

Tilburg University

Dwangmiddelen en rechtsmiddelen.

Groenhuijsen, M.S.; Knigge, G.

Publication date:
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Groenhuijsen, M. S., & Knigge, G. (Eds.) (2002). *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*. Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

6 Bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing en (het Wetboek van) s/Strafvordering

Prof. dr. C. Fijnaut

1 Inleiding

In de oorspronkelijke opzet van het onderzoeksproject waarvan dit onderzoek naar de verhouding tussen particuliere opsporing en (het *Wetboek van) s/Strafvordering* deel uitmaakt, komt dit onderwerp niet ter sprake.¹ Dit is niet zo merkwaardig. In de juridische discussie over de inrichting van de opsporing van strafbare feiten gaat in Nederland traditioneel alle aandacht naar de functionarissen die in het wetboek uitdrukkelijk met deze taak zijn belast dan wel op grond van dit wetboek en andere wetten – in het bijzonder de *Politiewet* en de *Wet op de rechterlijke organisatie* – toezicht houden op de uitoefening ervan. Voor zover de burger, de particulier, in deze discussie een rol speelt is dit in navolging van de manier waarop de opsporing in het wetboek is geregeld, hoofdzakelijk in de figuren van de verdachte en de getuige, de raadmensen even daargelaten. Gaandeweg het onderzoeksproject is evenwel steeds duidelijker geworden dat deze benadering van het vraagstuk van de opsporing naar de toekomst toe bijstelling behoeft en dat met name ook de vraag rijst ‘of de geldende wettelijke regeling met betrekking tot de particuliere opsporing toereikend is’.² Deze vraag is met name ingegeven door het feit dat de particuliere veiligheidsindustrie in het algemeen een belangrijke rol speelt in de hedendaagse samenleving en in het kielzog van haar ontwikkeling ook de particuliere opsporing voor een stuk bedrijfsmatig is georganiseerd.

Om deze vraag te beantwoorden wordt hierna in de eerste plaats getracht aan te geven wat nu eigenlijk het probleem is met vooral deze bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing. Dit gebeurt in de vorm van een confrontatie van de twee werelden die hier in het geding zijn: die van het dogmatische denken over de (particuliere) opsporing en die van haar feitelijke organisatie en werking. In de tweede plaats wordt ruim aandacht

1 M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Eerste interimrapport, onderzoeksproject Strafvordering 2001, Het onderzoek ter zitting*, Groningen-Tilburg, RuG-KUB, 2000, p. 1-40.

2 M. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Tweede interimrapport onderzoeksproject Sv 2001. Het vooronderzoek in strafzaken*, Deventer, Gouda Quint, 2001, p. 276.

geschonken aan de manier waarop tot op heden regering en wetgever de bedrijfstak van de particuliere opsporing enerzijds de ruimte hebben gegeven om zich te ontplooien en anderzijds hebben getracht haar aan banden te leggen. In de derde plaats wordt uiteengezet wat wij eigenlijk weten van de manier waarop in deze bedrijfstak wordt gerechercheerd en welke vragen deze wetenschap vanuit een oogpunt van strafvordering oproept naar haar herinrichting toe. In de vierde plaats wordt met het oog op de beantwoording van deze vragen bezien welk beleid door de huidige regering wordt gevoerd betreffende de rol van de particulier georganiseerde opsporing in onze samenleving. In de vijfde plaats worden voorstellen ontwikkeld om de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing op een aanvaardbare manier in te passen in een strafvorderlijk kader.

2 Een confrontatie van twee werelden: dogmatiek en feitelijkheid

2.1 De uitgangspunten van de commissie-Ort

Wanneer men zich verdiept in de grondslagen van het liggende *Wetboek van Strafvordering* dan komt men tot de vaststelling dat de ontwerpers hiervan – de leden van de commissie-Ort – weliswaar alleen de vervolging expliciet aanduiden als een ‘uitsluitend recht’ (van het openbaar ministerie) en niet de opsporing, maar er in hun beschouwingen niettemin impliciet van uitgingen dat ook de opsporing in beginsel het monopolie van de overheid diende te zijn. Voor welke vorm van eigenrichting dan ook bij de reactie op misdaad was in de ogen van de commissie kennelijk geen ruimte. Dit kan zonder veel moeite worden afgeleid uit de manier waarop de commissie in haar rapport de gewenste inrichting van de opsporing besprak.

Positief gesproken kan dit worden opgemaakt uit het feit dat de commissie aan haar beschouwingen over de doeleinden van ‘een goed ingericht strafproces’ – de toepassing van de strafwet op de werkelijk schuldige zoveel mogelijk bevorderen en de vervolging van de niet-schuldige naar vermogen verhinderen – onmiddellijk de conclusie vastknoopte: ‘Aan politie en justitie moeten dus de middelen worden in handen gegeven, die zij behoeven om misdrijven en schuldigen op te sporen, om zich met bekwamen spoed van de beschikbare bewijzen te verzekeren, om alle maatregelen te treffen, noodig om den vermoedelijk schuldige zoo spoedig mogelijk voor den rechter te kunnen brengen’. Van een rol voor de burger wordt in dit verband in het geheel niet gerept. Daarenboven moet hier worden aangehaald dat de commissie al moeite had met de grote rol van de politie in de opsporing. Zij ontken- de niet dat veel politieambtenaren het justitiële onderzoek grote diensten

hadden bewezen en dat nog zouden doen, maar zij was ook van mening dat ‘de kans op een volkomen objectief, met eerbiediging van de persoonlijke rechten van de verdachte gevoerd onderzoek geringer is dan bij het openbaar ministerie’ en dat het ‘ongetwijfeld een achteruitgang (zou) zijn, indien een nog grooter gedeelte van het vooronderzoek in handen zou komen van de politie’.³

