

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvragen

Uit onderzoek van Steenhuis (2011) komt naar voren dat aangiften van (kleinere) zaken op het terrein van financieel-economische fraude die particuliere onderzoeksbureaus (POB's) namens hun opdrachtgever doen zelden door politie en justitie worden opgepakt. Dit onderzoek vormt voor het ministerie van Veiligheid en Justitie aanleiding om in samenwerking met de Nederlandse Veiligheidsbranche de pilot "samenwerking POB's met politie en OM" op te zetten. Doel van deze pilot is nagaan welke rol POB's kunnen spelen bij de opsporing in strafzaken. Aan de pilot namen negen particuliere opsporingsbureaus deel, die alle lid zijn van de Nederlandse Veiligheidsbranche en beschikken over een keurmerk van de NV.

De pilot heeft plaatsgevonden tussen 1 mei 2012 t/m 30 april 2013. De pilot is gehouden in vier politieregio's. Elke van deze politieregio's neemt minstens één van de acht geselecteerde delictscategorieën voor zijn rekening, te weten:

- Kennemerland: Interne diefstal, bedrijfsinbraken en heling
- Amsterdam: Phishing
- Brabant Zuidoost: Vervoerscriminaliteit en ladingdiefstal
- Groningen: Interne fraude en oplichting

Het WODC heeft onderzoek- en adviesbureau APE gevraagd een evaluatie van de pilot uit te voeren met als centrale vraag: *"welke bijdrage kunnen POB's leveren aan de opsporing en vervolging van fraude in de pilotcategorieën?"*

Onderzoeksaanpak

De probleemstelling van de evaluatie heeft betrekking op zowel de situatie vóór de pilot (2011) als de situatie tijdens de pilot (1 mei 2012 t/m 30 april 2013). Hierdoor bestaat de evaluatie uit globaal twee onderdelen: een zogenoemde referentiemeting (over het jaar 2011, de situatie voorafgaand aan de pilot) en een zogenoemde pilotmeting (over 2012/2013, de situatie tijdens de pilot). De referentiemeting bestaat uit een enquête onder de deelnemende POB's, interviews met alle betrokken partijen (POB's en politie/OM in de vier pilotregio's), en data-analyse. De pilotmeting volgt hetzelfde stramien waarbij we ook een dossierstudie uitvoeren van een groot aantal in de pilot opgepakte zaken. In het vervolg van de samenvatting maken we steeds een onderscheid tussen onderscheid in kwantitatieve aspecten (de cijfers: aantal zaken en afhandeling) en kwalitatieve aspecten (de samenwerking, communicatie en afstemming).

Situatie vóór de pilot

Kwantitatief

De aan de pilot en de enquête deelnemende POB's onderzochten in 2011 (de referentieperiode) 272 zaken binnen de geselecteerde delictscategorieën, verdeeld over heel Nederland. Uit een aselechte

steekproef van 106 van deze 272 zaken blijkt dat het merendeel van de zaken betrekking had op interne diefstal (60 van de 106). De geënquêteerde POB's melden dat bijna een kwart (26 van de 106) van de in 2011 onderzochte bij de politie is aangegeven. Voor 42 zaken is geen aangifte gedaan en van 38 zaken weten de geënquêteerde POB's niet of er aangifte is gedaan. Het aangiftepercentage bedraagt daarmee 25% en is daarmee in dezelfde orde van grootte als het percentage (25%) uit het onderzoek van Steenhuis (2011).

De geënquêteerde POB's melden dat de politie (in 2011) 11 van de 26 aangegeven zaken heeft opgepakt. Dit aandeel (42%) is aanzienlijk hoger dan Steenhuis (2011) in zijn onderzoek beschrijft (10%). De geïnterviewde betrokkenen bij de politie melden aangegeven zaken niet altijd te kunnen oppakken vanwege (1) de lage prioriteit van het type zaken, (2) de gebrekkige kwaliteit of volledigheid van POB dossiers en (3) afbreukrisico.

