interne financieel-economische criminaliteit. Het gaat dan om: een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip; de organisatie van de publieke partij; en de organisatie van de private partij. Wij zullen dit hierna nader toelichten. Hoewel een gebrek aan vertrouwen en wederzijds begrip een rol kan spelen bij elke vorm van samenwerking, is dit in het bijzonder een gevoelig punt in het kader van interne financieel-economische criminaliteit. Bij dit type criminaliteit bestaat er namelijk snel het vermoeden dat de organisatie (mede)verantwoordelijk is voor het gepleegde feit. Dit kan voor wantrouwen zorgen bij politie en justitie ten aanzien van de medewerking van de private actor en de motieven hiervoor. Daarnaast zal de private partij eerder vrezen zelf (ook) aansprakelijk te worden gesteld. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de organisatie of leidinggevende(n) kan vervolgens leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid en vordering door andere partijen die menen schade te hebben ondervonden door tekortkomingen binnen de aansprakelijk gestelde organisatie.

Ook de twee belemmerende factoren betreffende de organisatie van publieke en private onderzoeksactoren spelen in het bijzonder bij interne financieel-economische criminaliteit. De meeste nadruk in wetgevingen overheidsbeleid ligt op het voorkomen van externe vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals het witwassen van crimineel verkregen vermogen. Structurele en langdurige vormen van samenwerking op het gebied van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties (interne financieel-economische criminaliteit) zijn dan ook schaars. Daarentegen kunnen wij verschillende vormen van structurele samenwerking onderscheiden voor externe financieel-economische criminaliteit.

Interne financieel-economische criminaliteit lijkt daarmee binnen de toch al schaarse strafrechtelijke capaciteit op het gebied van financieel-economische criminaliteit minder prioriteit te krijgen dan bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden.

Daarnaast maakt ook de grote versnippering van de particuliere onderzoekssector het moeilijk om langdurige samenwerking aan te gaan (bij gebrek aan een centraal aanspreekpunt dat een afgebakende set aan belangen vertegenwoordigt). Het is gemakkelijker om particuliere partijen te verenigen rondom een externe dreiging die voor iedereen geldt, dan rondom een interne dreiging die vooral de eigen reputatie kan beschadigen. Een voorbeeld hiervan is de recent opgerichte Transactie Monitoring Nederland, waarin vijf banken samenwerken in de bestrijding van financiële criminaliteit, door in samenhang de betalingstransacties van de banken te monitoren op signalen die mogelijk kunnen duiden op witwassen en terrorismefinanciering. Hier lijkt het feit dat er in het geval van interne financieel-economische criminaliteit wellicht gemakkelijker kan worden opgetreden zonder tussenkomst van het strafrecht ook een rol te spelen.

De versnippering van de particuliere onderzoekssector en de verschillende belangen die door de vele partijen worden vertegenwoordigd, lijken daarnaast impact te hebben op wie er bij initiatieven tot samenwerking worden betrokken. De focus van politie en justitie lijkt voor het aangaan van samenwerking te liggen op de interne onderzoeks- of

veiligheidsafdelingen van grote bedrijven. Andere particuliere onderzoekers worden hier slechts heel beperkt bij betrokken. De veiligheidsafdelingen zijn een afgebakende en goed identificeerbare groep. Hier speelt de bevorderende factor van vertrouwen ook een rol: aangezien deze actoren bekend zijn bij politie en justitie, zal er gemakkelijker sprake zijn van vertrouwen.

Deze focus op interne onderzoeksafdelingen binnen grote organisaties is ook terug te zien in de informatievoorziening ten aanzien van de (toen) nieuwe Frontoffices Fraude Financieel richting de private sector: de Frontoffices zijn in eerste instantie vooral 'ge-adverteerd' onder deze grote organisaties. Echter, ook onder de respondenten werkzaam bij een interne onderzoeksafdeling bleken de Frontoffices geen grote bekendheid te genieten. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op de rol die de Frontoffices (kunnen) vervullen met betrekking tot publiek-private relaties. De suggestie van respondenten om een centraal contactpunt voor aangifte in het leven te roepen is in dit kader veelzeggend – veel respondenten zijn niet op de hoogte dat de Frontoffices Fraude Financieel deze functie (kunnen) vervullen. Hoewel de Frontoffices de potentie hebben om samenwerking te bevorderen, blijkt uit ons onderzoek dat zij – op het moment van dataverzameling – relatief onbekend waren onder de respondenten. Ook is gebleken dat de verschillende Frontoffices verschillend zijn georganiseerd en verschillende taakopvattingen hebben. Dit alles leidt ertoe dat, hoewel de Frontoffices in potentie aansluiten bij de wensen van zowel publieke als private respondenten, zij deze potentie binnen de onderzoeksperiode nog niet waar hebben kunnen maken. Wil men verandering brengen in deze situatie, dan verdient het aanbeveling te investeren in de bekendheid van de Frontoffices en daarnaast de organisatie en taakopvatting van de Frontoffices meer gelijk te trekken. Hierdoor weten alle betrokkenen wat zij kunnen verwachten van de Frontoffices en kunnen zij hun beoogde functie daadwerkelijk vervullen. Hiervoor is het ook belangrijk dat de Frontoffices meer zijn dan slechts een doorgeefluik of een mailbox en dat fte's en expertise worden vrijgemaakt voor de Frontoffices.

