

Samenvatting

Met vereende krachten?

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

Dr. Rianne Dekker (USBO, UU)

Dr. Yinthe Feys (Criminologie, RU)

Dr. Marie-Louise Glebbeek (Culturele Antropologie, UU)

Prof. mr. Joep Lindeman (Rechtsgeleerdheid, Montaigne Centrum, UU)

Dr. Kim Loyens (USBO, UU)

Met medewerking van Joly-Eline Himpers en Quirien Grip



**Universiteit
Utrecht**

Radboud Universiteit



COLOFON

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

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

Samenvatting

Onderzoeksvraag en methode

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

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

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

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

In ons onderzoek analyseerden we ten beginne door middel van een *scoping review* de bevindingen van 21 studies die één of enkele PPS'en empirisch hebben onderzocht. Vervolgens hebben we in een **vergelijkend casusonderzoek** vier casussen van PPS rond (criminele) fenomenen in de Nederlandse context onderzocht. Dit deden we op basis van documenten, interviews en observaties. Bij de selectie van casussen is gestreefd naar heterogeniteit van casussen op politietaken, betrokken typen partners (privaat en/of maatschappelijk) en de (op basis van onze voorkennis verwachte) vorm van PPS. Hierin onderscheiden we enerzijds **PPS'en met een concessievorm**, waarin er sprake van een ondergeschikte relatie tussen politie en partners en waarbij de politie een coördinerende rol heeft en eindverantwoordelijk blijft (vaak door middel van formele afspraken). Anderzijds zijn er **PPS'en met een alliantievorm**, waarin partners samenwerken vanuit gelijkwaardigheid en op basis van informele afspraken. Daartussenin is de **improvisatievorm** te onderscheiden, waarin de samenwerking genetwerkt is georganiseerd en de samenwerking of wijze van afstemming niet duidelijk is begrensd, hoewel alle partners wel een bijdrage leveren aan het bereiken van het gezamenlijke doel.

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

Figuur 1: selectie van casussen en verwachte kenmerken

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

Met betrekking tot het casusonderzoek wijzen wij op **twee factoren** die mogelijk een *bias* in bevindingen hebben opgeleverd. Ten eerste hebben we bestendige PPS'en onderzocht die een zeker succes en bestaansrecht hebben. Mogelijk komen in andere

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

Bevindingen

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

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

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

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

gevallen is de keuze voor samenwerkingspartners niet zozeer strategisch, maar vooral relationeel en historisch zo gegroeid. Bij verschillende PPS'en wordt gerefereerd aan **individuele personen die een voortrekkersrol hebben gespeeld** of een eigen initiatief zijn gestart.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dilemma's

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

Een bijkomend dilemma is gelegen in **het samenbrengen van de verschillende doelen en belangen van politie en partners en in het aanbrengen van prioritering en**

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

Voordelen en kansen

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

Knelpunten en risico's

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

PPS gaat gepaard met risico's als partners zich bevoegdheden toe-eigenen die zijn voorbehouden aan de politie (onder regulering en toezicht). Dit kan leiden tot eigenrichting, verstoring van politiewerk of juist het doorschieten in een rol van 'parapolitie'. Daarnaast kan er op verschillende manieren rechtsongelijkheid

ontstaan. Ten eerste kunnen PPS'en eraan bijdragen dat **de toegang tot veiligheid wordt vergroot voor deelnemers die samenwerking kunnen organiseren en financieren, terwijl anderen hiervan uitgesloten blijven.** Ten tweede kunnen PPS'en **de pakkans voor daders ongelijk verdelen,** afhankelijk van de partners waarmee wordt samengewerkt. Dit kan ook leiden tot **waterbedeffecten** waarbij criminaliteit zich naar andere locaties verplaatst of zich gaat bedienen van nieuwe werkwijzen. Ten derde wordt **de keuze voor strafrechtelijke of civielrechtelijke afdoening niet overal hetzelfde gemaakt.** Daarbij brengt afdoening van een toenemend aantal zaken via civielrechtelijke route het risico mee dat **de politie een deel van de informatiepositie (zicht op het fenomeen en daderschap) opoffert,** waardoor ze mogelijk ook minder in staat is de complexe zaken binnen het fenomeen aan te pakken.

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

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

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

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

Binnen alle casussen worden ruimere wettelijke mogelijkheden ten behoeve van informatie-uitwisseling bepleit. In sommige gevallen valt echter te betwijfelen of

de privacywetgeving (AVG, Wpg, Wjsg) daadwerkelijk een juridische barrière vormt. In plaats daarvan lijkt er soms sprake van te grote terughoudendheid vanwege onzekerheden omtrent die wetgeving. Daarnaast lijken partners in PPS'en zich soms te verschuilen achter de onmogelijkheden van de AVG, terwijl het de vraag is of ze vanuit een betere informatiepositie daadwerkelijk in staat zouden zijn om hun taak effectiever uit te oefenen: **de insinuatie van juridische barrières maskeert wellicht andere belemmeringen, beperkingen of onvolkomenheden bij (een of meer van de partners binnen) de PPS.** Tegelijk moet bij dit alles natuurlijk niet het rechtstatelijke perspectief uit het oog worden verloren: de privacywetgeving is er nu juist om het uitwisselen van persoonsgegevens te beperken en grootschalige gegevensverwerking binnen PPS'en sluit niet goed aan bij die beperkingen.