Kwalitatief

De respondenten bij politie en OM waren voor aanvang van de pilot over het algemeen redelijk tevreden over de kwaliteit van de dossiers. Wel wordt in alle regio's aangegeven dat er ruimte is voor verbetering. De betrokkenen bij politie en OM geven aan dat er vaak nog stappen moeten worden ondernomen (bijvoorbeeld opnieuw horen van een verdachte en deze confronteren met verhoor van een andere verdachte) om tot een volledig dossier te komen.

De samenwerking voor aanvang van de pilot verschilt per regio:

- In Brabant Zuidoost, waar de pilot zich o.a. richt op ladingdiefstalzaken, bestond al samenwerking tussen particuliere onderzoeksbureaus en het Projectteam Ladingdiefstallen van de Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland (BRZN).
- In Kennemerland was er sprake van samenwerking op ad-hoc basis. De politie meldt hier redelijk tevreden over te zijn.
- Ook in Groningen was er reeds voor de pilot sprake van samenwerking op ad-hoc basis.
- In Amsterdam was er voor de aanvang van de pilot nagenoeg geen samenwerking tussen de POB's en politie/OM op het terrein van phishing.

Aanloop naar de pilot

De pilot is vormgegeven in een landelijke werkgroep waaraan werd deelgenomen door het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie, het OM, de Nederlandse Veiligheidsbranche en het WODC. Het WODC is bij de werkgroep betrokken toen er over de evaluatie van de pilot werd gesproken. De keuze voor de pilotregio's is tot stand gekomen in afstemming met de (regionale) korpsleiding, de hoofdofficieren van justitie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij de start van de pilot zijn contactpersonen aangewezen en zijn binnen de regio's procesafspraken gemaakt, zowel intern als tussen politie en OM. De pilot sluit aan bij de bestaande wet- en regelgeving en laat geen ruimte voor verandering van bevoegdheden. Daarnaast wordt de pilot budgettair neutraal uitgevoerd. Daarmee wijkt de pilot af van het voorstel van Steenhuis (2011) voor de inrichting van de pilot, dat door de POB's wordt gesteund. Toch staan bijna alle geïnterviewde POB's voorafgaand aan de pilot positief tegenover de pilot.

Situatie tijdens de pilot

Kwantitatief

Tijdens de pilot hebben de betrokken POB's 48 zaken (behorende tot de pilotcategorieën en in de vier pilotregio's) onderzocht. Dit blijkt uit een enquête onder de deelnemende POB's over alle zaken (in de pilotcategorieën en in de pilotregio's) die ze in de pilotperiode hebben onderzocht. Voor 15 van deze 48 onderzochte zaken sloot de delictscategorie aan op de gekozen categorie in de pilotregio (bijvoorbeeld phishing in Amsterdam of interne fraude in Groningen). Er is voor 11 van deze 15 zaken aangifte bij de politie gedaan. Hiervan zijn er 8 in de pilot opgepakt. Hiermee is de doelstelling van 20 pilotzaken niet behaald.

Het tegenvallend aantal opgepakte pilotzaken is een direct gevolg van het lage aantal ingediende zaken. De geïnterviewde partijen stellen dat dit lage aantal ingediende zaken globaal komt doordat (1) niet alle opdrachtgevers aangifte willen doen (bijvoorbeeld vanwege imagoschade of door civielrechtelijke afhandeling van de zaak), (2) de te strikte regio/delict/POB combinatie (waardoor bijvoorbeeld een interne fraude zaak die zich afspeelt in Amsterdam niet in aanmerking komt voor de pilot) en (3) onvoldoende delictscategorieën (waardoor bijvoorbeeld faillissementsfraude niet in de pilot kan worden opgenomen).

Kwalitatief

De samenwerking tussen de POB's en de politie gedurende de pilot wordt door beide partijen als goed ervaren. Al is er in de praktijk geen sprake van samenwerking maar eerder van afstemming. De politie mag de POB's namelijk niet sturen in hun onderzoeken, want dan valt het onderzoek onder verantwoording van de politie en bestaat de kans op onrechtmatig verkregen bewijs. Concreet heeft de "samenwerking" dus betrekking op de onderzoeksrapporten die POB's aan de politie aanleveren.

