

Politiefunctie in een veranderende omgeving

Catrien Bijleveld
Renze Salet
Alyt Damstra
David Stéfanovic

WRR



De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working papers is te vinden op www.wwr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wwr.nl
www.wwr.nl

Vormgeving: Today, Utrecht
Working Paper nummer 51

e-ISBN: 978-90-832012-5-2

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2021

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

Politiefunctie in een veranderende omgeving

Catrien Bijleveld
Renze Salet
Alyt Damstra
David Stéfanovic

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
	Ten geleide	7
1.	Inleiding	8
2.	De politiefunctie	14
2.1	Politiefunctie en private partijen	14
2.2	Politiefunctie en digitalisering	16
2.3	Overlap tussen digitalisering en privatisering	18
3.	Privatisering en digitalisering	19
3.1	Privatisering	19
3.2	Digitalisering	31
4.	Conclusies en aanbevelingen	35
	Literatuurlijst	40

Samenvatting

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is begin 2020 benaderd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) met de vraag of hij een onderzoek zou kunnen verrichten conform de motie van onder andere Tweede Kamerlid Den Boer. In die motie verzocht de Kamer de regering om samen met de WRR en met burgers een visie te ontwikkelen op de toekomst van de politiefunctie. Na overleg met de minister van J&V heeft de WRR besloten om ter ondersteuning van dit proces een verkennend onderzoek uit te voeren, dat als startpunt kan fungeren van waaruit de motie-Den Boer verder ingevuld zou kunnen worden.

In dit verkennende onderzoek, deze working paper, staat de vraag centraal of het wenselijk is om de inrichting van de politiefunctie in Nederland te herbezien. Het antwoord op die vraag luidt ‘ja’. Om tot een antwoord op deze vraag te komen, heeft de WRR onderzoek verricht naar de impact van twee maatschappelijke ontwikkelingen: toenemende privatisering van veiligheidstaken en de groeiende digitalisering van de samenleving. Daarbij heeft de WRR ook gekeken naar een aantal ons omringende landen en in kaart gebracht in hoeverre de wenselijkheid van een heroverweging van de politiefunctie daar onderwerp van aandacht is.

Een eerste vaststelling die het verkennend onderzoek oplevert, is dat private partijen niet meer weg te denken zijn uit het veiligheidslandschap, zowel in Nederland als in de ons omringende landen. Wel brengt toenemende privatisering zekere risico's met zich mee met betrekking tot gelijke toegang voor burgers tot veiligheid, en potentiële afhankelijkheid van de politie van private partijen op het terrein van materieel, kennis en expertise. Waar banken en verzekeraars een steeds nadrukkelijker rol hebben gekregen in het veiligheidslandschap, dient de vraag zich aan in hoeverre de maatregelen die deze private partijen kunnen treffen (intervenieren en sanctioneren bij vermeend regelovertredend gedrag), botsen met de grondrechten van burgers, zoals toegang tot een onafhankelijke rechter en het recht van verdachten om niet aan hun eigen veroordeling mee te werken. Andersom ligt de vraag voor – omdat relatief ‘kleine’ criminaliteit, zoals winkeldiefstal of internetoplichting, in toenemende mate civielrechtelijk wordt afgedaan – of de beweging die zich voltrekt, ook betekent dat bepaalde delicten de facto straffeloos aan het worden zijn.

Burgeropsporing is een andere verschuiving in het veiligheidslandschap waarmee een risico samenhangt, namelijk het risico op eigenrichting: het verschijnsel dat burgers het recht in eigen hand nemen. Daarbij is het niet ondenkbaar dat sommige (groepen) burgers beter in staat zullen zijn hun recht te halen dan andere. Burgeropsporing roept ook fundamentele en niet eenvoudig te beantwoorden vragen op over de rol van de politie, bijvoorbeeld de vraag of de politie deze zaken bij voorkeur in behandeling dient te nemen en of dat betekent dat burgeropsporing de prioriteiten van politie en Openbaar Ministerie (OM) zou kunnen gaan bepalen. Daarnaast biedt de private sector ook evidente kansen voor een effectievere veiligheidszorg, bijvoorbeeld op het terrein van informatie-uitwisseling, maar ook omdat de politie, gezien de toenemende snelheid en het volume waarmee strafbaar gedrag op of via het internet wordt gepleegd, niet kan zonder private partijen, zoals de beheerders van de grote internetplatforms.

Het belang en de rol van die internetplatforms is eveneens een majeure reden om de politiefunctie nader te bezien. De partijen die deze platforms beheren, fungeren in de praktijk ook als opspoorder en sanctioneerder, waarbij hun ingrijpen een forse impact kan hebben op de personen die het betreft. Tegelijkertijd worden in de semipublieke ruimte van de platforms delicten gepleegd of kan delictgerelateerd bewijsmateriaal aanwezig zijn. Anders dan in de klassieke publieke ruimte, heeft de politie hier vaak maar in beperkte mate toegang tot. De vertaalslag van het klassieke fysieke politieoptreden naar het virtuele domein is niet eenvoudig, mede doordat zulk optreden met voldoende privacywaarborgen dient te geschieden.

Ten slotte constateert de WRR dat veel van de hier beschreven kwesties en vragen ook onderwerp van gesprek zijn in ons omringende landen. Afdoende oplossingen zullen veelal slechts in Europees of internationaal verband gevonden kunnen worden.

Op basis van het bovenstaande is onze aanbeveling om de inrichting van de politiefunctie onderwerp van regelmatige aandacht te maken. Daarbij moet specifiek de invloed van privatisering en digitalisering centraal staan, maar ook die van andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Waar het gaat om de regulering van internetplatforms, de aanpak van cybercriminaliteit en de rol van privatisering, is het van belang om dit overleg ook in Europees en internationaal verband te voeren.

Ten geleide

Is het wenselijk de inrichting van de politiefunctie in Nederland te herbezien? In deze verkenning doet de WRR verslag van een exploratieve studie naar deze vraag, die we stellen vanuit twee maatschappelijke trends die de politiefunctie direct raken, te weten toenemende privatisering van veiligheidstaken en de toenemende digitalisering van de samenleving.

De WRR is begin 2020 benaderd door het ministerie van Justitie en Veiligheid met het verzoek of hij een onderzoek zou kunnen verrichten conform de motie van onder andere Tweede Kamerlid Den Boer.¹ In deze motie werd de regering verzocht om met de WRR en burgers een visie te ontwikkelen op de toekomst van de politiefunctie.

Na overleg met de minister van J&V heeft de WRR besloten niet de gevraagde visie te ontwikkelen maar het proces te ondersteunen met een verkennend onderzoek. Mede aan de hand van de uitkomsten van de WRR-verkenning zou het ministerie dan verder invulling kunnen geven aan de motie-Den Boer.

Het verkennende onderzoek werd uitgevoerd door prof. dr. mr. Catrien Bijleveld, mr. dr. Renze Salet en David Stefanovic, LL.M. Een klankbordgroep vanuit het ministerie van J&V, de Nationale Politie, de Politieacademie alsmede de Koninklijke Marechaussee heeft de onderzoekers van achtergrondinformatie voorzien. Dr. Alyt Damstra was betrokken bij de afronding van het onderzoek.

¹ Kamerstukken II, 35000, VI, NR. 79, 27 november 2018: gehoord de beraadslaging, constaterende dat er naast de politie veel verschillende veiligheidsorganisaties in Nederland zijn en bevordering van de samenwerking tussen de politie en andere organisaties onderling van belang is; overwegende dat de veiligheidsorganisaties en veiligheidssituatie zich constant ontwikkelen; verzoekt de regering, om in samenspraak met de WRR en in samenspraak met burgers 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), en de Kamer hierover uiterlijk voor de Voorjaarsnota van 2020 te rapporteren, en gaat over tot de orde van de dag.

1. Inleiding

De politie beschermt lijf en leden, de vrijheid en de bezittingen van burgers. Zij zorgt er niet alleen voor dat burgers de wet naleven door op te treden tegen overtredingen en misdrijven, maar ze beschermt ook iedereen die in Nederland woont of verblijft, en verleent hun hulp.² De politie heeft (met de krijgsmacht) een geweldsmonopolie: ze mag in acute noodsituaties ingrijpen en daarbij, indien nodig, geweld gebruiken.

Hoewel de precieze formulering varieert, hanteren veel landen soortgelijke taakomschrijvingen van de politie. Zo wordt de taak van de politie in de Oostenrijkse grondwet gedefinieerd als “het handhaven van de vrede en openbare orde en veiligheid, waaronder het bieden van algemene eerste hulp”.³ En in de Politiewet in Nordrhein-Westfalen wordt de taak omschreven als “het afweren van gevaar voor de publieke veiligheid en openbare orde”.⁴

Wat de functie, en daarmee de taak, van de politie nu precies behelst, blijkt ook in internationaal perspectief echter geen eenvoudig te beantwoorden vraag. Al sinds de eerste sociaalwetenschappelijke studies in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, werd getracht een antwoord te formuleren op de fundamentele vraag naar wat politiewerk nu feitelijk is. De eerste etnografische studies, waaruit onder meer blijkt dat politiewerk in de praktijk vooral bestond uit het bewaren en herstellen van de sociale orde en vrede, vormen nog steeds een inspiratiebron voor de huidige definities. Onderzoekers wijzen er daarbij op dat het bij politiewerk gaat om het bevorderen⁵ van de sociale orde en om het regelen⁶ van sociale conflicten en ordeverstoringen.

In relatie tot het werk van de politie wordt vaak de term ‘politiefunctie’ gehanteerd. Maar met deze term wordt iets breders bedoeld dan het werk van de politie zelf, namelijk het handhaven, in een maatschappelijk systeem, van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang.⁷ Lange tijd heeft het beeld gedomineerd dat de

2 De politie heeft tot taak om “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” (artikel 3, Politiewet, 2012).

3 Artikel 10 Z 3 van de Oostenrijkse Grondwet: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ERV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.

4 Paragraaf 1 van de Politiewet van NRW: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=0&bes_id=5173&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=469903.

5 Wright 2002.

6 Reiner 2000.

7 Van den Berg et al. 2012.

(reguliere) politie het monopolie had op deze politiefunctie. Dat wil zeggen dat de (reguliere) politie al het politiewerk voor haar rekening nam en dat de rol van andere partijen daarbij marginaal was: alle politiewerk werd direct gerelateerd aan het instituut politie. Dat beeld is echter feitelijk onjuist.⁸ Al voor de moderne politie als overheidsorgaan in de negentiende eeuw ontstond, zijn er naast de politie altijd andere, deels private, partijen geweest die ook politietaken vervulden. De politiefunctie is dus eigenlijk vrijwel altijd samen met andere partijen verbonden en dus ‘ingericht’ geweest. De inrichting van de politiefunctie is daarmee de wijze waarop de verantwoordelijkheden tussen de (reguliere) politieorganisaties en andere partijen zijn verdeeld.

Centrale vraag

in dit verkennende onderzoek staat de vraag centraal of er argumenten zijn die een heroverweging van de politiefunctie rechtvaardigen. Met de term ‘politiefunctie’ wordt geduid op dat wat we als samenleving willen: namelijk, kort gezegd, dat wetten en regels gehandhaafd en burgers beschermd worden. Met de inrichting van de politiefunctie wordt vervolgens bedoeld met welke partijen dat georganiseerd wordt. Het eerste gaat dus over het ‘wat’, het tweede gaat over het ‘hoe’, en dan in concreto: ‘met wie’. Tegelijkertijd lopen de politiefunctie en de inrichting ervan in elkaar over, in die zin dat de term ‘politiefunctie’ preludeert op het feit dat het niet uitsluitend de politie is die handhaving en bescherming verzorgt.