Verhouding tussen feitelijke uitvoering en doelen van de PPS'en

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

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

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

Als gezegd kan een PPS ook (mede) zijn **gericht op alternatieve afdoening zoals civielrechtelijke afdoening of verstoring van criminele gedragingen**, wat de politie en strafrechtketen zou ontlasten. In het algemeen zagen respondenten van zowel politie als private partijen hier de voordelen van in. Vanuit een rechtsstatelijk perspectief hebben wij echter ook bedenkingen. Anders dan in de reguliere strafrechtketen is er namelijk geen actief toezicht op de proportionaliteit van de soms aanzienlijke mate van repressie die uitgaat van bijvoorbeeld een winkelcentrumverbod of mogelijke beperking of uitsluiting van bankverkeer, al dan niet gecombineerd met de plicht tot schadevergoeding. Op die manier is disbalans en/of willekeur denkbaar in het nastreven van strafdoelen als vergelding, generale preventie, speciale preventie en reparatie. Daarbij is het de vraag wat het mandaat is van (oude en nieuwe) actoren die deze rol op zich gaan nemen, zoals banken, particuliere beveiligers en stichtingen.

Beantwoording van de hoofdvraag

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

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

aandacht zijn voor de ordehandhavende en hulpverlenende politietaken waar, zoals genoemd, deze kaders en waarborgen minder wettelijk gespecificeerd zijn.

Handreikingen voor doorontwikkeling van PPS ten behoeve van de politietak

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

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

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

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

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

Anderzijds zien we dat PPS'en tegen knelpunten aanlopen zodra deze bestendigen of mogelijkheden zien om op te schalen. Het is in die fase belangrijk om – vanuit de lessen die de initiële fase oplevert – **een expliciete strategie te formuleren**. Hierin moet duidelijk worden gedefinieerd **welke fenomenen** binnen welke politietaken door de PPS zullen worden geadresseerd, **wat de doelen van de PPS zijn, welke partners** hieraan mee kunnen werken en **hoe zij zich tot het doel en tot elkaar verhouden, welk mandaat die partners hebben, welke eisen aan die actoren worden gesteld, en welke rechtsbeschermende waarborgen** er voor burgers, daders en slachtoffers zijn.

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

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

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

Private en maatschappelijke partijen in ons casusonderzoek beschikken over steeds meer informatie en technische middelen die ze kunnen inzetten in het veiligheidsdomein, zonder dat dit gepaard gaat met de strikte regulering en verantwoordingsstructuren waaraan de politie onderworpen is. De toenemende mogelijkheden van

maatschappelijke en private partners gaan daarom gepaard met risico's van privacy-inbreuk en eigenrichting. **Om deze disbalans in regulering tussen partners en politie te verkleinen, zouden de verantwoordelijkheden van private en maatschappelijke partners duidelijker gereguleerd kunnen worden.** Dit beperkt niet alleen de risico's waarmee privaat politiewerk gepaard gaat, maar faciliteert ook democratische inspraak in en controle op de rol(invulling) van private en maatschappelijke partners die de politietaak medevormgeven en -uitvoeren. **Waarborgen en rechtsbescherming bestaan reeds in het kader van politieoptreden en moeten ook gelden voor PPS'en.** Denk bijvoorbeeld aan registratie van politieke geweldsaanwending, de mogelijkheid om een klacht tegen de politie in te dienen, verdedigingsrechten in strafzaken, enz. **Voorkomen moet worden dat burgers het gevoel krijgen dat private partijen enerzijds door de politie gelegitimeerd worden om ingrijpende maatregelen te nemen, maar dat zij vervolgens nergens terecht kunnen om het optreden van deze private partijen ter discussie te stellen.**

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

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

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

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

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

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

In verschillende PPS'en bestaat vanwege de zeer complexe (en deels verouderde) privacywetgeving handelingsverlegenheid ten aanzien van informatie-uitwisseling. De indruk wordt gewekt dat men steeds hetzelfde wiel aan het uitvinden is. Uit de

literatuur en ons casusonderzoek rijst niet het beeld op dat binnen de politie een eenduidig beeld bestaat van de wijze waarop binnen PPS met gegevensverwerking moet worden omgegaan. In sommige gevallen valt het, zoals we hierboven al stelden, echter te **betwifelen of de AVG daadwerkelijk een juridische barrière vormt, en of dit de enige barrière is in doorontwikkeling van de PPS**. Zijn de partners toegerust op het analyseren, verwerken en interpreteren van omvangrijke datasets? Kortom: **meer is niet altijd beter**.

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

Bovenstaande beschouwen wij nadrukkelijk in de context van de opkomst van **zogenoemde data-gedreven criminaliteitsbestrijding**, waarbij er in de gecombineerde data vanuit politie en partners potentieel vele aanwijzingen voor strafbare feiten te vinden zijn. **Verruiming van wettelijke mogelijkheden tot gegevensdeling in PPS'en zou op dit vlak gepaard gaan met extra risico's** op het gebied van privacy en gegevensbescherming, waardoor er ook weer meer rechtsstatelijke waarborgen nodig zijn met betrekking tot transparantie, verdedigingsrechten, het voorkomen van discriminatie of andersoortige nadelige selectiviteit en/of *bias*. Grootschalige gegevensverwerking binnen PPS'en, alleen maar omdat daardoor mogelijk signalen van strafbare feiten zouden kunnen worden aangetroffen, sluit slecht aan bij deze waarborgen. De politie gaf intussen zelf recent nog aan dat haar databeheer niet op orde is. Dat is een wankel basis voor PPS'en die op gegevensdeling zijn gebaseerd.

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

Tot besluit

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

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