Negatief gesproken blijkt dit uit het gegeven dat ook daar waar de burger in relatie tot de opsporing ter sprake wordt gebracht, over een mogelijke eigen rol in het geheel niet wordt gerept – zoals bij de bevoegdheid om aangifte of klacht te doen van een gepleegd strafbaar feit – dan wel – zoals bij de aanhouding op heterdaad – nog eens de verplichting wordt onderlijnd om de betrokkene onverwijld aan een opsporingsambtenaar over te dragen.⁴ Met geen woord wordt hier bijvoorbeeld gesproken over het op eigen gezag instellen van een onderzoek dat tot een aanhouding op heterdaad zou kunnen leiden, laat staan van het op eigen gezag (verder) instellen van een onderzoek na iemands aanhouding.

Dat opsporing door particulieren, of ruimer, door bedrijven geen thema was in het rapport van de commissie-Ort kan wellicht worden verklaard uit de omstandigheid dat in haar tijd – de jaren 1910 – in Nederland bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing anders dan in landen als Frankrijk, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië geen bekend fenomeen was.⁵ In de beschikbare politieliteratuur wordt er ook geen melding van gemaakt.⁶ De twee enige belangrijke vormen van particuliere veiligheidszorg die toen bestonden – de bedrijfsbewakingsdiensten zoals die proefondervindelijk werden opgericht bij onder meer de Nederlandse Spoorwegen dus niet meegeteld⁷ – waren de nachtveiligheidsdiensten en de bewakingsbedrijven. Maar die begaven zich niet uitdrukkelijk op het pad van de opsporing. Dus waarom zou de commissie-Ort standpunten hebben moeten innemen ten opzichte van een fenomeen dat in eigen land niet of nauwelijks bestond en in elk geval niet als een probleem werd aangemerkt.

3 *Ontwerp tot vaststelling van een wetboek van strafvordering*, 's-Gravenhage, Algemeene Landsdrukkerij, 1913, II, p. 16, 31.

4 *Ibidem*, p. 90, 174.

5 Zie D. Kalifa, *Naissance de la police privée; détectives et agences de recherches en France, 1832-1942*, Paris, Plon, 2000.

6 Zie onder meer G. van Exel, *Na de hoofdstad de hofstad; ervaringen van een Haags politieman*, 's-Gravenhage, D.A. Daamen's Uitgeversmaatschappij, 1951, en H. Versteeg, *Van schout tot hoofdcommissaris; de politie voorheen en thans*, Amsterdam, Van Holkema & Warendorf, 1925.

7 M. Eversdijk, *70 jaar spoorwegpolitie*, Utrecht, Nederlandse Spoorwegen, 1989, p. 7.

In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat na haar tijd, en zeker direct na de invoering van het huidige *Wetboek van Strafvordering* in 1926, het probleem van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing zich wel begon te stellen. Dit had overigens niet tot gevolg dat in de rechtsleer opeens wel aandacht werd geschonken aan deze nieuwe ontwikkeling van de particulier georganiseerde opsporing.⁸ J. van Bemmelen wees bij de bespreking van het verbod van eigenrichting als een van de grote beginselen van het strafprocesrecht alleen op het overigens mislukte initiatief om werkgevers niet langer diefstallen en verduisteringen door hun personeel te laten aangeven bij de politie maar bij adviesbureaus die vervolgens zouden bemiddelen bij de organisatie van toezicht op de betrokken daders door de reclassering. De bedoeling was om ervoor te zorgen dat deze delinquenten zodoende hun werk zouden kunnen behouden.⁹

2.2 *Een booming business*

Na de Tweede Wereldoorlog werd de veiligheidsindustrie een *booming business*. In de Verenigde Staten voorop. Hier berekende de Rand Corporation in 1971 dat de 'private police industry' in de voorbije decennia sterk was gegroeid en in 1969 290.000 mensen tewerkstelde, tegenover 395.000 politiemensen (en 120.000 niet-bevoegde bewakers in overheidsdienst). En gegeven met name de stijging van de criminaliteit en de druk op de overheidsuitgaven verwachtte zij dat deze industrie nog wel flink zou blijven groeien. Waarbij het in het kader van deze studie wel opmerkelijk is dat dit onderzoeksinstituut vaststelde dat de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing slechts een klein deel van de veiligheidsindustrie vormde. Zijn verklaring hiervoor was dat de uitbouw van de reguliere recherche – onder meer in de vorm van de FBI – er in het recente verleden toe had geleid dat 'the crime-investigation role has shifted dramatically from private to public agencies'.¹⁰ De aanbeveling om de gehele veiligheidsindustrie strakker te

8 Vergelijk A. Minkenhof, *De Nederlandse strafvordering*, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink & Zoon, 1936.