Het blijkt niet alleen lastig de politiefunctie exact te definiëren, het is soms ook enigszins controversieel. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de politiefunctie sinds eind vorige eeuw aan verandering onderhevig is⁹; er is zelfs wel gesproken van een ‘ware identiteitscrisis’ bij de politie.¹⁰ Ook in Nederland heeft de inrichting van de politiefunctie de afgelopen decennia regelmatig ter discussie gestaan, zoals in het kerntakendebat dat eind jaren negentig onder invloed van het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie werd gevoerd. Dit denken, waarbij kostenbesparing, efficiëntie en effectiviteit centraal staan, heeft de afgelopen decennia veel invloed gehad op het beleid van de politie. Volgens deze opvatting moeten politietaken die niet tot de zogenoemde *core business* behoren of die de efficiëntie van de politie niet vergroten, worden afgestoten en overgeheveld naar bijvoorbeeld partijen die deze taken efficiënter of goedkoper op zich zouden kunnen nemen. Daarmee wordt de facto ook de politiefunctie anders ingericht. Een veelgehoorde opvatting in dit debat is dat de politie zich vooral zou moeten richten op het ‘vangen van boeven’ en het

8 Onder andere Johnston 1992; White 2010; Button 2019.

9 Bayley en Shearing 1996; Jones en Newburn 2002.

10 Onder andere Terpstra 2010.

uitoefenen van repressie waar dat nodig is. Onder andere gemeenten zouden een deel van de andere taken, zoals de regietaak bij lokale veiligheidsnetwerken, op zich moeten nemen. Rond 2005 lijkt op beleidsniveau in Nederland deze focus op de kerntaken echter te zijn losgelaten.¹¹

De politiefunctie kan dus op verschillende manieren, en in combinatie met verschillende partijen, worden ingericht. Door de jaren heen is die inrichting – zoals we zullen laten zien – geëvolueerd. Aanpassingen zijn niet verwonderlijk omdat de politiefunctie moet worden vormgegeven in een samenleving die voortdurend in beweging is. Maar zijn stapsgewijze aanpassingen afdoende? Of zijn de huidige maatschappelijke trends dusdanig, dat een fundamentele bezinning op die inrichting gewenst is? Dat kan met name het geval zijn wanneer grondrechten van burgers in de knel komen of wanneer een effectieve politiefunctie ernstig bemoeilijkt wordt door wetgeving die niet op de nieuwe maatschappelijke context is toegesneden.

Twee trends: privatisering politietaken en digitalisering samenleving

In deze verkenning onderzoeken we de implicaties van twee trends: de trend van toenemende *privatisering* van politietaken en de trend van toenemende *digitalisering* van de samenleving. Onder privatisering verstaan we dat private partijen onderdelen van de politiefunctie uitvoeren: daarbij kan het gaan om bedrijven die fysieke beveiliging verzorgen, maar ook om private partijen als verzekeraars die fraude opsporen. Onder digitalisering verstaan we dat steeds grotere delen van ons samenleven zich online afspelen: we onderhouden contact met vrienden via onlineplatforms maar ook de politie maakt gebruik van dergelijke platforms, we bestellen boodschappen via een website maar doen via dat medium ook aangifte van bijvoorbeeld een misdrijf, we werken via een videoverbinding maar ook politieagenten maken voor de uitoefening van hun werk in talloze opzichten gebruik van de digitale mogelijkheden die er zijn. Beide trends komen samen als private partijen bijvoorbeeld sociale normen op hun digitale platforms afdwingen door degenen die deze normen overtreden, ‘voor straf’ van die platforms te verwijderen.

Deze twee trends, privatisering en digitalisering, zijn ongelijksoortig. De eerste heeft vooral betrekking op de inrichting van de politiefunctie: als meer private partijen daarbij betrokken worden, verandert dat de inrichting ervan. Denk bijvoorbeeld aan private beveiliging of private recherchebureaus, maar ook aan burgers die zelf opsporen. Ook kan het gaan om internetplatforms waarop strafbare feiten worden gepleegd, of die ongewenst gedrag van gebruikers sanctioneren. De tweede trend heeft vooral implicaties voor de politiefunctie

zelf: vinden we het bijvoorbeeld wenselijk of nodig dat opsporing, handhaving en sanctionering op het internet plaatsvindt? Zoals gezegd, dit laat zien dat de twee trends van privatisering en digitalisering niet volledig te scheiden zijn: internetplatforms zijn immers in handen van private partijen.

Vanzelfsprekend zijn er ook andere maatschappelijke trends die implicaties kunnen hebben voor de inrichting van de politiefunctie, zoals vergrijzing, internationalisering of de veranderende samenstelling van de bevolking. In deze exploratieve studie ligt de focus echter op privatisering en digitalisering omdat deze ontwikkelingen een directe weerslag hebben op de inrichting van de politiefunctie en hier vragen over leven in het veld en bij de politiek (onder andere de motie van Den Boer en anderen). Bovendien zullen beide ontwikkelingen naar verwachting in de nabije toekomst alleen maar pregnanter worden.

Methodiek

De vraag die we in deze working paper willen beantwoorden, is of en, zo ja, in hoeverre er grond is, tegen het licht van de genoemde trends, om de inrichting van de politiefunctie te herbezien. Daartoe maken wij gebruik van verschillende methoden. In de eerste plaats hebben we een literatuurverkenning uitgevoerd. Daarbij stond een inventarisatie van mogelijke implicaties en problemen als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen voor ons centraal. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met een brede groep deskundigen, waarbij we ook ervaringskennis uit het veld hebben opgehaald. Naast wetenschappers en beleidsmakers hebben we gesproken met professionals werkzaam in het veiligheidsdomein, de private veiligheidsmarkt en de ICT.

Aangezien toenemende privatisering en digitalisering niet uniek zijn voor Nederland, en de implicaties ervan evenmin uniek zijn voor de Nederlandse politiefunctie, hebben wij vervolgens ook verkenningen uitgevoerd in een aantal andere landen, te weten: België, Engeland en Wales, Duitsland (Nordrhein-Westfalen) en Oostenrijk. We hebben informatie verzameld voor deze Europese landen en regio's (literatuurstudie en interviews) en de opgedane kennis en inzichten in de analyses geïncorporeerd.¹² We hebben de gesproken experts gevraagd of de kwesties die we in deze verkenning voor

12

Voor deze landenverkenning hebben wij landen en regio's gekozen die naar de inschatting van experts variëren in de mate waarin private partijen de politiefunctie ter hand hebben genomen (digitalisering in de vorm van internetpenetratie varieert veel minder over landen). De gekozen landen zijn Engeland en Wales (vanwege een aantal opmerkelijke initiatieven op het gebied van private policing, en een voorlopersrol op het gebied van onderzoek), België (gezien het feit dat er veel politieonderzoek is gedaan), Nordrhein-Westfalen (omdat het politiebestedel daar vaak wordt vergeleken met dat van Nederland), en Oostenrijk (een land zonder een traditie van empirische bestudering en wetenschappelijke becommentariëring van de politiefunctie).

Nederland onder de loep nemen, ook in hun land onderwerp van discussie zijn en welke specifieke vragen er dan voorliggen. De landen zijn gekozen omdat er (academisch) onderzoek naar de politie en de politiefunctie (met name België en Engeland en Wales) beschikbaar was, of omdat de politie(functie) goed vergelijkbaar is met de Nederlandse (Nordrhein-Westfalen). Daarnaast hebben we een land in ons onderzoek betrokken waar nog minder over bekend was (Oostenrijk).

Afbakening

Het doel van onze analyse is om te onderzoeken of een fundamentele herbezinning op de inrichting van de politiefunctie wenselijk is. We evalueren dus niet hoe de politiefunctie in Nederland de afgelopen jaren is ingevuld. We verrichten ons onderzoek in de wetenschap dat de politie een dynamische organisatie is die vol in de maatschappij staat en op de uitdagingen van de afgelopen jaren meerdere indrukwekkende prestaties heeft neergezet, zoals de ontwikkeling van een sterke (digitale) intelligence. We verrichten ons onderzoek ook in de nadrukkelijke wetenschap dat de politie niet de enige organisatie is die invulling geeft aan de politiefunctie; zij doet dat samen met veel andere partijen. We kunnen in onze verkenning niet de politiefunctie in de volle breedte behandelen, maar zullen die slechts vanuit de twee ontwikkelingen van privatisering en digitalisering uitlichten. Kortom, we schrijven deze working paper in de wetenschap dat er nog veel meer over de inrichting van de politiefunctie te vertellen is.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de politiefunctie en de inrichting daarvan worden beïnvloed door de trends van privatisering en digitalisering. Waar doen zich knelpunten voor in Nederland en in de onderzochte landen? Vervolgens doen we in hoofdstuk 3 verslag van onze bevindingen, en in hoofdstuk 4 vatten we onze bevindingen samen, trekken we enkele conclusies en doen we enkele aanbevelingen.

We constateren dat de politiefunctie van vitaal belang is voor onze samenleving, voor de veiligheid van burgers, het vertrouwen van burgers in onze rechtsstaat en voor de economie. Het is daarom van groot belang te bezien of de inrichting van die functie nog passend is. De uitkomst van onze analyse is dat er – alleen al kijkend naar de trends van privatisering en digitalisering – alle reden is om ons met enige urgentie te gaan herbezinnen op de inrichting van de politiefunctie. In het onderzoek identificeren we een aantal problemen op het terrein van grondrechten, wetgeving, legitimiteit, (on)gelijkheid, het sociaal contract en effectiviteit in brede zin. Deze problemen manifesteren zich deels nu al en die nopen tot herbezinning. Vooral digitalisering heeft ertoe geleid

dat de bakens fundamenteel zijn verzet. Ook een aantal buitenlanden acht een dergelijke herbezinning voor het eigen land cruciaal en urgent. Daarbij wordt vanuit meerdere hoeken onderstreept dat internationale en minimaal Europese uitwisseling en coördinatie van groot belang zijn.

2. De politiefunctie

In dit hoofdstuk schetsen we eerst op welke manier de genoemde trends van privatisering en digitalisering de politiefunctie zelf en de inrichting daarvan beïnvloeden, en waar zich knelpunten voordoen, zowel in Nederland als in de door ons onderzochte landen. In 2.1 zullen we stilstaan bij de invloed van privatisering op de uitvoering: er verschijnen meer private partijen binnen de politiefunctie. In paragraaf 2.2. laten we zien hoe één object van het politiewerk (de aard van de normoverschrijdingen) verandert door digitalisering, waarbij ook de aanpak zelf onder druk komt te staan. In paragraaf 2.3 bespreken we kort waar beide trends elkaar raken en mogelijk zelfs versterken.

2.1 Politiefunctie en private partijen

De politiefunctie is in Nederland de afgelopen decennia sterk aan verandering onderhevig geweest. Op het terrein van de veiligheidszorg is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan. Politiewerk wordt steeds minder uitsluitend door de (reguliere) politie uitgevoerd. Andere partijen – zowel publieke als private – hebben meer taken op zich genomen bij de aanpak van overlast, wanorde en criminaliteit. Denk onder andere aan de komst van nieuwe toezichthouders en handhavers in de (semi-)publieke ruimte, het ontstaan van private recherchebureaus of fraudeafdelingen bij instellingen als verzekeringsmaatschappijen en banken. Deze ontwikkeling van een steeds groter wordende *non-police policing* sector leidt ertoe dat de politiefunctie en het instituut politie steeds minder samenvallen. Sterker nog, het is soms lastig – en volgens sommigen zelfs *niet* – mogelijk om het werk van de politie en dat van andere partijen in het veiligheidsdomein te onderscheiden.¹ Doordat hierbij uiteenlopende partijen met verschillende bevoegdheden betrokken zijn, is het veiligheidsdomein zeer complex geworden. Er wordt dan ook wel gesproken van een ‘veiligheidscomplex’.²

Deze veranderingen, die in de (internationale) wetenschappelijke literatuur worden aangeduid met de term ‘*plural policing*’, treden niet alleen op in Nederland. Pluralisering van de politiefunctie heeft ook in andere landen binnen en buiten Europa plaatsgevonden. Ook daar spelen uiteenlopende publieke en private partijen een belangrijke rol bij toezicht, handhaving, controle en opsporing. Overigens verloopt deze pluralisering niet overal

¹ Bijvoorbeeld Johnston 1992.