#### *Het bijzondere aan publiek-private relaties op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit*

Waar we bij voorbeelden van samenwerking op het gebied van externe financieel-economische criminaliteit hier en daar tekenen zien van responsabilisering en multilateralisering (zie bijvoorbeeld Van Wingerde & Hofman, 2022 over poortwachters), is dat in het geval van interne financieel-economische criminaliteit niet het geval. Aan de ene kant zien we namelijk dat er vooral veel in de eigen (private of strafrechtelijke) sfeer wordt gewerkt. Dit lijkt echter niet gegroeid te zijn vanuit een vraag vanuit de overheid (de klassieke opvatting ten aanzien van responsabilisering), maar vanuit een behoefte naar particulier onderzoek en afdoening vanuit de private sfeer (Williams, 2005, Meerts, 2019a). Aan de andere kant zien we dat, op het moment dat er bijvoorbeeld een aangifte is gedaan en er sprake is van operationeel publiek-privaat contact, de prioriteit uitgaat van de strafrechtelijke procedure, en daarmee politie en justitie. In zo'n con-

---

creet geval is er dus (zelfs in het geval van verregaande incidentele samenwerking) geen sprake van horizontale relaties.

De omstandigheid dat er volgens respondenten in veel gevallen helemaal geen contact is, betekent overigens dat bijvoorbeeld ook de ideeën van Loader en Walker (2006) over verankerd pluralisme hier moeilijk zijn in te passen. Breder beschouwd lijkt de nadruk in de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit namelijk juist niet bij de strafrechtelijke instanties te liggen, maar bij de private sector. Dit betekent onder andere dat de respondenten in dit onderzoek nadrukkelijk een aanzienlijke rol zien voor particuliere onderzoekers bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. In het licht van de discussie die in de literatuur woedt rondom het primaat van het strafrecht is het interessant om op te merken dat onze respondenten uit zowel de publieke als de private sector de nadruk lijken te leggen op de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van organisaties om zelf zo veel mogelijk – preventief maar ook reactief – te doen tegen criminaliteit. Zo speelt in de beslissing om een aangifte in onderzoek te nemen de vraag een rol in hoeverre de particuliere partij zelf al actie heeft ondernomen en in hoeverre de misdraging de organisatie is aan te rekenen. In dit kader wordt vaak gesteld dat de inzet van het strafrecht de meest effectieve vorm van optreden moet zijn: het ‘optimum remedium’-argument. Dit gaat in tegen de zienswijze dat het strafrecht een ‘ultimum remedium’ is. Het strafrecht als optimum remedium wordt niet ingezet als laatste redmiddel, maar juist omdat het in het onderhavige geval de meest effectieve oplossing is. In het licht van de vele opties die er bestaan voor particuliere afdoening en van de overwegingen om wel of geen aangifte te doen, is het niet verwonderlijk dat respondenten expliciet zoeken naar de toegevoegde waarde van een strafrechtelijke interventie. Het blijkt voor hen geen automatisme dat het strafrecht in ieder geval van interne financieel-economische criminaliteit een rol dient te spelen. Dit leidt er automatisch toe dat men de particuliere sector een belangrijke rol toedicht, wat betreft zowel onderzoek als afdoening. Het voorgaande is opvallend: respondenten lijken de rol van het strafrechtelijke systeem vooral aanvullend te beschouwen ten opzichte van wat er in de particuliere sector gebeurt, in plaats van andersom. Dit gaat rechtstreeks in tegen veel opvattingen uit de literatuur over de verhouding tussen publiek en privaat op het gebied van criminaliteitsbestrijding (uitgedrukt in termen als responsabilisering).

#### *Living apart together*

Publiek-private relaties op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit kunnen we in feite vergelijken met een latrelatie: we zien afstand en nabijheid, scheiding en overlap. Publiek en privaat werken op het gebied van onderzoek naar interne financieel-economische criminaliteit grotendeels onafhankelijk van elkaar, terwijl dezelfde professionals elkaar tegelijkertijd vaak tegenkomen omdat zij zich in dezelfde professionele netwerken begeven. Publiek en privaat lijken zich dus tegelijkertijd in gescheiden en overlappende werelden te bewegen. Wij kunnen dus spreken van een zekere ambivalentie binnen publiek-private relaties op het gebied van interne financieel-economische criminaliteit. Wij werken dit hierna uit in drie thema's: publiek-privaat

te (gelijkwaardige of verticale) verhoudingen; de praktische grensvervaging tussen drie rechtsgebieden (of 'normatieve sferen') en daaraan verbonden, de scheidslijn wat betreft de rol van het strafrecht; en het verschil en de overlap in gebruikte begrippen (taal) en betekenissen daarvan (logica).