9 J. Van Bemmelen, *Strafvordering; leerboek van het Nederlandsche strafprocesrecht*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1936, p. 37. Opmerkelijk is overigens wel dat bij de beslechting van de beruchte zaak-Oss de Centrale Raad van Beroep in 1938 het standpunt verdedigde dat art. 141 Sv het beginsel weerspiegelde dat geen andere personen dan opsporingsambtenaren enig opsporingsonderzoek kunnen instellen. Vergelijk D. Hazewinkel-Suringa, Enige beschouwingen over de macht van het openbaar ministerie en haar grenzen, *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1953, p. 146-151.

10 J. Kakalik en S. Wildhorn, *The private police industry: its nature and extent*, Santa Monica, The Rand Corporation, 1971, p. 53-54, 112-113, 131-132. Voor de oorsprong van

→

reguleren vond overigens een willig oor bij de regering. In 1975 zette die een commissie aan het werk die het jaar daarop reeds beviel van een lijvig rapport.¹¹ Tevens werd door het Rand Corporation rapport de belangstelling in wetenschappelijke kringen aangewakkerd voor het alsmaar uitdijende particuliere politiewezen.¹² Publikaties over de illegale praktijken van particuliere recherchebureaus in de sfeer van het afluisteren van (telefoon)gesprekken en het volgen van mensen en goederen bleven overigens ook niet uit.¹³

In Nederland was het H. Heijboer die in 1973 de publieke belangstelling wekte voor de expansie van 'de industrie die veiligheid verkoopt'. In een tweeledig artikel in *Het Tijdschrift voor de Politie* zette hij uiteen wat er in de particuliere veiligheidsector aan de hand was. Omstandig omschreef hij hoe ook in eigen land de traditionele beveiligings- en bewakingsbedrijven groeiden, hoe ook hier de geldtransportbedrijven opkwamen, hoe ook hier de stil-alarmcentrales hun intrede deden en hoe zich ook hier particuliere researchediensten begonnen te manifesteren. De tijd van de 'particuliere detectivebureaus lijkt voorbij' schreef hij. In het verlengde van deze innovatieve analyse stelde hij de vraag of het bestaande wettelijke kader – de *Wet op de weerkorpsen* – nog wel het geëigende middel was om de veiligheidsindustrie te reguleren en met name om de uitwassen 'die op het terrein van de para-politiële organisaties kunnen voorkomen' te bestrijden. Hierbij dacht hij onder meer aan particuliere ondernemingen die tot 'complete privé-inlichtingendiensten kunnen uitgroeien'. Onder verwijzing naar de buitenlandse wetgeving op dit gebied beantwoordde hij deze vraag langs indirecte weg negatief.¹⁴

Zoals hierna zal blijken heeft dit artikel de aanleiding gevormd voor de gefaseerde herregulering van de veiligheidsindustrie in Nederland. Het heeft niet geleid tot een beleid om de expansie van deze industrie te beperken. Op het terrein van de particuliere opsporing werd dit al vlug aangetoond in een

←

de georganiseerde particuliere opsporing in de Verenigde Staten zie onder meer J. Mackay, *Allan Pinkerton; the first private eye*, New York, John Wiley & Sons, 1997.

11 *Private security; report of the Task Force on Private Security*, Washington, U.S. Department of Justice, 1976.

12 Toonaangevend voor de eerste reeks van wetenschappelijke publikaties was C. Shearing en Ph. Stenning (eds.), *Private policing*, Newbury Park, Sage Publications, 1987.

13 Zie onder meer G. O'Toole, *The private sector; private spies, rent-a-cops and the police-industrial complex*, New York, W.W.Norton, 1978. Verder ook S. Brown en G. Scott, *Private eyes; the role of the private investigator in American marriage, business and industry*, New York, Citadel Press Book, 1991.

14 H. Heijboer, De industrie die veiligheid verkoopt, *Het Tijdschrift voor de Politie*, 35e jrg., 1973, p. 113-123, 149-159.

studie van A. Hoogenboom.¹⁵ Hij beschreef hoe vanaf het begin van de jaren tachtig – naast de al bestaande bedrijfsrecherches bij sommige grote ondernemingen en de ouderwetse zelfstandige detectivebureaus – nieuwe vormen van particuliere recherche tot wasdom kwamen: verzekeringsmaatschappijen die zowel eigen rechercheurs in dienst namen als in toenemende mate beroep deden op zogenaamde expertisebureaus om verzekeringsfraude te bestrijden, banken respectievelijk bedrijfsbeveiligingsorganisaties die fraude-afdelingen opzetten om chequefraude tegen te gaan, en nieuwsoortige recherchebureaus die voor een belangrijk deel door bedrijven werden ingehuurd om interne fraude aan te pakken. Deze nieuwe particuliere recherche werd voornamelijk bemand met gewezen rechercheurs uit de reguliere politie. In 1987 waren er naar schatting 257 mensen bij al deze bedrijven werkzaam.