² Terpstra 2010.

op eenzelfde wijze. Naast overeenkomsten zijn er tussen landen ook verschillen te vinden.³

In Nederland is het bestaan van private partijen op de veiligheidsmarkt een feit. We zien dat die partijen politietaken verrichten zoals (online)surveillance, (digitale) opsporing en openbare orde, toezicht op (elektronisch) huis-arrest, forensisch onderzoek en (recidive)preventie. Daarmee zijn het private en het publieke domein in toenemende mate met elkaar vervlochten geraakt en bevindt het veiligheidsdomein zich in 'een wereld van verbindingen'.⁴ Het is tegen deze achtergrond van pluralisering van de politiefunctie dat de eerdergenoemde motie van Den Boer en anderen werd ingediend.

De private veiligheidsindustrie heeft in Nederland de afgelopen decennia een gestage groei doorgemaakt en past daarmee in een wereldwijde trend. In een recent rapport wordt het aantal bedrijven dat actief is in de private veiligheidsindustrie, op ongeveer 10.000 geschat en het aantal werknemers waaraan deze bedrijven werk verschaffen op 65.000.⁵ In de Branchescan 2020 van de Nederlandse Veiligheidsbranche, valt te lezen dat in dat jaar 25.855 in de Nederlandse Veiligheidsbranche werkzaam waren'. In diezelfde branchescan wordt een omzet over 2019 en 2020 van ongeveer 1,5 resp. 1,3 miljard gerapporteerd. In 2019 bedroeg de omzet van de sector in Nederland volgens de Duitse website Statista ongeveer 1,5 miljard euro en waren de activiteiten als volgt opgebouwd: 62 procent beveiliging van objecten, 16 procent beveiliging van luchthavens, 14 procent mobiele surveillance, 4 procent waardetransport en 4 procent controlekamers en alarmcentrales.⁶ Veiligheid is daarmee ongeacht welke definitie men hanteert van groot economisch belang en een aanmerkelijke bron van werkgelegenheid.

De vraag ligt voor hoe de toenemende rol van private partijen in het veiligheidsdomein zich verhoudt tot de politie. Hoewel de politie het geweldsmonopolie heeft, en er in die zin op het eerste gezicht weinig problemen te verwachten zijn, worden veel kerntaken, en naar het lijkt steeds meer, door private partijen uitgevoerd. Dat gebeurt ten dele in een beweging richting het civielrecht of *'private justice'*, die vooral gericht

3 Terpstra et al. 2013; O'Neill en Fyfe 2017.

4 WRR 2017.

5 Hier worden alle bedrijven onder de private veiligheidsindustrie ondergebracht die bij de Kamer van Koophandel zijn ingeschreven onder codes 8010 (Particuliere beveiliging), 8020 (Beveiliging via beveiligingssystemen) en 8030 (Opsporing). Zie Post et al. 2020.

6 <https://www.statista.com/statistics/948577/revenue-of-the-private-security-sector-in-the-netherlands/>.

is op het weren van ongewenst gedrag en personen, en herstel van schade. Over de vragen die dat oproept en de mogelijk ongewenste gevolgen die dat kan hebben, komen wij in hoofdstuk 3 te spreken.

2.2 Politiefunctie en digitalisering

De politie is erop ingericht om te opereren in een fysieke wereld. Gebiedsgebonden politiezorg en de wijkagent zijn daar voorbeelden van. De samenleving, in Nederland en de rest van de wereld, is de afgelopen jaren echter in hoog tempo gedigitaliseerd: we doen onze bankzaken online, kopen online, communiceren en werken online. Grote delen van ons leven geven we vorm in de onlineruimte, naast de fysieke, offline, wereld. Wat betekent dat voor de taken van de politie, zoals het voorkomen en opsporen van criminaliteit? Ook is onlinecriminaliteit (cybercrime), dus criminaliteit gepleegd tegen of met behulp van ICT-infrastructuur, in Nederland en de rest van de wereld sterk toegenomen, en het ligt in de lijn der verwachting dat deze ontwikkeling zich in de toekomst verder doorzet. Op grond van de laatste Veiligheidsmonitor is naar schatting 13 procent van de Nederlandse bevolking het afgelopen jaar slachtoffer geworden van een cyberdelict. Dit aandeel is bijna zo net hoog als het slachtofferschap van alle traditionele criminaliteit samen (14 procent).⁷

Bij cybercrime zijn we in eerste instantie geneigd te denken aan delicten zoals hacken en ddos-aanvallen ('type I-cyberdelicten'). Die zijn echter maar een deel van de reden waarom de hier te adresseren vraag voorligt. Omdat veel mensen op het internet contacten met elkaar onderhouden en dagelijkse handelingen verrichten zoals boodschappen doen of winkelen, verschijnen klassieke delicten in toenemende mate in een nieuw, virtueel jasje ('type II-cybercrime'). Het gaat dan bijvoorbeeld om Marktplaatsfraude of cyberstalking. Daarmee verschuift de klassieke, in de fysieke ruimte gepleegde criminaliteit duidelijk naar gelijksoortige criminaliteit maar dan gepleegd met gebruikmaking van ICT-gerelateerde technieken in de virtuele ruimte. Van dit type criminaliteit, dat sterk toeneemt, doen mensen allereerst minder aangifte. Ook is ze lastiger op te sporen en wordt ze dus minder vaak opgehelderd.⁸ Inmiddels wordt algemeen vermoed dat de al jaren dalende criminaliteitscijfers, (vooral op het gebied van vermogensdelicten) die aanvankelijk tot vreugde leidden, niet zozeer een afname impliceren van het aantal gepleegde delicten, maar eerder samenhangen met een afnemende

zichtbaarheid, geringere meldingsbereidheid en daarmee registratie van cyberdelicten⁹, en hun apert lastiger opsporing.

Dat laatste heeft in de eerste plaats te maken met de structuur van het internet. Fysieke landsgrenzen zijn daar van weinig betekenis zodat handelingen direct en op zeer grote schaal en op zeer veel plekken gevolgen (kunnen) hebben. Dat betekent dat de aanbodzijde verandert: plegers van internet-criminaliteit hoeven niet meer in de buurt van het object van criminaliteit te verblijven, en een enkele dader kan met een enkele handeling grote aantallen objecten aanvallen. Het soort handelingen heeft bovendien vrijwel direct gevolgen. Als voorbeeld bespreken we het door de politie gebruikte LOODS-model, dat aanknopingspunten geeft voor de opsporing van strafbare feiten, te weten locatie, omstandigheden, object, dader en slachtoffer (LOODS). Bevonden deze zich vroeger doorgaans in dezelfde fysieke omgeving en vielen ze onder dezelfde jurisdictie, dat beeld kan bij cybercriminaliteit heel anders zijn: “een dader in land A verricht met behulp van infrastructuur (servers, netwerken) in land B en C handelingen die strafbaar zijn in B en C, maar niet in A, en maakt daarbij slachtoffers in land C, D en E”.¹⁰ Er is in de virtuele ruimte dus ‘ruimtecompressie’ (personen kunnen interacties hebben die elkaar nog nooit fysiek hebben ontmoet en in werkelijkheid werelddelen van elkaar verwijderd zijn, fysieke handelingen op plek A leiden tot virtuele handelingen op plek B). En niet alleen interacties maar ook delicten kunnen zowel op extreem grote schaal als met zeer hoge snelheid (‘tijdcompressie’) plaatsvinden. Onlinegedrag is vaak anoniem (wat de psychologische barrières vermindert voor plegers en identificatie door de politie moeilijker maakt). Veelal kan waarneming van het gedrag van burgers (en daarmee samenhangend bewijsvergaring) slechts plaatsvinden via een private partij.

De vraag is welke implicaties dit heeft voor de inrichting van de politiefunctie. De traditionele, fysieke en aan de natiestaat gebonden politiefunctie is niet eenvoudig ‘digitaliseerbaar’: er zijn kwesties van toegang(sbevoegdheden)¹¹, privacy en wetgeving en de benodigde technische vaardigheden zijn schaars en veranderen snel. Zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, leveren deze ontwikkelingen in de digitaliserende samenleving fundamentele inrichtingsvragen op voor de politiefunctie: vragen van verschillende aard – normatief, technisch, juridisch en bestuurlijk – die nopen tot nadere reflectie.

⁹ Zie onder andere Caneppele en Aebi 2017.

¹⁰ Welten et al. 2019.

¹¹ WRR 2019: paragraaf 4.4.

2.3 **Overlap tussen digitalisering en privatisering**

Als we het hebben over de inrichting van de politiefunctie tegen het licht van toenemende privatisering en digitalisering, is al snel duidelijk dat dit in de praktijk geen gescheiden vraagstellingen kunnen zijn. In de praktijk overlappen de twee. Vooral als het gaat om digitalisering, lopen we al snel tegen private partijen aan: zij beheren immers de platforms waar virtuele interactie plaatsvindt. Zo wordt bijvoorbeeld Marktplaatsfraude in een virtuele ruimte gepleegd. *Hate crime* kan zich afspelen op platforms als Facebook of Twitter en wordt door de private organisaties achter deze platforms veelal zelf gehandhaafd, waarmee we dan weer bij de kwestie van private handhaving terecht komen. Handhaving en sanctionering door private partijen is overigens niet uniek voor grote internationale bedrijven zoals Facebook; dat gebeurt bijvoorbeeld ook als verzekeringsmaatschappijen burgers een sanctie opleggen voor door hen geconstateerde fraude. En digitalisering biedt ook aan burgers vergaande mogelijkheden om zelf de delicten op te lossen die hen zijn overkomen (zie verderop in dit working paper).

3. Privatisering en digitalisering

In dit hoofdstuk doen we verslag van onze bevindingen. Zoals beschreven in hoofdstuk 1, is de insteek van ons onderzoek exploratief. Voor Nederland en de vier geselecteerde landen hebben we de literatuur bestudeerd, een bijeenkomst met deskundigen belegd en professionals en wetenschappers bevroegd. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre de Nederlandse politie wel of niet functioneert, of in hoeverre de politiefunctie op dit moment onder druk staat. Wél hebben we onderzocht in hoeverre fricties of problemen kunnen ontstaan die implicaties hebben voor de inrichting van de politiefunctie. Die fricties kunnen zich manifesteren op het terrein van fundamentele rechten van burgers, zoals het recht op de toegang tot een onafhankelijke rechter, maar het kan ook gaan om problemen in termen van de effectiviteit van het politietoedreden.

In dit hoofdstuk laten we zien dat er voldoende grond is voor een herbezinning op de inrichting van de politiefunctie. Wij geven geen uitputtende beschrijving van alle mogelijke kwesties, maar laten zien dat er voldoende vraagstukken voorliggen die aanleiding geven om met een dergelijke herbezinning aan te vangen. In paragraaf 3.1. bespreken we welke fricties en problemen we tegenkomen of kunnen verwachten op het gebied van privatisering en vervolgens maken we in paragraaf 3.2. de balans op voor de gevolgen van digitalisering. Daarbij lopen we vaak tegen privatiseringskwesties aan als we het over digitalisering hebben en vice versa. We baseren ons bij onze analyse op diverse bronnen: wetenschappelijke studies, rapporten, interviews, beleidsstukken en – waar het zeer recente ontwikkelingen betreft – krantenartikelen.