#### *Gelijkwaardig partnerschap versus verticale relaties*

Er blijkt geen sprake te zijn van horizontale relaties binnen incidentele operationele samenwerking, zoals hiervoor werd toegelicht. Vanwege de positie van politie en justitie en de bijbehorende opsporingsbevoegdheden kunnen we ook moeilijk spreken van een gelijkwaardig partnerschap met particuliere onderzoekers. Daarom is het interessant dat (politie)respondenten juist wel de nadruk lijken te leggen op hun rol als gelijkwaardige partner in een samenwerking, waarmee ze impliciet steun lijken uit te spreken voor de 'ideologie' van gelijkwaardig partnerschap. Gelijkwaardig partnerschap past goed bij het idee uit de multilateraliseringsliteratuur dat er sprake zou zijn van een vervaging van grenzen tussen publiek en privaat (Bayley & Shearing, 2001). Dit sluit echter niet aan op de praktijk die wij hebben aangetroffen: aan de ene kant blijven publiek en privaat in veel gevallen gescheiden; aan de andere kant is er geen sprake van volledig horizontale relaties op het moment dat er wel sprake is van samenwerking. Er is dus sprake van een bijzondere vorm van '*living apart together*': vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

#### *Grensvervaging versus solide scheidslijn*

Een soortgelijke problematiek zien we bij een nadere beschouwing van het fenomeen van *forum shopping* tussen verschillende rechtsgebieden voor de afhandeling van een particulier onderzocht geval van interne financieel-economische criminaliteit. Hoewel pragmatische, commerciële en praktische redenen volgens respondenten een belangrijke rol spelen bij de beslissing om wel of niet over te gaan tot aangifte, is het interessant dat ook normatieve overwegingen juist belangrijk lijken te zijn bij de vraag of er wel of geen aangifte wordt gedaan. Er is dus geen sprake van een keuze tussen normatief gelijkwaardige alternatieven, maar er wordt een andere waarde toegekend aan strafrechtelijk optreden dan aan alternatieven (zoals civiel- of arbeidsrecht, of wanneer men interne regelgeving inzet). Er wordt meermaals benadrukt dat de uitkomst van een buitenstrafrechtelijke afdoening in de praktijk weliswaar een zware sanctie voor de betrokkene kan opleveren, maar dat dit toch niet gelijk is te stellen aan de morele afkeuring die uitgaat van een strafrechtelijke veroordeling (zelfs als de uiteindelijke straf relatief licht is).

Ook hier zien we dus dat er een duidelijke scheidslijn bestaat tussen publiek (strafrechtelijk) en privaat (civielrechtelijk). Dit is interessant, omdat het haaks lijkt te staan op het gemak waarmee er door particuliere onderzoekers en hun opdrachtgevers wordt gewisseld tussen de rechtsgebieden voor de afdoening. We zien echter dat op het moment dat het strafrechtelijke systeem betrokken is, verschillen naar boven komen, bij-

---

voorbeeld op het gebied van logica, rechtsbescherming en regels voor informatiedeling. De realiteit van particuliere onderzoekers is in eerste instantie een commerciële, in tegenstelling tot de realiteit van politie en justitie, die in eerste instantie strafrechtelijk (en normatief) is. Ook hier kunnen we daarom spreken van een ambiguïteit tussen wat aan de ene kant lijkt op een grensvervaging tussen de verschillende rechtsgebieden, en wat aan de andere kant een solide scheidslijn lijkt tussen het normatieve strafrecht en de meer praktische alternatieven die gerelateerd zijn aan andere rechtsgebieden.

### *Begripsgebruik versus betekenis*

Met het bovenstaande komen we op verschillen in werkculturen en ambiguïteit in taalgebruik. Omdat publiek en privaat niet dezelfde logica volgen, wordt een op het eerste gezicht gedeeld begrip zoals 'fraude' op een andere wijze ingevuld. Hetzelfde kan worden gezegd voor begrippen zoals samenwerking, gelijkwaardigheid en de invulling van na te streven doelen.