Maar ook meer recente analyses laten iets van de expansie van deze sector zien. Telde de particuliere veiligheidszorg in Nederland in 1980 in totaal 10.200 werknemers, in 1998 was dit aantal opgelopen tot 25.800. Ter vergelijking: de sterkte van de reguliere politie liep in deze periode op van 26.902 tot 40.400 eenheden. De onevenredigheid van hun beider numerieke aanwas in de betrokken jaren spreekt welhaast voor zichzelf: zo'n 150 % tegenover 50 %. Wat specifiek de particuliere recherchebureaus betreft hebben tellingen uitgewezen dat er in 1994 plusminus 200 bureaus waren met ongeveer 450 werknemers en dat dit aantal in 1998 al was toegenomen tot 282 met in totaal 620 werknemers. Hun onderzoeken – in 1998 circa 43.200 – hebben onder meer betrekking op verzekeringsfraude en bedrijfsfraude. In ditzelfde jaar werden er door deze bureaus 628 personen aangehouden van wie er 613 werden overgedragen aan de politie.¹⁶

15 A. Hoogenboom, *Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie/SDU Uitgeverij, 1988. Zie voor de meer recente evolutie de scriptie van R. van Steden, *De ontwikkeling van een privaat politiecomplex in Nederland; een aanzet tot theorievorming*, Amsterdam, Vrije Universiteit, 2001.

16 F. van Dijk en J. de Waard, *Publieke en private veiligheidszorg; nationale en internationale trends*, Den Haag, Ministerie van Justitie, 2001, p. 13-17. Omtrent de uitwaai-ring van de particuliere politie naar alle hoeken van de tegenwoordige samenleving, zie M. Kempa, R. Carrier, J. Wood en C. Shearing, 'Reflections on the evolving concept of "private policing"', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1999, p. 197-223.

2.3 Het gebrek aan weerklank in de rechtsleer

Deze opmerkelijke ontwikkeling heeft in het nabije verleden slechts af en toe weerklank gevonden in de wetenschappelijke discussie over de inrichting van het strafproces. Zo stelde auteur dezes in 1991 met een beroep op de waarden, belangen en rechten in de context van art. 8 EVRM dat particuliere recherchediensten die via observatie en infiltratie aan de verlangens van hun klanten tegemoet trachtten te komen, ronduit moeten worden verboden. En dat, als dit niet mogelijk was, op zijn minst praktijken in deze sector zouden moeten worden verboden die haaks staan op het recht op eerbiediging van het privé-leven zoals dit wordt gewaarborgd in genoemd artikel. Het ging, zo was de redenering, immers toch niet om het pro-actieve optreden van reguliere politiediensten vrij strikt aan banden te leggen en particuliere recherchediensten in dezen vrij spel te geven. Vanuit principieel oogpunt niet, maar ook niet om vertroebeling van de verhouding tussen beide soorten politiediensten te voorkomen, bijvoorbeeld in de vorm van wederzijdse uitbesteding van 'dirty work'.¹⁷

In de rechtsleer werden tot voor kort de eventuele implicaties van de onstuimige opkomst van particuliere recherchebureaus voor de organisatie en de normering van de opsporing echter goeddeels genegeerd. Zo zal men in het bekende *Tekst en commentaar strafvordering* vergeefs zoeken naar een bespreking van deze kwestie. Ook in de door J. Reijntjes ingrijpend bewerkte editie van 'Minkenhof' wordt voorbijgegaan aan dit probleem. Evenmin komt het aan de orde in de Maastrichtse collectie *Hoofdstukken strafprocesrecht*.¹⁸ En eveneens in het grote handboek van G. Corstens over het Nederlandse strafprocesrecht blijft dit vraagstuk buiten beschouwing. Belangrijk is wel – ook in het licht van de beschouwingen van de commissie-Ort – dat in dit laatste boek wordt beargumenteerd waarom opsporing 'niet alleen door opsporingsambtenaren (geschiedt) maar ook door anderen'. Een van de argumenten is dat een burger die aangifte doet, een verdachte aanhoudt, inlichtingen aan opsporingsambtenaren verstrekt, zich ook met opsporing bezighoudt. Opsporing is in deze ruime benadering, schrijft hij, '

17 C. Fijnaut, 'Observatie en infiltratie: toe aan een wettelijke regeling', in: D. Doorenbos en R. Verweij (red.), *Hercodificatie Wetboek van Strafvordering*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1991, p. 83-84.

18 C. Cleiren en J. Nijboer (red.), *Tekst en commentaar strafvordering*, Deventer, Kluwer, 1995 (2e dr.; idem echter in de 3e dr. van 1999, p. 483-499); A. Minkenhof, *De Nederlandse strafvordering; bewerkt door J. Reijntjes*, Deventer, Gouda Quint, 1998, p. 36-40, 194-198; L. Hendriks e.a., *Hoofdstukken strafprocesrecht*, Deventer, Gouda Quint, 1997.

alle (...) onderzoek (...) dat geschiedt ter opheldering van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit en ter voorbereiding van een ter zake daarvan eventueel op te leggen strafrechtelijke sanctie'. En hij vervolgt: 'opsporing is dus geen exclusieve overheidszaak', 'iedereen mag opsporen', maar wel met de hoogst belangrijke restrictie dat niet iedereen hiertoe beschikt over dezelfde bevoegdheden: opsporingsambtenaren zoals officieren van justitie en politieambtenaren beschikken hier op grond van de wet in veel ruimere mate over dan gewone burgers.¹⁹