3.1 Privatisering

De private veiligheidsindustrie

De private veiligheidsmarkt is groot. Voor Nederland en de onderzochte landen en regio's (België, Nordrhein-Westfalen, Engeland en Wales, Oostenrijk) geldt dat de private veiligheidsindustrie een grote speler is binnen het veiligheidsdomein, al zijn cijfers hierover schaars en niet altijd goed vergelijkbaar, waarschijnlijk door definitiekwesties, binnen en tussen landen.

Hoewel het erop lijkt dat de veiligheidsindustrie in alle onderzochte landen de afgelopen jaren is gegroeid, verschillen de status en de positionering van deze industrie per land. In Engeland en Wales en Duitsland is de private veiligheidsindustrie een erkende en belangrijke pijler in de veiligheidsarchitectuur, in Oostenrijk wordt deze beschouwd als ondersteunend aan het reguliere politiewerk, en zeker niet als een vitaal onderdeel van het nationale

veiligheidsarrangement. De veiligheidsindustrie is in Engeland en Wales – waarschijnlijk mede gezien de neoliberale beleidscontext – sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw duidelijk prominenter aanwezig en meer ontwikkeld, met specifiek groeiende branches in ‘corporate security management’, cybersecurity, en fraudeopsporing door banken.¹ Al in 2001 werd de juridische inbedding van deze industrie in specifieke wetten vastgelegd. In België worden private partijen gezien als een gelijkwaardige partij naast politie en defensie, en zijn restricties bij de inzet van deze partijen bij wet van 2017 opgeheven (zie de appendix België). Private partijen spelen ook een grote rol bij *intelligence led policing* en bij *predictive policing*², al verschilt het sterk per land hoe groot die rol is. Meerdere bevrageden merkten op dat de politie niet in staat zou zijn om de veiligheid te garanderen, waarmee er een directe noodzaak is om andere, private, actoren in de veiligheidszorg te betrekken. De digitalisering van de samenleving speelt hierbij in veel gevallen een aanjagende rol: de politie is in toenemende mate afnemer van informatie uit grote, door andere partijen aangelegde, databestanden. Hierbij is de vraag in hoeverre de daarin door niet-opsporingsambtenaren over burgers vastgelegde informatie in de praktijk wel daartoe wordt gebruikt.

In Duitsland en Oostenrijk gelden voor private beveiligingsbedrijven geen bijzondere wetten die hun bijzondere status neerleggen. Private beveiligers zijn daar reguliere bedrijven die net als andere bedrijven door het gewone privaatrecht beheerst worden – al hebben de regeringen van beide landen aangekondigd op korte termijn wel specifieke wetten uit te zullen vaardigen. In Engeland en Wales en België wordt echter regelmatig gewezen op het belang van de vraag onder welke voorwaarden private partijen een rol spelen in de politiefunctie, en hoe publieke en private partijen zich hierbij tot elkaar zouden moeten verhouden. Regulering wordt in het algemeen nog als onvoldoende gezien; hetzelfde geldt voor zelfregulering. Op dit punt wordt ook gewezen op de noodzaak van Europese en internationale samenwerking. Een geïnterviewde uit Engeland en Wales meldde bijvoorbeeld dat het veel lastiger is om gegevens van private partijen te krijgen omdat die vaak als ‘*commercially sensitive*’ worden gelabeld. Bovendien laten private partijen in de veiligheidsindustrie zich ook minder vaak onderzoeken door de academische wereld.

In veel gevallen wordt het werk van private beveiligers als onproblematisch gezien als het gaat om ondersteunende en preventieve taken die volgens sommigen niet tot de kerntaken van de politie behoren. De vraag die zich dan onmiddellijk aandient, is hoe die kerntaken afgebakend dienen te worden.

1 Button 2019.

2 Zie hierover ook Buruma 2021.

In een aantal landen wordt een harde scheidslijn gehanteerd bij het geweldsmonopolie: dat ligt bij de politie en alleen daar. Voorbeelden van deze opvatting zien we het duidelijkst in Oostenrijk en Duitsland (Nordrhein-Westfalen). Als partijen die geen onderdeel zijn van de politie die grens over gaan bij de uitvoering van hun taken, zouden velen de inzet van deze partijen zondermeer als problematisch zien; zo lang die grens niet wordt overschreden, is er echter weinig reden tot zorg. Toch laat de werkelijkheid zich vaak niet zo eenvoudig vormgeven, bijvoorbeeld wanneer het over handhaving gaat. Bij de feitelijke handhaving spelen dwang- en geweldsmiddelen in het dagelijkse politiewerk namelijk slechts een beperkte rol. In België en Engeland en Wales wordt dit onderkend: bij de afbakening tussen politie en private partijen gaat het om meer dan alleen geweldsgebruik.

In het buitenland zijn er diverse voorbeelden waar de private beveiligingsbranche een groter deel van de taken van de politie vervult dan in Nederland het geval is. In België en in Engeland en Wales kunnen burgers in bepaalde, veelal vermogende wijken gericht hun eigen veiligheid inkopen. Daarbij dient overigens gezegd te worden dat dit zowel in België als in Engeland en Wales uitzonderlijke situaties zijn: het is niet ‘wat de klok slaat’. Desalniettemin is er in België een gemeente³ waar de inwoners de veiligheidszorg privaat inkopen. En in Engeland en Wales zijn er wijken waar burgers additionele private beveiliging hebben ingekocht. Ook zijn er voorbeelden van beveiliging bij sportwedstrijden die rijke sportclubs wel en minder vermogende sportclubs niet kunnen inkopen. Met name vanuit België en Engeland en Wales spreken geïnterviewden de vrees uit dat verdergaande privatisering ongelijkwaardigheid kan creëren. Die vrees doortrekkend, zou er een situatie kunnen ontstaan waarin vermogende burgers meer veiligheid kunnen kopen dan minder vermogende burgers. Hierdoor zou de samenleving in een situatie terecht kunnen komen waarin veiligheid geen collectief maar een particulier goed is.

Een aantal geïnterviewden heeft nog andere bezwaren tegen de verdergaande privatisering van de politiefunctie. Zij stellen dat partijen die vooral winstmaximalisatie ten doel hebben, politiefuncties in beginsel niet zouden moeten uitvoeren: in de driehoek van veiligheidsbelang, privacybelang en commercieel belang mag het winstoogmerk niet prevaleren. Daarnaast kan verdergaande privatisering ook tot een gevaarlijke situatie leiden: de politie wordt kwetsbaar als zij bepaalde taken niet meer uitvoert, er geen eigen ervaring meer mee heeft en de betreffende expertise kwijtraakt. Privatisering zou dus nooit tot afhankelijkheid mogen leiden – alhoewel in sommige landen wordt gesignaleerd dat die afhankelijkheden er al lang zijn, met name waar het gaat

om technologie (denk aan de afhankelijkheid van China en de VS). Ook wordt aangegeven dat privatisering de informatiepositie van de politie aantast, omdat zij geen ‘voelhorens’ meer in de wijken heeft wanneer taken structureel aan private partijen worden uitbesteed.

Hoewel dit in Nederland misschien een ver-van-mijn-bed-show lijkt, zijn er in andere landen voorbeelden die laten zien dat de beveiligingsbranche inderdaad een aanmerkelijke voorsprong heeft waar het gaat om materieel, expertise en toegang tot informatie. Vooral in België noemen bevrageden dat de politie al enige tijd ‘op achterstand staat’: omdat in België het gezag over en de organisatie van de politie sterk decentraal georganiseerd is, is er nauwelijks centraal overzicht of centrale aansturing waar het de inkoop van apparatuur en hoogwaardige expertise betreft. Dat heeft het gevaar in zich dat afhankelijkheid ontstaat van externe partijen die de apparatuur en expertise leveren, en mogelijk zelfs uitholling van de mogelijkheden die de politie heeft om haar kerntaken goed uit te voeren. Dit speelt zowel bij online- als bij offline-beveiliging, -handhaving en -opsporing. Eenzelfde risico is geïdentificeerd in Engeland en Wales: de uitbesteding van politietaken leverde in eerste instantie winst op, in termen van tijd en geld. Maar die winst verdampte al snel, en vertaalde zich vervolgens in afhankelijkheid en kwetsbaarheid: afhankelijkheid van externe partijen om het uitbestede werk uit te voeren, en kwetsbaarheid omdat de expertise bij de politie om de kwaliteit van het uitbestede werk te beoordelen vervolgens eveneens verdwijnt. Gesprekspartners wijzen op de discrepantie tussen de veelheid aan controle en toezicht op de publieke politie enerzijds en gebrekkige controle op de private sector anderzijds.

Banken en verzekeraars

Beveiligingsbedrijven die de fysieke veiligheid van lijf en leden en goederen bewaken, zijn echter niet de enige private partijen in het veiligheidslandschap. Zo spelen allerlei andere bedrijven in toenemende mate een rol bij opsporing en sanctionering, zowel in Nederland als in de door ons onderzochte landen. Banken (evenals andere financiële instellingen, handelaren in luxegoederen en dienstverleners zoals accountants en makelaars) melden ongebruikelijke financiële transacties, en sporen fraude en witwassen op. Vanwege hun toezichthoudende taak spelen vooral de banken een belangrijke maatschappelijke rol bij de preventie en opsporing van (financiële) criminaliteit, ook al zijn ze zelf geen (semi-)overheidsinstantie. Banken kunnen ook zelfstandig sancties uitdelen.⁴ Zo kunnen zij een natuurlijk persoon die zij op fraude hebben betrappt een zakelijke rekening ontzeggen, of het deze voor bepaalde tijd onmogelijk maken om een financieel product aan te schaffen, zoals een hypotheek.

Door deze sancties kan de vermeende fraudeur fors in zijn of haar maatschappelijk functioneren worden gehinderd. Onze gesprekspartners geven meermaals aan dat dergelijke sancties weliswaar geen fysieke vrijheidsstraffen zijn maar wel degelijk een vrijheidsbeperking behelzen.

Gelijkoortige vraagstukken spelen bij verzekeraars: deze sporen fraude op en kunnen hiervoor sancties uitdelen, waaronder het ‘blacklisten’ van burgers in een centrale met meerdere verzekeraars gedeelde database. Hierdoor wordt het voor de betreffende persoon lastiger om toekomstige verzekeringen af te sluiten. Hoewel bedrijven, verenigingen en andere rechtspersonen in het algemeen altijd zelf regelovertradingen hebben vastgesteld van aan hen gelieerde personen en daarvoor sancties hebben kunnen uitdelen (bijvoorbeeld als een lid van een vereniging zich misdroeg of malversaties had gepleegd), hebben met name de banken een cruciale kennis- en beheerspositie verkregen. Zo zijn preventietaken bij de banken belegd, doen zij de facto zelf aan opsporing en daarnaast of daarbovenop aan conflictoplossing en sanctionering, hoewel zij in veel gevallen wel aangifte doen van strafbare feiten. Dit alles gaat een stuk verder dan horizontale conflictoplossing tussen burgers. Hier doet zich de vraag voor in hoeverre een burger die door de bank of verzekeraar wordt aangewezen als schuldig aan een strafbaar feit, tegen die kwalificatie en de bijbehorende sanctie kan opkomen bij een onafhankelijke rechter, iets wat belangrijk is aangezien dit soort sancties en maatregelen mensen ernstig kunnen belemmeren in hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.

Algemeen wordt vermoed dat – mede omdat burgers hier geen of slechts beperkt zicht op hebben – deze kwesties als minder controversieel worden beschouwd. Tegelijkertijd is de vraag of het nog mogelijk is dat andere partijen dan (vooral) de preventie- en opsporingstaken van de banken vervullen. Vanuit meerdere kanten hebben geïnterviewden ons gemeld dat het volume en de snelheid waarmee gehandeld dient te worden, in geen verhouding staat tot de traditionele strafrechtelijke aanpak en de ‘traagheid’ die samengaat met grondrechtelijke waarborgen. Het lijkt daarom van belang om de rol van deze grote, cruciale partijen in overwegingen over de politie te betrekken, bijvoorbeeld om te bezien of een vorm van toezicht of regulering mogelijk en werkbaar is, zoals de regulering voor private beveiligers en recherchebureaus is neergelegd in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr).