De benoemde frustraties ten aanzien van samenwerken lijken voor een deel terug te voeren op dit punt. Men denkt dat men elkaar begrijpt, maar dit blijkt niet het geval te zijn. Meerdere respondenten geven aan dat zij het van belang vinden dat publiek en privaat 'dezelfde taal' spreken, maar dit blijkt in de praktijk vaak nog niet het geval te zijn. Deels is dat expliciet gemaakt – bijvoorbeeld het verschil tussen een verdachte en een betrokkene, een verhoor en een interview, een opsporingsonderzoek en een particulier onderzoek, of een proces-verbaal en een onderzoeksrapport. Hier heeft het gebruik van verschillende begrippen voor iets vergelijkbaars een functie, namelijk het (symbolisch) scheiden van publiek en privaat. Aan de ene kant brengt het onderscheid tussen de begrippen een scheiding aan; iedereen betrokken bij dit onderwerp weet bijvoorbeeld dat een interview door een particuliere onderzoeker wordt uitgevoerd en een verhoor door een opsporingsambtenaar en dat er juridisch gezien een andere waarde aan dient te worden toegekend. Aan de andere kant kennen de verschillende begrippen ook overlap; zo weten dezelfde mensen tegelijkertijd ook dat de handelingen binnen een interview en een verhoor grotendeels overeenkomen.

Daarnaast zien we dat gedeelde begrippen (zoals 'samenwerking') een andere invulling krijgen al naargelang de gebruiker een publieke of private achtergrond heeft. Een extra dimensie bij deze (begrips)verwarring wordt wellicht gecreëerd door de 'gemengde achtergrond' van veel particuliere onderzoekers. Omdat er veel voormalig opsporingsambtenaren in de particuliere onderzoekssector werken, achten zij bepaalde begrippen en de invulling daarvan vanzelfsprekend. Echter, de huidige (private) context van hun werkzaamheden kan begrijpelijkerwijs deze invulling kleuren. Een voorbeeld is de discussie rondom dubbel werk in 'panklare zaken': respondenten uit de particuliere onderzoekssector achten de door hen aangeleverde zaak (zo goed als) klaar om voor de rechter te brengen, terwijl respondenten van de politie en het Openbaar Ministerie hier een andere mening over hebben.

Het dominante denken over publiek-private samenwerking ontnemt ons dus het zicht op de specifieke problematiek van publiek-private relaties bij de aanpak van interne

financieel-economische criminaliteit. Hierbij is er – zoals gezegd – sprake van een bijzondere vorm van *'living apart together'* van publieke en private actoren. Vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

Dit onderzoek heeft zich expliciet niet slechts gericht op samenwerking, maar ook breder op publiek-private relaties of contacten. Een te nauwe blik op samenwerking mist een deel van de bovenstaande problematiek, omdat zij voor een groot deel buiten echte samenwerking om tot uiting komen. Publiek-private relaties, en samenwerking daarbinnen, zijn niet eenduidig en perspectieven verschillen. Dat maakt het moeilijk om tot publiek-privaat contact te komen dat door beide partijen positief wordt beoordeeld. We hebben echter gezien dat het – ondanks alle besproken belemmerende factoren en de hier besproken problematiek – zeker niet onmogelijk is om dit te bewerkstelligen. Een beter begrip van publiek-private relaties op dit gebied begint met het loslaten van het dominante denken over publiek-private samenwerking, gericht op langdurige, structurele samenwerking. Zoals uit dit onderzoek naar voren komt, hoeft publiek-privaat contact niet noodzakelijkerwijs de vorm aan te nemen van een structurele samenwerking om door betrokkenen te worden opgevat als waardevol en wordt samenwerking ook niet gezien als een noodzakelijke stap. De term *'living apart together'* symboliseert daarbij de situatie waarin publiek en privaat zelfstandig interne financieel-economische criminaliteit pogen te bestrijden, maar elkaar ook weten te vinden als dit nodig wordt geacht.

## Living apart together?

Private partijen hebben een belangrijke rol bij de bestrijding van interne financieel-economische criminaliteit. Veel gevallen van financieel-economische criminaliteit binnen organisaties blijken niet door de politie maar door de private sector te worden onderzocht en afgehandeld. Een goede publiek-private verstandhouding zou positief kunnen werken in de strijd tegen interne financieel-economische criminaliteit.

Uit dit onderzoek blijkt dat maar in beperkte mate sprake is van publiek-private samenwerking. Operationeel ad-hoc contact komt vaker voor dan langdurige en gestructureerde samenwerking. Hierbij is sprake van een bijzondere vorm van 'living apart together' van publieke en private actoren: vaak is er sprake van gescheiden werelden, maar op het moment dat er moet worden samengewerkt, is er beslist geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en bepaalt het strafrecht in sterke mate de rolverhoudingen.

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap. Publicaties in de reeks Politiewetenschap betreffen in het algemeen studies met een meer theoretisch, verkennend of beschouwend karakter.

Meer informatie vindt u op [www.politieenwetenschap.nl](http://www.politieenwetenschap.nl).

ISBN 978 90 1240 8431

Sdu