Wat G. Corstens hier echter buiten beschouwing laat is dat er in het geval van particuliere recherchebureaus geen sprake is van gewone burgers die door omstandigheden al dan niet op heterdaad worden geconfronteerd met een strafbaar feit en eventueel met zijn dader, maar van bedrijven of bedrijfsonderdelen die uit winstbejag, al dan niet voor derden, op zijn minst pogen vermoedelijk gepleegde strafbare feiten op te helderen. Of zichzelf of hun opdrachtgevers dit ook altijd doen met het oog op een op te leggen strafrechtelijke sanctie is vers twee, maar alleen al de hiervoor geciteerde cijfers over het aantal aanhoudingen geven aan dat dit in een aanmerkelijk aantal gevallen zeker aan de orde is. En dus is het de vraag, zoals in de inleiding al werd aangestipt: kunnen dergelijke organisaties voor het *Wetboek van Strafvoeding* op dezelfde voet worden behandeld als de toevallige burger? Want dat individuele burgers binnen grenzen – de grenzen van het gemene recht: geen strafbare feiten plegen en geen onrechtmatige daden begaan – opsporingsactiviteiten kunnen en mogen ontplooiën daar zijn de participanten aan het onderhavige onderzoeksproject het met G. Corstens zonder meer over eens.²⁰

2.4 *De negatie van het probleem door de Hoge Raad*

Deze vraag is kortelings wel voor het eerst in de jurisprudentie en de bijbehorende notenleer aan de orde gesteld. Zij werd als het ware voorverwarmd door enkele arresten van de Hoge Raad omtrent de vraag wat er in het strafproces moet gebeuren met bewijsmateriaal dat niet door overheidsfunctionarissen maar door particuliere personen buiten toedoen of medeweten van politie en openbaar ministerie is verkregen. L. Meijers had in 1982 in een veelgeciteerd preadvies deze vraag reeds bevestigend beantwoord. Zijn ar-

19 G. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1995, p. 237-238.

20 G. Knigge en N.J.M. Kwakman, 'Het opsporingsbeleid en de normering van de opsporingstaak', in: M. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Tweede interimrapport, onderzoeksproject Strafvoeding 2001 Het vooronderzoek in strafzaken*, Deventer, Gouda Quint, 2001, p. 268-279.

gument was dat het gebruik van zulk bewijsmateriaal de doeleinden van de uitsluitingsregel niet ter discussie stelt: noch de disciplinerende van de politie om behoorlijk op te treden noch de handhaving van een strikte strafprocedure ‘omdat daarvoor beslissend is of de overheid door de uitvoering van strafprocessuele bevoegdheden jegens de verdachte diens positie verder beïnvloedt dan wet of recht toestaat’. Hij zou wel een uitzondering willen maken voor die gevallen waarin de wijze van bewijsverzameling door een derde de eerlijkheid die het strafproces moet kenmerken, zodanig zou aantasten dat het niet strookt met de geloofwaardigheid van de organen van de rechtspleging het verkregen materiaal voor het bewijs te gebruiken.²¹

In NJ 1991/175 waarin het ging om het gebruik van documenten door de FIOD die door een individuele burger (wellicht) onrechtmatig waren verkregen, oordeelde de Hoge Raad dat de betrokken opsporingsambtenaren – die in geen enkel opzicht iets van doen hadden gehad met de verwerving van de bedoelde stukken – niet onrechtmatig hadden gehandeld door naar aanleiding van deze documenten een opsporingsonderzoek te starten. In NJ 1995/537 speelde een soortgelijke situatie: een burger stal buiten toedoen of medeweten van de politie documenten, gaf die wel aan haar over en zij begon op grond van hun inhoud een opsporingsonderzoek. Opnieuw verwierp de Hoge Raad op aangeven van de advocaat-generaal Meijers de stelling dat het betrokken bewijsmateriaal niet had mogen worden gebruikt ‘zulks teminder nu (...) dit enkele gebruik onder die omstandigheden niet kan leiden tot schending van beginselen van een behoorlijke procesorde of tot veronachtzaming van de rechten van de verdediging in de strafzaak’. In een noot bij dit arrest wees G. Corstens overigens op een hoogst relevante implicatie van het standpunt van de Hoge Raad in deze zaak, namelijk dat het dus niet zo kan zijn dat de politie het op een onrechtmatige wijze opsporen zou kunnen overlaten aan derden die illegaal optreden niet schuwen en de resultaten daarvan voor het bewijs zouden mogen worden gebezigd: dan ‘zou het hek van de dam zijn’. Met deze waarschuwing raakte hij immers aan het bezwaar dat door mij hiervoor is aangevoerd tegen een ongebreideld optreden van particuliere recherchebureaus in de sfeer van observatie en infiltratie. Zonder het met zoveel woorden te zeggen dacht hij kennelijk ook zover door: ‘dat we in een tijd waarin naast de politie allerlei diensten en bedrijven komen opzetten die eigen belangen hebben, geen loopje willen nemen met de regels van het proces’. In NJ 2000/422 tenslotte kwam opnieuw het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal – onder meer heimelijk opgenomen

21 L. Meijers, ‘Politie, openbaar ministerie en bewijsverkrijging’, in: *Handelingen 1982 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1*, tweede stuk, p. 60.

gesprekken – door politie en justitie aan de orde, ditmaal vergaard in een zaak van corruptie op Curaçao door een journalist die hieromtrent tevoren wel met de politie van gedachten had gewisseld. In navolging van het hof vond de Hoge Raad ook ditmaal dat er geen sprake was van een zodanig sturende invloed van politie dat er sprake was geweest ‘van inmenging van enige publieke autoriteit’ in de zin van het tweede lid van art. 8 EVRM. In zijn noot bij dit arrest bracht T. Schalken het standpunt van de Hoge Raad niet in verband met het optreden van particuliere recherchebureaus. Wel onderstreepte hij onder meer dat de opneming van de gesprekken desalniettemin een schending van het recht op eerbiediging van het privé-leven was geweest, niet alleen vanwege het heimelijk karakter ervan, maar ook omdat het vertrouwelijk karakter van de gesprekken stelselmatig werd geschonden en de heimelijk verkregen informatie uiteindelijk ten behoeve van de opsporing werd aangewend. Hiertegen zou in dit geval door de dader dus hooguit langs civielrechtelijke weg verhaal kunnen worden gehaald.