Civiele afhandeling van strafbare feiten

Een voorbeeld van een weer iets andere verschijningsvorm van privatisering is de, in meerdere landen gesignaleerde, trend van niet-strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten. We geven een aantal recente voorbeelden uit Nederland. In Nederland kan, onder een aantal voorwaarden, winkeldiefstal anders worden

afgedaan dan via aangifte en eventuele vervolging. Deze ontwikkeling – weg van het strafrecht en daarmee een zekere ‘civilisering’⁵ – doet zich bij winkeldiefstal voor vanaf begin 2020. Toen meldde de Amsterdamse televisiezender AT5⁶ dat winkeldieven die voor het eerst gesnapt werden, een civiele schadeclaim kregen opgelegd, 181 euro moesten betalen aan de getroffen winkelier en een winkelverbod opgelegd konden krijgen (zie tekstbox). Deze aanpak behelst een zekere hybridisering aangezien de politie hierbij wel betrokken is en de afhandeling ondersteunt.⁷ Politie en OM willen, naar verluidt, op deze wijze capaciteit vrijmaken: de registratie van een enkele winkeldiefstal kost volgens AT5 zes tot acht uur, tijd die de politie dan niet kan steken in de aanpak van ernstiger feiten.⁸

Sinds eind 2020 kunnen winkels die meerderjarige dieven betrappen en aanhouden – ondersteund door de private Service Organisatie Directe Aansprakelijkheidsstelling (SODA) –, en op hen hetzelfde bedrag voor indirecte schade verhalen via een ‘no cure no pay’-systeem. Ook hier speelt de politie een rol want deze deelt de gegevens over de winkeldief met SODA. Als de casus aan bepaalde voorwaarden voldoet (waaronder een bekentenis van de dief), volgt een civiele aansprakelijkheidsstelling (vanwege onrechtmatige daad), die met een incasso wordt geïnd of, indien nodig, met een deurwaarder. Na ontvangst van de schadevergoeding stort SODA 133,- euro exclusief 8,33 euro verrekenbare btw aan de winkel terug. De aanpak van winkeldiefstal is hiermee een businesscase geworden: een privaat bedrijf regelt de afhandeling en de deurwaarder is de civiele stok achter de deur. Het lijkt erop dat de aanpak steun krijgt van winkeliers, die hierdoor minder tijd kwijt zijn en waarschijnlijk zekerder zijn dat hun kosten worden vergoed.

Veel is nog onduidelijk over deze ontwikkeling: hoe zijn bijvoorbeeld procedurele waarborgen ingebouwd of krijgt een winkeldief volgens een dergelijke procedure ook een aantekening in het politieregister (wat consequenties kan hebben voor het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag). Kortom: we zien

5 Ontleend aan Buruma.

6 <https://www.at5.nl/artikelen/200451/geen-vervolging-maar-boete-voor-first-offenders-bij-winkeldiefstal>.

7 <https://www.politie.nl/mijn-buurt/lokale-initiatieven/o8/pilot-winkeldiefstal-zwb/pilot-met-andere-aanpak-winkeldiefstal-van-start.html?sid=f4f9c7ff-f6ab-4958-b8b5-fc4c927165d9>.

8 Inmiddels kunnen ook breder in het land klanten die in de supermarkt weigeren een winkelwagen mee te nemen of anderhalve meter afstand te houden, een boete krijgen van het winkelbedrijf, van 181 euro. Zie <https://beveiligingnieuws.nl/nieuws/181-euro-boete-voor-wie-in-winkel-geen-15-meter-afstand-houdt>.

hier een door een private partij geconstateerd strafbaar feit, waarvan de schade met ondersteuning van de politie civiel wordt hersteld, in een hybride procedure waarbij onduidelijk is of processuele waarborgen gelden of geldig dienen te zijn.

Private justice

In veel omringende landen zijn er voorbeelden van *private justice*, zoals bewijsvergaring door bedrijven in fraudezaken. In Engeland kwamen we een hybride variant tegen, waarbij bedrijven een fraudeafdeling bij de Metropolitan politie financieren. Ook opsporing door burgers zelf (ook wel ‘burgeropsporing’) of door bedrijven die door burgers zijn ingehuurd, valt onder *private justice*. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het slachtoffer van een delict dat zelf opspoorst waar haar verkrachter zich bevindt omdat zij haar gestolen telefoon weet te traceren, waarna er een doorbraak in het onderzoek komt.⁹ Het kan ook gaan om burgers die zelf op zoek gaan naar hun gestolen spullen, of eigen camerabeelden ter beschikking stellen. Zowel in Nederland als in het buitenland lijken groepen vrijwilligers actief bij de bestrijding van zedendelinquentie tegen kinderen. In het algemeen geldt dat de mogelijkheden van het internet en de digitale technologie burgers en daartoe opgerichte bedrijven, zoals privéresearchbureaus, hiertoe steeds beter in staat stellen, of zelfs dat private actoren essentieel zijn voor dergelijke opsporing in de digitale ruimte.

Onder *private justice* vallen niet alleen gevallen zoals hierboven beschreven, maar bijvoorbeeld ook een Nederlandse pilot waarin bedrijven – in samenspraak met politie en OM – zelf malversaties opsporen, daarvan aangifte doen en herstelbetalingen proberen te effectueren, en daarnaast zaken direct aanleveren aan het OM. In een proeftuin privaat-publieke samenwerking – een samenwerking tussen het Verbond van Verzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland, politie en OM – is het de maatschappij zelf die de toedracht van verzekeringsfraude onderzoekt, en de informatie direct aan het OM aanlevert.¹⁰ De rechter heeft voorlopig op formeelrechtelijke gronden een streep door de huidige pilot gezet, maar het OM is hiertegen in hoger beroep gegaan.¹¹

9 <https://www.ad.nl/binnenland/vrouw-lokt-aanrander-in-de-val-via-gestolen-iphone-abe6df9f/>
10 <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/08/16/om-en-verbond-van-verzekeraars-werken-samen-aan-nieuwe-aanpak-verzekeringsfraude>
11 <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/11/11/openbaar-ministerie-in-hoger-beroep-in-zaken-verzekeringsfraude.html?sid=f4f9c7ff-f6ab-4958-b8b5-fc4c927165d9>.

Maar het kan ook gaan om burgers die zelf handhaving en opsporing organiseren. De indruk bestaat dat burgers gemiddeld gesproken – door de toegenomen middelen en grotere vrijheden waarover zij beschikken – soms effectiever zijn bij het opsporen van criminaliteit dan de politie. Opvallend is in dit verband de groeiende hoeveelheid digitale beveiligings- en opsporingsmiddelen, aangeboden via websites als bol.com, amazon.com of de mediemarkt (zie zoektermen als ‘afluisterapparaat’, ‘anti-diefstal’, ‘beveiligingscamera’, ‘gezichtsherkenning’), die burgers gewoon kunnen kopen.

In Kootwijkerbroek is sinds een aantal jaren een groep buurtbewoners actief om de veiligheid te bewaken en in te grijpen waar zij dat nodig achten. De buurtwacht heeft niet alleen de beschikking over menskracht maar ook over een indrukwekkende hoeveelheid materieel zoals helikopters, honden, portofoons, peilbakens en kogelwerende vesten.¹² De groep heeft, naar verluid, de criminaliteit flink omlaag gebracht. Poolse brandstofdieven zouden Kootwijkerbroek mijden nadat twee van hen door de buurtwacht in de kraag werden gevat, werden aangehouden en daarna werden overgedragen aan de politie. Volgens leden van de buurtwacht is hun voornaamste kracht niet het materieel maar hun snelheid: bij een melding van een verdachte situatie zijn ze in een mum van tijd ter plaatse, vele malen sneller dan de politie. De pers heeft wel gemeld dat de buurtwacht ook geweld zou gebruiken bij een aanhouding, al willen de inwoners daar “niet te veel over lullen (...) een groep boze boeren schrikt meer af dan de politie”.

Dat het daarbij soms uit de hand kan lopen, laat een incident uit 2015 zien. Naar aanleiding van een ruzie tussen de eigenaar van een bedrijf in Kootwijkerbroek en een vader en zoon uit Emmen waarbij al wat klappen waren gevallen, had iemand 112 gebeld en wachtten beide partijen de komst van de politie af. De eigenaar van het bedrijf had echter ook de burgerwacht gebeld. De leden van de burgerwacht barricadeerden de uitgang zonder te melden dat zij een burgerwacht waren en werkten de vader en zoon met zoveel geweld tegen de grond dat deze diverse kneuzingen, zwellingen en schaafwonden opliepen. Vader en zoon vreesden voor hun leven, zo verklaarden ze later bij de rechter, en sloegen in paniek om zich heen.

Iemand van de burgerwacht liep daarbij een gebroken oogkas op, een ander kreeg een beet in zijn arm. De rechtbank wees de verzoeken tot schadevergoeding van de leden van de burgerwacht af, en kwalificeerde het door vader en zoon gebruikte geweld als noodweer.¹³ In dit voorbeeld schurkt de burgeropsporing dicht tegen eigenrichting – het recht in eigen hand nemen – aan.

Uit het veld en vanuit het buitenland blijkt al met al dat *private justice* in allerlei verschillende vormen, vanuit bedrijven en vanuit burgers zelf, in opkomst is. Dit roept allerhande vragen op. De samenleving heeft het geweldsmonopolie bij de zwaarmacht gelegd, dat wil zeggen bij de overheid. Burgers mogen wel geweld gebruiken om hun eigen en andermans lijf, goederen en eerbaarheid te beschermen tegen een ‘ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding’.¹⁴ Burgers mogen ook andere burgers staande houden wanneer ze een strafbaar feit ontdekken, mits ze de aangehoudene meteen aan de politie overdragen. Om te voorkomen dat de verdachte de benen neemt, mag de burger-aanhouder dwang uitoefenen, maar deze dient proportioneel te zijn. De grenzen zijn duidelijk.

Die grenzen worden echter vager als een medeburger informatie over een verdachte wil verkrijgen, of als een bedrijf dat wil doen. Bij het verzamelen van bewijsmateriaal zijn zij immers niet of minder gebonden aan allerlei beperkingen waaraan de politie wel gebonden is. Een eerste vraag is dus of het mogelijk is om te zorgen voor rechtsstatelijke waarborgen als er zulke private opsporing plaatsvindt. Gesprekspartners opperden meermaals dat dit zou kunnen door randvoorwaarden voor private opsporing op te stellen, door private opsporing te reguleren, door bedrijven die zich op deze markt begeven te accrediteren, of door politie of OM bijvoorbeeld alleen zaken in behandeling te laten nemen die aan bepaalde eisen voldoen.¹⁵ Andere vragen die voorliggen, zijn of en, zo ja, in hoeverre het wenselijk is als het in een aantal gevallen zou blijven bij private opsporing en daaropvolgend herstel van de schade, zonder normbevestiging door een sanctie. En hoe moet de politie reageren op zaken die ‘panklaar’ worden aangeleverd vanuit de private opsporing: krijgen deze zaken prioriteit (en dus capaciteit) terwijl ze dat anders niet gekregen zouden hebben?¹⁶

13 <https://www.ad.nl/amersfoort/beruchte-burgerwacht-kootwijkerbroek-maakt-slachtoffers-van-daders-a531a79d/>.