De onderzoeksmethoden en resultaten in de door ons bestudeerde POB rapporten zijn verifieerbaar. De POB rapporten bevatten een verantwoording (o.a. afschriften van handelingen) en veel relevante informatie (bijvoorbeeld ID's van verdachten). De politie stelt dat een POB rapport van grotere waarde is in de opsporing en vervolging dan een standaard aangifteformulier. De geïnterviewden bij de politie plaatsen enkele verbeterpunten bij de kwaliteit van de aangeleverde POB rapporten. Voornaamste punt van kritiek is het ontbreken van een synthese in het rapport. Daarbij vindt de politie dat er soms veel aannames in de rapporten staan. Deze dienen te worden getoetst voordat verder kan worden gegaan met het onderzoek.

Conclusies

De hoofdvraag van deze evaluatie luidt: *"welke bijdrage kunnen POB's leveren aan de opsporing en vervolging van het type zaken in de pilotcategorieën"*.

Kwantitatief

De resultaten van de pilot wijzen in de richting van een bescheiden kwantitatieve bijdrage door de POB's (in termen van aantal zaken). We onderbouwen deze conclusie als volgt:

- Vooraf bestond de verwachting dat de pilot zou leiden tot een groot aantal onderzoeksrapportages van de POB's die wellicht niet binnen de bestaande capaciteit van politie en OM kon worden opgevangen. Deze verwachting is niet bewaarheid, maar heeft er wel toe

geleid dat de pilot beperkt is opgezet door een stringente koppeling van regio en delictscategorie. Voor het begin van de pilot is geen toets uitgevoerd op het te verwachten aantal relevante zaken in de pilotregio's.

- Achteraf blijkt dat in de uitgangssituatie (het jaar 2011) door de deelnemende POB's tien zaken zijn aangegeven met de "juiste delict/regio" combinatie. Op basis van de situatie voor de pilot (2011) moet worden geconstateerd dat de doelstelling van twintig zaken wellicht te ambitieus was en alleen haalbaar zou zijn geweest als alle 15 POB's met het keurmerk van de Nederlandse Veiligheidsbranche aan de pilot hadden deelgenomen.
- De onderzoeksresultaten tonen aan dat zowel het aangifte- als het afhandelingpercentage substantieel hoger was tijdens de pilot dan in de periode daarvoor. Het aangiftepercentage steeg van 25% in de referentieperiode naar 73% tijdens de pilot. Het afhandelingpercentage ging van 42% in de referentieperiode naar 60% tijdens de pilot. Het afhandelingpercentage ligt zowel voor als tijdens de pilot aanzienlijk hoger dan uit het onderzoek van Steenhuis naar voren komt. We onderstrepen dat voornoemde resultaten *niet* kunnen worden geïnterpreteerd als causaal effect van de pilot. Er is namelijk geen controlegroep, we hebben niet gemeten in hoeverre het afhandelingpercentage is gestegen buiten de vier pilotregio's (aangezien de pilotmeting alleen betrekking heeft op de vier pilotregio's). Daarbij is het aantal pilotzaken erg beperkt, waardoor een kleine stijging een relatief fors gevolg op de afhandelingpercentages kan hebben

Kwalitatief

De onderzoeken van de POB's hebben toegevoegde waarde voor de politie bij de opsporing en vervolging. Dit laat onverlet dat deze meerwaarde en de kwaliteit van de onderzoeken van POB's kan worden vergroot door een verdere institutionalisering (consistente afspraken, een vast aanspreekpunt) van de samenwerking. We onderbouwen deze conclusie als volgt:

- De pilot liet zien dat het geen staande praktijk is dat een POB terugkoppeling van de politie krijgt over de kwaliteit van de onderzoeksrapportage.
- De constructie van een vast aanspreekpunt binnen de politie lijkt te hebben gewerkt. De ervaringen in de pilot laten zien dat deze accounthouder ervoor kan zorgen dat zaken door de politie worden opgepakt, die anders zouden zijn blijven liggen. Ook geeft deze accounthouder duidelijkheid aan de POB's.
- De waarde van de onderzoeken van POB's kent zijn grenzen: ook als de onderzoeken van POB's voldoen aan een hoge kwaliteitstandaard zijn er binnen de bestaande wet-en regelgeving altijd aanvullende werkzaamheden van de politie nodig.