De eerste zaak waar niet een gewone burger of een toevallige journalist maar bedrijfsmatige recherche een hoofdrol in speelde, was de creditcard maatschappij – zaak waarover de Hoge Raad zich in juni 1999 uitsprak.²² De feiten waren dat de betrokken maatschappij de aanvragen voor creditcards niet vertrouwde en ter verificatie van haar argwaan – ingegeven door enkele sterk op elkaar gelijkende aanvraagformulieren – een nader onderzoek instelde waarbij zij zich volgens de verdediging op een gegeven moment voorzag van de ondersteuning door een particulier recherchebureau. Nog steeds volgens de verdediging werd – mede op aanraden van de reguliere politie overigens – gecontroleerd of de opgegeven personen wel werkzaam waren bij de werkgevers in kwestie, werden verhuisberichten geverifieerd bij de PTT, vond er handschriftvergelijking plaats, werden bureaus ertoe aangezet om in kennelijk leegstaande panden post te onderscheppen, werden er camera’s geplaatst om te achterhalen door wie de betrokken brievenbussen werden leeggehaald en werden er tenslotte ook heimelijk telefoongesprekken op band opgenomen. Volgens de verdediging schond de betrokken maatschappij niet alleen diverse keren de privacy van de verdachte maar matigde zij zich ook een taak van politie en openbaar ministerie aan: de opsporing. Het bewijs dat de politie uiteindelijk in handen dacht te hebben was in haar ogen dan ook onrechtmatig verkregen bewijs. In hoger beroep liet het hof de juistheid van deze feiten in het midden maar legde het verweer van de verdedi-

22 De Hoge Raad heeft zich in het verleden wel uitgesproken over de draagwijdte van de Wet op de weerkorpsen in relatie tot politiek georiënteerde formaties. Zie met name *NJ* 1981, 102 betreffende de vraag of de Zuidmolukse ordedienst KPK al dan niet als een weerkorps moest worden gezien.

ging wel zo uit dat het zich uitsluitend richtte ‘tegen de gedragingen van een rechtspersoon naar burgerlijk recht’. De Hoge Raad vond dit niet onbegrijpelijk omdat het verweer niet inhield ‘dat politieambtenaren of ambtenaren van het openbaar ministerie wetenschap van of bemoeienis met de in het verweer bedoelde gedragingen van deze rechtspersoon hebben gehad’ en vond – in het verlengde van de hiervoor besproken jurisprudentie – de beslissing van het hof om deze handelingen niet uit te sluiten van het bewijs ‘niet onbegrijpelijk, terwijl het evenmin blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting’.²³ Met dit arrest mag de Hoge Raad dan al trouw zijn gebleven aan zijn gevestigde uitgangspunt, tezelfdertijd ging hij de confrontatie met de werkelijkheid van de beroepsmatig georganiseerde particuliere opsporing wel uit de weg. De vraag of het aanvaardbaar is dat particuliere recherchebureaus op de omschreven manier – in elk geval materieel gesproken – aan opsporing doen bleef immers volledig buiten beschouwing. En daarmee bleef tevens de vraag onbeantwoord of de Hoge Raad dit deed op grond van het traditionele uitgangspunt dat het in het *Wetboek van Strafvordering*, bij de opsporing, vóór alles gaat om een behoorlijke regeling van de betrekkingen tussen staat en burger en niet om een regeling van een behoorlijke opsporing, ongeacht wie haar bedrijft, overheidsfunctionarissen dan wel particuliere rechercheurs.

Terecht mijns inziens riep Y. Buruma in zijn noot bij dit arrest dan ook dezelfde vraag op als welke hiervoor werd gesteld: is herbezinning op de rol van ‘professionele burgers’ bij de opsporing niet gewenst? Het is voor hem kennelijk een retorische vraag. Want met diverse argumenten beantwoordt hij haar in positieve zin. Ten eerste wijst hij op het gevaar dat ook G. Corstens al signaleerde, namelijk dat de onderhavige jurisprudentie allerlei illegale praktijken doet groeien. Ten tweede werpt hij op dat de overheid volgens het EHRM niet alleen verplicht is af te zien van bepaalde inbreuken op de privacy van burgers maar ook positieve verplichtingen heeft om de in het EVRM genoemde rechten op een effectieve manier te garanderen, onder meer door inbreuken op de jegens de overheid beschermde rechten en vrijheden strafbaar te stellen. En in de derde plaats stelt hij dat, ook al vormt in

23 Dit standpunt moet vanzelfsprekend worden gezien in het licht van de jurisprudentie van het EHRM bij art. 8 EVRM. Zo oordeelde het EHRM in de zaak *A. v. France* (d.d. 23 november 1993) – waar het ging om de vraag of de hulp die een hoge Franse politieambtenaar had geboden bij het heimelijk opnemen van een telefoongesprek dat naar aanleiding van diens melding over een mogelijke aanslag op iemand door de tipgever op zijn bureau was gevoerd, een inbreuk vormde op art. 8, lid 2 EVRM – dat zeker het geval was omdat de betrokken politiemans ‘made a crucial contribution to executing the scheme by making available for a short time his office, his telephone and his tape recorder’. Vergelijk in dit verband de uitspraak van de Hoge Raad in *NJ* 1997, 500 m.nt. ‘tH.