14 Artikel 41 WvSr.

15 Strategische tafel burgeropsporing maart 2021.

16 Strategische tafel burgeropsporing maart 2021.

Beheerders van de internetplatforms

Als laatste noemen we de bedrijven die grote internetfora beheren, zoals Marktplaats, Facebook (dat daarnaast ook Whatsapp en Instagram beheert) en Twitter. Net als eerder bij de burgeropsporing zien we ook hier hoe privatisering en digitalisering elkaar tegenkomen. Deze bedrijven sporen malversaties op en kunnen maatregelen nemen tegen door hen geïdentificeerde overtreders van (de interne) normen. Zo heeft Marktplaats een fraudehelpdesk en kan het IP-adressen van het forum weren, bijvoorbeeld omdat iemand verkochte waren niet leverde. Twitter kan tweets en adressen weren als het de inhoud van de geposte berichten afkeurt; het past dergelijke censurering ook met regelmaat toe. Facebook neemt een bijzondere plaats in omdat het niet alleen accounts kan afsluiten en bepaalde content kan weren, maar omdat de gegevens die Facebook en Instagram beheren vitaal kunnen zijn bij de opsporing van ernstige misdrijven. Denk aan de verspreiding van kinderporno, sextortion en misdrijven gepleegd door terroristische organisaties. Hier gaat het om private bedrijven die een cruciale positie innemen als beheerder van de virtuele ruimte waar burgers in toenemende mate afhankelijk van zijn voor hun maatschappelijk functioneren, hun sociale contacten, en soms hun werkgelegenheid. Ook hier zien we dus een overlap tussen privatisering en digitalisering.

Daarmee zien we, ook als het gaat om 'kleinere' strafbare feiten zoals Marktplaatsfraude, dat platforms hun virtuele forum niet alleen openstellen, maar daar de facto ook optreden als handhaver en soms als sanctionerende instantie. Het is niet bekend welk percentage van dit soort overtredingen Marktplaats bij de politie aangeeft, alhoewel het bedrijf de gebruikers wel wijst op het Landelijk Meldpunt Internetoplichting. Als het gaat om strafbare feiten gepleegd op platforms, is het veelal een private partij die de normoverschrijdingen constateert en afdoet. Hoewel private partijen conflicten met andere burgers ook in het verleden veelvuldig 'horizontaal' hebben afgehandeld, hebben we het hier wel over strafbare feiten. Dat betekent allereerst dat het daarmee de standaard zou kunnen worden dat de politie dit soort delicten niet meer registreert en doorzendt ter vervolging. Daarmee bestaat het risico dat de staat relatief 'kleine' financiële vergrijpen als fraude met leveranties op het internet, of creditcard- of verzekeringsfraude – alhoewel deze materieel onder een strafbaarstelling vallen – niet meer handhaaft met het strafrecht. Dat betekent ook dat de staat deze delicten niet meer registreert.¹⁷

Tot nu toe hadden we het over opsporing en sancties door private partijen of sancties vanwege gedrag dat onder een strafbaarstelling valt. Maar als een burger van fora als Twitter of Facebook wordt geweerd vanwege bepaalde uitspraken of anderszins normoverschrijdend gedrag, is dit ook een sanctie. Ook hier beperkt een niet democratisch gecontroleerde instantie de burger in zijn of haar maatschappelijk functioneren, en ook hier is er geen toegang tot een onafhankelijke rechter. Er valt natuurlijk over te twisten of deze fora publiek of semipubliek zijn. Zij worden gereguleerd als semipubliek, maar kunnen evengoed beschouwd worden als de facto publieke ruimtes, waar burgers hun meningen ventileren, academici hun onderzoeksresultaten verspreiden, politici publiek maken wat hun standpunten zijn, waarvanuit organisaties opereren, en waarop bedrijven hun businessmodel gebouwd hebben. Daarmee treden bedrijven die deze ruimtes beheren, op als reguleerder van een (semi)openbare ruimte waarin burgers in toenemende mate hun sociale en zakelijke leven vormgeven, en waarvan zij voor vitale dimensies van hun bestaan dus afhankelijk zijn. Niet alleen de actoren (privaat-publiek) lopen hier in zekere zin door elkaar, ook lopen bij de regulering strafrecht en privaatrecht door elkaar. Een complicerende factor is daarbij het internationale karakter van deze platforms: wat toelaatbaar is in het ene land, hoeft dat in het andere niet te zijn.

Dat dit soort kwesties in toenemende mate als prangend worden ervaren en dat daarbij met name de toegang tot een onafhankelijke instantie wringt, blijkt uit het feit dat Facebook inmiddels een Facebook Oversight Board heeft geïnstalleerd. Deze board bestaat uit door het bedrijf geselecteerde deskundigen die bindende uitspraken doen over aan hen door Facebook voorgelegde censureringsacties, zoals het verwijderen van beelden waarop een vrouwentepel te zien is, of content waarin een niet-effectief middel tegen COVID-19 wordt genoemd. Het is hier de private instantie die optreedt als handhaver en sanctionerende instantie en die daartoe een eigen 'rechtsprekende' instantie heeft ingesteld.

Sprekend is het recente voorbeeld van de jonge acteur en zanger Bilal W. Nadat hij een jonge deelnemer in een livestream ertoe had aangezet zijn geslachtsdeel te laten zien, is W. levenslang van Facebook en Instagram geweerd. Hij wordt door de politie verdacht van het verspreiden van kinderporno, maar is (nog) niet veroordeeld. Oussama A., in wiens livestream het voorval plaatsvond, werd door de politie gehoord als getuige, maar ook hij is levenslang geschorst van Instagram; hij mag daar nooit meer een account aanmaken.

De twee kunnen niet in beroep, zo heeft moederbedrijf Facebook laten weten.¹⁸ De consequenties van deze maatregelen zijn niet gering en betreffen zowel de carrières als de sociale levens van beide mannen.

Het is de vraag of de consequenties die de zelfregulering van de internetplatforms heeft, voldoen aan de eisen die wij in onze democratische rechtsstaat hieraan stellen, bijvoorbeeld waar het de proportionaliteit betreft. De getroffen sancties kunnen een grote inbreuk hebben op de levens van burgers. In Nederland is in de wet vastgelegd dat alleen een onafhankelijke rechter burgers een vrijheidsstraf mag opleggen. De vraag is echter wat uitsluiting van deze fora betekent als een groot deel van het maatschappelijke leven zich inmiddels in deze (semi)publieke ruimte afspeelt, en als door hun verbanning van het platform de virtuele *Lebensraum* van de als overtreders gekwalificeerde personen wordt beknod. Daarnaast zijn er parallellen met wat we hierboven beschreven, zoals het uitsluiten van een zakelijke rekening, van de aanschaf van financiële producten bij banken of bepaalde verzekeringen bij verzekeraars, en uitsluiting door *private justice*.

Een aantal landen heeft pogingen ondernomen om bij wet te regelen hoe socialemediaplatforms hun content reguleren. In Oostenrijk poogt de *Kommunikationsplattformen-Gesetz*¹⁹ ('Communicatie platformen-wet') dat via wetgeving te doen, om de platforms te dwingen tot zelfregulering, of via het organiseren van een zekere politiefunctie. Het doel is dat de wet op deze platforms beter gehandhaafd wordt. Platforms met meer dan 100.000 gebruikers en meer dan 500.000 euro omzet dienen in Oostenrijk de content op hun platform consequent te monitoren, regelmatig rapportages op te leveren en een verantwoordelijke vertegenwoordiger voor Oostenrijk aan te stellen. De platforms moeten er ook zorg voor dragen dat ze voldoende juridische kennis in huis hebben om te kunnen bepalen of content in strijd is met de Oostenrijkse strafwet. Een transparante reviewprocedure moet ertoe leiden dat content niet bovenmatig vaak wordt geweerd en dat zelfcensuur beperkt blijft. Als platforms hier niet aan voldoen, zou hen boetes tot 1.000.000 euro boven het hoofd hangen.

18 Algemeen Dagblad, 25 maart. [https://www.ad.nl/tech/bilal-wahib-en-oussama-ahammoud-nooit-meer-welkom-op-instagram-ad16b3f3/?referrer=https procent3A procent2F procent2Fwww.google.com procent2F;geraadpleegd 26/3](https://www.ad.nl/tech/bilal-wahib-en-oussama-ahammoud-nooit-meer-welkom-op-instagram-ad16b3f3/?referrer=https%20procent3A%20procent2F%20procent2Fwww.google.com%20procent2F;geraadpleegd%2026/3).

19 <https://www.article19.org/resources/austria-draft-communication-platforms-act-fails-freedom-of-expression/>.

3.2 Digitalisering

Het internet is in de hedendaagse samenleving een vitale infrastructuur. We werken via internet, interacteren via internet, kopen via internet, doen via internet onze belastingaangifte, onze bankzaken, en ga zo maar door. Niet alleen ons zakelijke en financiële leven verloopt via de spil van het internet, ook ons sociale leven speelt zich steeds meer online af: we spreken elkaar via WhatsApp en sms, en onderhouden onze familie- en vriendenrelaties voor een groot deel – zeker in coronatijden – via Zoom, Instagram of andere applicaties. Met de toenemende technische mogelijkheden heeft deze digitalisering de afgelopen jaren een grote vlucht genomen en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich de komende jaren zal voortzetten.

Het kan dan ook niet anders dan dat de politiefunctie ook in het virtuele domein van het internet vormgegeven dient te worden. Mensen stelen, bedreigen en plegen zedendelicten ook op of via het internet. De klassieke politiefunctie en het klassieke politiewerk zijn echter vormgegeven vanuit een fysieke, soevereine staat waarin het gedrag van mensen binnen die fysieke ruimte gereguleerd moet worden, en de orde in diezelfde fysieke ruimte moet worden gehandhaafd.

De Nederlandse politie heeft de laatste jaren stevig ingezet op digitaal rechercheren en de aanpak van cybercrime. Ze heeft daar ook grote stappen in gezet. Maar het mag duidelijk zijn dat de ‘fysieke politiefunctie’ niet automatisch of snel is omgezet naar een ‘virtuele politiefunctie’. Er zijn structurele belemmeringen van verschillende aard, die normatieve, technische en juridische vragen oproepen, terwijl vragen van governance nopen tot nadere reflectie.

Dat heeft, zoals hierboven genoemd, in de eerste plaats te maken met de structuur van het internet, waar fysieke landsgrenzen van weinig betekenis zijn. Ten tweede speelt de sterke ruimte-tijdcompressie, waardoor de aanbodzijde verandert, een rol en ten derde het feit dat criminaliteit zich in de virtuele ruimte afspeelt waardoor plegers en slachtoffers minder zichtbaar zijn, en de wijze van rechercheren andere kennis, techniek en infrastructuur vereist. Ten vierde wordt het internet, zoals hierboven ook besproken, gereguleerd door grote, internationale private partijen.

Techniek en opleiding

Opsporing en handhaving in het digitale domein vergen vooral technisch nieuwe manieren van rechercheren. Door de snel veranderende techniek is er ook een voortdurende noodzaak tot ‘bijblijven’: digitalisering is een *moving target* en vergt continue bijscholing van personeel. Dit laatste kwamen we regelmatig tegen als punt van zorg: het inhuren van gekwalificeerd personeel

en hun voortdurende bijscholing vergen niet alleen investeringen in tijd en geld, maar ook het continu volgen van ontwikkelingen, waarvoor het nodig is zeer hoogwaardig personeel en nieuwe kennis beschikbaar te hebben. Het vasthouden van dergelijk personeel is niet altijd mogelijk zolang er schaarste is en de markt soms driemaal meer betaalt dan de politie kan bieden. Ook hier komt privatisering om de hoek kijken, in de zin dat het lastig blijkt om zelf de benodigde hoogwaardige kennis in huis te halen en te houden. Opleiding kan natuurlijk worden uitbesteed maar die opleiding dient ook geaccrediteerd te worden.

Veranderende communicatiewijzen

Een hieraan gerelateerd punt is hoe om te gaan met de wijze waarop digitale informatie beschikbaar komt. Hierbij gaat het allereerst om twee technische aspecten: de snelheid waarmee gegevens getransporteerd worden en het getransporteerde volume aan gegevens. Bij digitale opsporing en handhaving komen enorme hoeveelheden informatie beschikbaar. Uit de onderzochte landen blijkt dat het niet eenvoudig is om uit deze terrabytes aan informatie de relevante feiten te halen en patronen te destilleren; het gaat daarbij zowel om techniek als om fysieke infrastructuur. Ook wordt daarbij gemeld dat de politie hierbij achterloopt op de ontwikkelingen, en achterloopt op wat private partijen op dit terrein al kunnen.

Vervolgens wijzen de gesprekspartners ook op veranderingen in de sociale interacties onder invloed van digitalisering. Denk aan verruwing in de onlineomgang tussen burgers, waarbij beledigingen en bedreigingen worden geuit, en interacties sneller uit de hand lopen of op onaanvaardbare wijze grenzen overschrijden. Iets soortgelijks speelt ook waar werk en privé in de digitale communicatie tussen agenten door elkaar gaan lopen.²⁰ Geraadpleegden buiten de politie en de veiligheidszorg benoemen deze verruwing als een urgent probleem. Daarnaast wijzen ze op het ontstaan van gewelddadige en radicale onlinegemeenschappen, waar deelnemers zich achter pseudoniemen verschuilen en relatief ongrijpbaar zijn, maar wel grote maatschappelijke schade kunnen aanrichten.

Handhaving in het virtuele domein

Tot op heden richt de inzet op cyberveiligheid zich voornamelijk op preventie.²¹ Daarbij is er een vrij algemeen gevoel dat er nauwelijks wordt gehandhaafd op het internet, dat het internet *underpoliced* is. Dat heeft ertoe geleid dat het internet ook wel een vrijstaat wordt genoemd voor het plegen van delicten, waarbij criminelen effectief gebruik maken van de anonimiteit die het internet biedt.

²⁰ Zie ook Prins 2020.

²¹ Zie ook WRR 2019.

Handhaving, opsporing en vervolging worden broodnodig geacht, maar hoe die online of offline vorm te geven? De politie loopt aan tegen structurele en ernstige belemmeringen om haar werk te doen in de publieke ruimte van het internet. Die belemmeringen zijn allereerst juridisch. Veel bevoegdheden zijn nog geënt op de klassieke, fysieke soevereine staat, waar burgers in de publieke ruimte gevolgd worden en telefoons getapt kunnen worden nadat een rechter-commissaris daartoe een machtiging heeft afgegeven. De vraag is dus of handhaving van de rechtsorde op het internet ook tot een taak van de politie behoort. Het lijkt onmogelijk om deze vraag negatief te beantwoorden.

Maar, alles overziend, lijkt het er tegelijkertijd op dat de politie de zwaarmacht op internet niet heeft. In alle door ons onderzochte landen wordt dit als een urgent probleem gezien, dat een tamelijk fundamentele herziening vereist.²² Er zijn in Nederland bijvoorbeeld geen juridische mogelijkheden om encrypted WhatsApp-berichten in te zien (in tegenstelling tot standaard sms-berichten). Surveilleren op internet vergt speciale wetgeving en (technische) vaardigheden en roept onherroepelijk normatieve vragen op. Vinden we het wenselijk dat de politie in onze mobiele telefoons kan kijken en mee kan lezen? Door de fysieke inrichting van de apparatuur waarmee burgers met het internet verbonden zijn, betekent meekijken ook meteen *alles* zien. Het zal dus technische uitwerking van digitale surveillance vragen en een normatieve reflectie op de vraag hoe we die zouden willen vormgeven. Overigens is het niet zo dat de aanpak van cyberveiligheid alleen maar online kan plaatsvinden. Juist ook het in de fysieke wereld contact leggen met burgers om zo informatie te verkrijgen, wordt zeer belangrijk gevonden.

Grensoverschrijdend

Het ligt in de lijn der verwachting dat zowel wetgeving als aanpak niet beperkt kunnen blijven tot de klassieke natiestaat. Veel cybercriminaliteit is grensoverschrijdend, daders kunnen zich overal bevinden en geldstromen bewegen zich met hoge snelheid. Preventie en ingrijpen zal soms zeer snel moeten plaatsvinden. De klassieke praktijk van uitleveringsverzoeken en verzoeken om informatie uit het buitenland sluit dan ook niet aan bij de hoge snelheid waarmee cybercrime plaatsvindt. Adaptatie van de politiefunctie aan de digitale samenleving impliceert dus dat wetgeving eerder internationaal of supranationaal zal moeten zijn. Het betekent ook dat veel aanpassingen nodig zijn aan het huidige, enigszins inerte systeem van internationale samenwerking om sneller over fysieke landsgrenzen te kunnen samenwerken, en daarmee effectiever te

22

Na de rellen naar aanleiding van het instellen van de avondklok in januari 2021, bleek dat relschoppers elkaar via internet hadden opgeroepen. Dit wierp de vraag op of de politie niet veel leed had kunnen voorkomen als ze meer had ingezet op virtuele surveillance.

zijn. Dat roept natuurlijk ook meteen vragen op met betrekking tot de nationale soevereiniteit.

Private beheerder van het virtuele domein

Ten slotte gaat het erom een werkwijze te zoeken die aansluit op het gegeven dat de digitale platforms eigendom zijn van niet-statelijke actoren, die die platforms ook beheren. Hoe kan de politie toegang krijgen tot de gegevens van deze private bedrijven? Voorbeelden laten zien dat informatie ruimhartig en snel wordt gedeeld als het gaat om ernstige delicten waar acuut optreden geboden is, zoals mensenhandel of kinderporno. Maar er zijn ook legio voorbeelden waarbij verzoeken niet werden ingewilligd omdat het platform het vergrijp niet belangrijk genoeg vond. De ervaringen in de onderzochte landen laten zien dat de huidige situatie er veelal een van gunsten is: verzoeken om informatie worden ingewilligd conform de interne regels van het betreffende platform, dat daarmee de facto het optreden van de rechtshandhaver begrenst. Dit raakt aan de fundamentele kwestie of en in hoeverre we (delen van) het internet als een publieke ruimte beschouwen.²³ Ongeacht het antwoord op deze vraag constateren we hierbij een probleem dat geadresseerd moet worden, wat waarschijnlijk niet mogelijk is met een eenvoudige reparatie van de bestaande regelgeving. Bij dit probleem doet zich weer een forse overlap voor met de kwesties die we onder privatisering bespraken. Het feit dat de cyberruimte waarin de politiefunctie gestalte moet krijgen, in handen is van internationale bedrijven die die ruimte eigenstandig beheren en reguleren, staat niet alleen op gespannen voet met zaken als privacy en de vrijheid van meningsuiting, maar noopt, zo is in het algemeen de mening, tot internationaal gecoördineerd optreden om tot inter- of supranationale wetgeving te komen en daarmee te kunnen ingrijpen als de veiligheid van burgers vanuit die ruimte wordt bedreigd. Tegelijkertijd dienen in diezelfde ruimte de grondrechten van burgers gegarandeerd te worden. Al met al impliceert een blik op de toekomst van de politiefunctie dus ook dat moet worden nagedacht over een systeem om de grote platforms te reguleren.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk vatten we het voorgaande samen, trekken we enkele conclusies en komen we tot drie aanbevelingen.

Privatisering leidt tot vragen rond toegankelijkheid en afhankelijkheid

Zowel in Nederland als in de andere landen waar wij onderzoek deden, zijn private partijen niet meer weg te denken uit het veiligheidslandschap. De afbakening – wat doet de politie versus wat mogen en moeten de private veiligheidsbedrijven doen – wordt verschillend geoperationaliseerd en is ook door de tijd heen aan verandering onderhevig. Private beveiligingsbedrijven zijn de afgelopen decennia steeds prominenter geworden in het veiligheidslandschap. Bovendien zijn er voorbeelden waarin niet alleen de staat veiligheidstaken uitbesteedt, maar ook burgers in een bepaald segment van de samenleving hun veiligheid gericht inkopen. Dit roept vragen op over **gelijkheid in de toegang tot veiligheid**. Ook zijn er voorbeelden waarin bij de uitbesteding van meer taken ongewenste neveneffecten kunnen optreden, zoals **afhankelijkheid van de politie** van die private partijen in materieel, kennis en expertise.

En tot vragen over grondrechten van burgers

Naast veiligheidsbedrijven, opereren ook **banken en verzekeraars** in het veiligheidslandschap. Banken hebben een wettelijke toezichthoudende rol. In die rol constateren zij verdachte of strafbare feiten zoals fraude en witwassen. Daar maken ze niet alleen melding van en doen ze aangifte van, maar ze acteren er ook zelf op. Dat acteren is er vooral op gericht de geleden schade te verhalen (het slachtoffer te compenseren), en degene die fraude heeft gepleegd vervolgens te weren, bijvoorbeeld door hem of haar uit te sluiten van (een deel van) de diensten van het bedrijf. Verzekeraars kennen eenzelfde aanpak als het gaat om het sanctioneren van vermeend regelovertrekend gedrag. Hoewel de door deze bedrijven opgelegde sancties geen vrijheidsstraffen zijn, kunnen ze burgers wel fors in hun maatschappelijk leven beperken. Er ontstaan initiatieven in de vorm van proeftuinen en pilots, waarbij andere, private partijen zelf direct – dus zonder tussenkomst van de politie – strafbare feiten bij het OM kunnen aanbrenge. Zowel in relatie tot de opgelegde sancties, als ten aanzien van de prominentere rol van banken en verzekeraars bij opsporing zijn er **vragen te stellen over de grondrechten van burgers**. Zeker in de context van opsporing en vervolging dienen deze rechten met allerlei processuele *checks and balances* gewaarborgd te zijn. Denk aan de toegang tot een onafhankelijke rechter en het recht van verdachten om niet aan hun eigen veroordeling mee te werken.

Private justice kan leiden tot het risico van straffeloosheid

Tegelijkertijd is bij de afdoening van relatief ‘kleine’ criminaliteit, zoals winkeldiefstal of internetoplichting, een iets andere maar in zijn implicaties vergelijkbare trend waarneembaar: een duidelijke beweging richting *private justice* met civielrechtelijke oplossingen, ondersteund door de politie. Deze trend lijkt ingegeven door economische en efficiëntieargumenten: het bespaart de politie tijd, de winkelier krijgt schade vergoed, en bedrijven verdienen eraan. Omdat nog niet alles duidelijk is over hoe dit soort afdoeningen in de praktijk precies verloopt, zijn er ook hier weer vragen te stellen over de grondrechten van de vermeende criminelen. Daarnaast roept deze trend ook metavragen op. Allereerst is dat de vraag of de samenleving het wenselijk vindt dat er zo een markt in het veiligheidsdomein groeit. Daarnaast speelt de vraag of de beweging die zich voltrekt richting verhaal van schade en compensatie van het slachtoffer en weg van bestraffen, weg van het strafrecht en weg van normbevestiging door oplegging van straffen door de overheid, gewenst is. Als we doorredeneren, zou deze beweging kunnen betekenen dat bepaalde delicten **de facto straffeloos** worden. Ook gegeven het feit dat sommige sancties in hun doorwerking fors zijn, liggen daarmee ook de vragen voor, zoals of er nog ruimte is om een overtreder die een winkeldiefstal civiel heeft afgedaan, ook strafrechtelijk te vervolgen en hoe de rol van politie en OM wordt ingeperkt dan wel bepaald door dit soort initiatieven.