de onderhavige zaak het overgrote deel van de omstreden handelingen geen strafbaar feit, er niettemin alle reden is om ze gelijk te stellen aan 'even zoveel bijzondere opsporingsmethoden waaromtrent de wetgever met het oog op art. 8 EVRM strafvorderlijke bevoegdheden heeft geschapen voor het geval ze door overheidsfunctionarissen worden verricht'. Met als consequentie dat in elk geval flagrante schendingen van mensenrechten door particulieren wier activiteiten uiteindelijk ten nutte van de opsporing komen, door wettelijke normering zouden moeten worden tegengegaan. Daarnaast zou de organisatie van het toezicht door de politie moeten worden aangescherpt.²⁴

Het is tenslotte niet enkel in de creditcardmaatschappij-zaak waarin de wereld van de (strafrechts)dogmatiek op zodanige wijze wordt geconfronteerd met de feitelijkheid van de particuliere opsporing dat de vraag naar passende normering en bewaking van deze vorm van opsporing onontkoombaar voor de hand ligt, ook naar aanleiding van diverse zaken die recentelijk hebben gespeeld voor de Raad van Tucht voor Registeraccountants – niet in het minst de zaak-Peper – dringt deze vraag zich op. In de laatstgenoemde zaak besliste deze raad immers dat een deel van de klachten tegen de betrokken 'forensic accounting' firma gegrond was omdat het verslag van het onderzoek 'in plaats van een vaktechnisch gedegen en gemotiveerd oordeel over de administratieve organisatie van de gemeente Rotterdam in de onderzochte periode te bevatten, de sfeer ademt van een lange lijst van verdachtmakingen jegens individuele bestuurders'.²⁵ Een beslissing als deze roept op zijn minst toch ook de vraag op of deze vorm van particuliere opsporing niet meer aan banden moet worden gelegd.

Om te bezien hoe een en ander zou moeten of kunnen gebeuren is het aangewezen om het beleid onder de loep te nemen dat tot op heden inzake de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing is gevoerd.

24 Y. Buruma, 'Particuliere opsporing', *AAe*, 49e jrg., 2000, p. 117-121. Overigens ben ik ook in het bezit van de belangrijkste processtukken die in deze zaak bij de Hoge Raad zijn gewisseld.

25 De onderhavige beslissing dateert van 8 mei 2001.

3 Het vroegere beleid inzake de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing

3.1 De aanhaking bij de Wet op de weerkorpsen

Zoals hiervoor al werd gesignaleerd was er reeds voor Wereldoorlog I een tamelijk gedifferentieerde veiligheidsindustrie in Nederland, in het bijzonder bestaande uit nachtveiligheidsdiensten, bewakingsbedrijven en bedrijfsbewakingsdiensten. Na de Eerste Wereldoorlog ontwikkelde deze industrie zich op diverse manieren verder. Een eerste voorbeeld hiervan vormt de oprichting van een bedrijfsbewakingsdienst bij Philips in 1925. Dit was op zichzelf vanzelfsprekend niet zoiets bijzonders. Opmerkelijk is wel dat deze dienst – waarvan het hoofd overigens tevens onbezoldigd inspecteur van politie bij de gemeentepolitie was: over privaat-publieke samenwerking op politiegebied gesproken – ook een recherche-afdeling kende die zich in het bijzonder inliet met politiek inlichtingenwerk betreffende werknemers van het bedrijf.²⁶ Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij de staatsmijnpolitie. Haar chef was onbezoldigd commissaris van rijkspolitie en haar taak strekte zich uit tot alle facetten van het leven van de werknemers in de ‘koloniën’, niet in de laatste plaats hun politieke opvattingen.²⁷ Nog een ander voorbeeld is de zogenaamde spoorwegrecherche. Deze recherche, die na de Tweede Wereldoorlog uitgroeide tot de spoorwegpolitie en waarvan de leden onbezoldigd rijksveldwachter waren, werd in 1919 op aanraden van de Amsterdamse hoofdcommissaris van politie opgericht om een einde te maken aan de vele diefstallen in treinen en op emplacementen. Aan dit probleem kon de gemeentepolitie in zijn ogen om allerlei redenen immers niet veel doen: zij had niet alleen al zoveel ander werk maar ook de beperkte territoriale bevoegdheid speelde haar parten.²⁸ En tenslotte is er het bekende voorbeeld van de ‘bewakingsdienst op de groote stromen’ die in 1921 te Rotterdam in aanvulling op de rivierpolitie van de rijksveldwacht tot stand werd gebracht door de Steenkolenhandelsvereniging om met meer kracht allerlei vormen van diefstal en verduistering tegen te gaan. In 1926 werd dit

26 F. Dekkers, *Eindhoven 1933-1945; kroniek van Nederlands Lichtstad in de schaduw van het Derde Rijk*, Haarlem, In de Knipscheer, 1982. Dit boek mocht op last van de rechtbank in Den Bosch niet verder worden verspreid vanwege bepaalde passages over contacten tussen de leiding van deze dienst en de top van het SS-politieapparaat. Zie het bericht hierover in de Volkskrant van 14 september 1982.