En tot het risico van rechtsongelijkheid

Private justice in de vorm van burgeropsporing is een andere verschuiving in het veiligheidslandschap, die deels over de band loopt van de digitale techniek en het internet. Hoewel burgeropsporing een fenomeen is om – gezien het risico op eigenrichting – niet in al haar vormen meteen te omarmen, zijn er voorbeelden van burgers die informatie aanleveren waardoor een zaak toch opgelost kan worden. Dit roept vragen op over rechtsstatelijkheid en de grondrechten van personen die zo aangebracht worden. Ook dienen zich ogenblikkelijk additionele vragen aan met betrekking tot de **rol van de politie**. Wat dient de reactie van de politie te zijn op aldus door burgers aangeleverde opsporingsinformatie? Dient zij deze zaken bij voorkeur in behandeling te nemen? En betekent dat dan, doorredenerend, dat burgeropsporing de prioriteiten van politie en OM gaat bepalen? Het **risico van rechtsongelijkheid** sluimert ook hier op de achtergrond, want niet iedereen is in staat zijn of haar eigen opsporing (goed) te organiseren of te financieren. Dit kan er dan toe leiden dat bepaalde (grote) partijen in de praktijk meer ‘justice’ krijgen dan anderen.

Privatisering biedt ook kansen

Tegelijk biedt de private sector ook **kansen voor een effectievere veiligheidszorg**: door betere en opener informatie-uitwisseling wordt het mogelijk om

effectiever en efficiënter op te treden waar het gaat om kleine (vooral financiële) criminaliteit. Algemeen aanvaard is dat de politie met het bestaande (juridische) instrumentarium en de bestaande financiële middelen, lang niet alles aan kan wat er op haar af komt. Deels heeft dat te maken met de gebruikelijke veelheid aan taken – de politie kan eenvoudigweg niet alles oppakken – maar het hangt ook samen met de veranderende snelheid en het volume van strafbaar gedrag en gevaarstelling, veelal als gevolg van digitalisering. Een andere vraag om te verkennen is dus in hoeverre samenwerking bij of overdracht van handhavingstaken de politiefunctie effectiever of efficiënter kan helpen invullen.¹

Privatisering en digitalisering vergen hoogwaardige scholing en internationale samenwerking

In het geval van privatisering kwamen we de **beheerders van de grote platforms** op veel plekken tegen en was er overlap met onder het kopje digitalisering besproken kwesties. Ook deze partijen fungeren in de praktijk als opspoorder en sanctioneerder in hun eigen ruimte. Het gaat dan niet alleen om gedrag dat onder een strafbaarstelling valt, maar ook om ander ongewenst gedrag. Zo worden in de slipstream van de vaststelling van dat soort ongewenst gedrag – binnen of buiten de platforms –, stevige sancties uitgedeeld die dan wel geen betrekking hebben op de fysieke vrijheid van burgers, maar hen wel fors inperken in hun onlinebewegingsruimte. Vraagstukken die in dit verband voorliggen, hebben in belangrijke mate betrekking op **hoogwaardige scholing** en **permanente bijscholing**. Ten tweede hebben ze betrekking op **samenwerking** als het gaat om toegang tot of waarneming binnen deze platforms. De samenwerking of regulering van deze platforms wisselt over de in deze verkenning bestudeerde landen. Ten derde liggen lastige vragen voor waar het gaat om de **vertaling** van het klassieke fysieke waken voor onze veiligheid door de politie naar het virtueel waken over onze veiligheid, online en offline. De vertaalslag van het klassieke fysieke politietoedreden naar het virtuele domein lijkt nog niet voltooid, en hoe die vorm te geven zodat er effectief opgetreden kan worden met voldoende privacy-waarborgen, is geen eenvoudige operatie. Algemeen wordt vermoed dat daarvoor niet alleen wetswijzigingen nodig zijn, maar ook fundamenteel anders vormgegeven en juridisch gefundeerde internationale of supranationale samenwerking.

1

In het buitenland zijn diverse voorbeelden te vinden van effectieve(re) samenwerking, ook bij fysieke politietaken, met private partijen en burgers. Denk aan de burgerwachten in België, de *Police Community Support Officers* in Engeland en Wales die geïncorporeerd werden in de politie, of het *Together.Secure*-initiatief in Oostenrijk, dat een integrale aanpak beoogt van specifieke veiligheidsproblemen zoals van drugscriminaliteit op treinstations (zie de appendix Oostenrijk).

Aanbevelingen

In deze verkenning hebben we de implicaties onder de loep genomen van de trends van privatisering van de politiefunctie en digitalisering van de samenleving. Daarbij gaven we al aan dat er mogelijk nog andere trends gaande zijn. Verder hebben we een aantal voorbeelden laten zien van losse initiatieven of proeftuinen om de politiefunctie anders in te richten. Op grond van onze bevindingen komen we tot een drietal aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Maak als ministerie van Justitie en Veiligheid (j&v) de inrichting van de politiefunctie onderwerp van aandacht, in een terugkerend ritme van (half)jaarlijks breed overleg, met het veld, met burgers, met wetenschap, banken, verzekeraars en het bedrijfsleven.

In deze exploratieve studie hebben we kennis genomen van veel nuttige wetenschappelijke studies, verkennende notities, verslagen van overlegtafels en strategische vooruitblikken. Die waren soms op verzoek geschreven of gehouden, enkele overleggen vinden met regelmaat plaats. De politiefunctie is vitaal in onze samenleving, van groot belang voor de veiligheid van burgers, het vertrouwen van burgers in onze rechtsstaat, en voor onze economie. Er gebeurt al veel; de partijen die samen de politiefunctie vormgeven, zitten niet stil. Het lijkt raadzaam dat alles tegen het licht te houden. Daarom bevelen we aan dat het ministerie van j&v de inrichting van de politiefunctie regelmatig onderwerp van bezinning laat zijn. Die bezinning kan op diverse manieren plaatsvinden. Bijvoorbeeld als reeks van door j&v georganiseerde bijeenkomsten, door deelstudies uit te zetten, door een commissie in te stellen die hierover in een cyclus rapporteert, of door een internationale werkgroep in te stellen. Veel besproken ontwikkelingen zijn relatief nieuw en cijfers over en duiding van incidentele informatie ontbreken veelal nog. Het kan raadzaam zijn over sommige van deze relatief nieuwe fenomenen nader empirisch onderzoek te laten verrichten. Hierbij is het belangrijk om betrokken partijen en zaken bij elkaar te brengen – meer dan tot op heden is gebeurd – en op het totaal te reflecteren. Van belang is het ook om dit een regelmatig terugkerende exercitie te laten zijn en een punt van blijvende aandacht: de trends die tot reflectie nopen, zijn continu van invloed op het landschap waarin de politiefunctie haar beslag krijgt.

Aanbeveling 2:

Besteed in dat overleg aandacht aan de hier besproken trends van digitalisering en privatisering, maar stel de discussie ook open voor andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen en verbind deze waar relevant met de hier besproken trends.

Deze verkenning heeft een aantal knelpunten voor het voetlicht gebracht waar het gaat om digitalisering en privatisering. Ze heeft laten zien dat deze twee trends verre van geïsoleerd zijn. Gegeven de weliswaar verschillende maar overduidelijk met elkaar samenhangende ontwikkelingen, is het dus noodzaak om tot een geïntegreerde benadering te komen. Zoals we aangaven, zijn digitalisering en privatisering echter niet de enige twee trends die van belang zijn als het erom gaat de inrichting van de politiefunctie te overdenken. Ga dus gericht op zoek naar andere trends die de inrichting van de politiefunctie raken, en betrek die bij de analyse.

Aanbeveling 3:

Organiseer overleg op Europees of internationaal niveau, over de regulering van internetplatforms en in brede zin de aanpak van cybercriminaliteit, en over de rol van privatisering daarbij.

Uit onze verkenning komen drie dingen naar voren waarop deze aanbeveling gestoeld is. Ten eerste leven in andere landen op dit punt dezelfde vragen als hier in Nederland. Ten tweede zijn veel veiligheidsvraagstukken 'grenzeloos': cybercriminaliteit voltrekt zich in een ruimte die losstaat van de soevereine natiestaat, plegers, middelen en doelwitten bevinden zich in meerdere landen tegelijk, en grote internationale private partijen beheren de platforms waar een en ander zich afspeelt. Dat maakt dat overleg raadzaam is, en dat het belangrijk is om te verkennen of afstemming nuttig of zelfs noodzakelijk is. Ook kan de noodzaak van supranationale wetgeving zo gezamenlijk onderzocht worden.

Daarnaast bevelen wij aan om privatisering ook in Europees verband onder de loep te nemen. Dit is om twee redenen van belang. Ten eerste zijn veel van de private veiligheidsbedrijven internationale spelers. Ten tweede is het, om als politie ook internationaal goed te kunnen samenwerken, van belang om kennis te delen over de verschillende wijzen waarop landen invulling geven aan de inrichting van de nationale politiefunctie.

Literatuurlijst

- Bayley, D.H. en C.D. Shearing (1996) 'The future of policing', *Law and Society Review*, 30(3): 585-606.
- Van den Berg, E., C. Hermans en J. Quast (2012) *Politiefunctie in perspectief Instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Strategie.
- Bowling, B., R. Reiner en J. Sheptycki (2019) *The politics of the police*, (vijfde editie), Oxford: Oxford University Press.
- Buruma, Y. (2021, in druk) *Politie en rechtsstaat: kansen en bedreigingen*, Cahiers Politiestudies, 62.
- Button, M. (2019) *Private Policing*, Abingdon: Routledge
- Caneppele, S. en M. Aebi (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*, Volume 13, Issue 1: 66-79. <https://doi.org/10.1093/police/pax055>
- Johnston, L. (1992) *The Rebirth of Private Policing*, London: Routledge.
- Jones, T. en T. Newburn (2002) The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems, *British Journal of Criminology*, 42(1): 129-146.
- O'Neill, M. en N.R. Fyfe (2017) 'Plural policing in Europe: relationships and governance in contemporary security systems', *Policing and Society*, (27):11-5. DOI: 10.1080/10439463.2016.122055
- Post, G., K. de Groot en B. Merkestein (2020) *Inzicht in private veiligheidsbranche 2013-2020*, Amsterdam: Company Info.
- Prins, C. (2020) 'Discrimineren via WhatsApp', blog, *NJB*, 31-8-2020. Beschikbaar op <https://www.njb.nl/blogs/discrimineren-via-whatsapp/>
- Reiner, R. (2000) 'Crime and Control in Britain', *Sociology*, 34(1): 71-94. doi:10.1177/S0038038500000067
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: BJU.
- Terpstra, J., L. Gunther Moor en B. van Stokkom (2010) 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit'. pp. 25-50 in B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu
- Terpstra, J., B. van Stokkom en R. Spreeuwers (2013) *Who patrols the streets?*, The Hague: Eleven.

- Steden, R. van. (2007) *Privatizing Policing. Describing and explaining the growth of private security*, The Hague: Boom Legal Publishers.
- Weijer, S. van de, R. Leukfeldt en S. van der Zee (2020) 'Reporting cybercrime-victimization: determinants, motives, and previous experiences', *Policing: An International Journal*, (43)1: 17-34.
- Welten, B., i.s.m. A. van Dijk, A. de Bruin, F. Hoogewoning, G. Kuijlaars, L. Luinenburg, D. Roest en R. van Zeijst (2019) *Politiefunctie en rechtsstaat in de gedigitaliseerde samenleving. Positionering in een meervoudige context*, Advies aan de korpschef van politie.
- White, A. (2010) *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Wright, A. (2002) *Policing: An introduction to concepts and practice*, London: Routledge.
- WRR (2015) *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2017). *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2019) *Voorbereiden op digitale ontwrichting*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Politiefunctie in een veranderende omgeving

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

e-ISBN 978-90-832012-5-2



9 789083 201252 >