27 Zie in het bijzonder B. Hoogenboom, ‘The mining police: Dutch private security in historical perspective’, in: Ph. Robert en Cl. Emsley (eds.), *History and sociology of crime*, Pfaffenweiler, Centaurus Verlagsgesellschaft, 1989, p. 85-97.

28 M. Eversdijk, op. cit., p. 7-18.

initiatief gecompleteerd met de oprichting van een speciale afdeling recherche bij de rivierpolitie van de gemeentepolitie. Maar deze maatregel was in de ogen van de direct belanghebbenden nog niet voldoende om de misdaad effectief te bestrijden. Hierom werd in 1929 overwogen om bij de scheepvaartvereniging 'Zuid' een eigen haven- en rivierrecherche te vormen.²⁹

Tegen deze achtergrond is het wél en niet merkwaardig dat de eerste regulering van de veiligheidsindustrie plaatsvond in het kader van de *Wet op de weerkorpsen* van 11 september 1936. Wél, omdat deze wet bovenal toch bestemd was om het hoofd te kunnen bieden aan politiek georiënteerde milities: in art. 1 werd het verboden om weerkorpsen tot stand te brengen, daarvan deel uit te maken of deze te steunen. Niét, omdat het volgens hetzelfde artikel bij een weerkorps ging om een organisatie van particulieren welke gericht is op of voorbereidt tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van weermacht of politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van de openbare orde en rust. De zo-even genoemde diensten ontplooiden immers allemaal activiteiten in de sfeer van de interne veiligheid die traditioneel alleenlijk werden uitgevoerd door (de verschillende geledingen van) de reguliere politie.³⁰ Niet voor niets schreef de toenmalige minister van Justitie in een toelichting op het Koninklijk Besluit van 2 juli 1938 tot uitvoering van de onderhavige wet dat bij bewakingsdiensten de 'quasi-politiaire' aard het sterkst op de voorgrond trad.³¹

Hoe dan ook, in een afzonderlijke paragraaf van dit Koninklijk Besluit werd een regeling getroffen voor de particuliere bewakingsdiensten.³² Hierin (art. 17) werd allereerst omschreven wat dit voor diensten waren: 'organisaties, welke gericht zijn of mede gericht zijn op feitelijke handhaving van de veiligheid van personen en goederen of van de openbare orde en rust (...)'. Voorts werd een onderscheid gemaakt tussen particuliere nachtveiligheidsdiensten, particuliere bedrijfsbewakingsdiensten en 'andere particuliere bewakingsdiensten'. Voor de eerstgenoemde categorie bedrijven werd een toelatingsregime met een hele reeks van vereisten ingevoerd: deze vereisten hadden zowel betrekking op hun werkzaamheden en hun organisatie als op hun solvabiliteit en de 'bekwaamheid, geschiktheid en betrouwbaarheid' van hun besturen, leiding en personeel. Het regime voor de tweede categorie be-

29 A. Westerhuis, *De ontwikkeling van het politietoezicht op de grote waterwegen*, 's-Gravenhage, Mouton & Co, 1929.

30 *Stb*, 1936, no. 206.

31 H. Heijboer, De (gevaarlijke) ontwikkeling van een particulier politiewezen, *D&D*, 1979, 9e jrg., p. 17.

32 *Stb*, 1938, no. 247.

drijven was heel wat minder veeleisend. Zij konden volgens art. 19 worden toegelaten 'mits hun werkzaamheden beperkt blijven tot de handhaving van de veiligheid van de personen en de goederen, tot het bedrijf of de onderneming behorende, de handhaving van de openbare orde en rust in de gebouwen en op de terreinen van het bedrijf of de onderneming en onder het personeel en het toezicht op dat personeel'. En met betrekking tot de derde categorie stelde art. 20 enkel dat zij door de minister van Justitie konden worden toegelaten.

In het kader van deze deelstudie moet bij deze regeling natuurlijk worden aangetekend dat het op z'n zachtst gezegd eigenaardig is dat er expliciet in het geheel geen verbinding werd gelegd met de (regeling van de) opsporing. Een aantal van de betrokken particuliere diensten, of althans onderdelen ervan, werd immers niet alleen getooid met de naam 'recherche' maar bedreef ook criminele (en politieke) recherche, alleen en samen met de reguliere rechediensten. De verklaring hiervoor verdient nader onderzoek. Was dit een gevolg van het feit dat de *Wet op de weerkorpsen* ten principale op iets heel anders doelde dan op de opsporing? Of moet dit worden toegeschreven aan het feit dat het probleem in de praktijk eigenlijk helemaal niet zo klemmend was? Via de aanstelling van leden van de particuliere reches tot onbezoldigd ambtenaar van politie werden de grootste moeilijkheden in de taakuitvoering immers als vanzelf uit de weg geruimd.

3.2 *De Werkgroep Beveiliging en Bewaking*

In de vorige paragraaf werd er reeds op gewezen dat H. Heijboer in 1973 de vraag opwierp of de *Wet op de weerkorpsen* nog wel het geëigende middel was om de veiligheidsindustrie te reguleren en met name de mogelijke uitwassen van 'para-politiele organisaties' tegen te gaan. Deze oproep werd vrijwel onmiddellijk gehonoreerd. Al op 10 juni 1974 werd er onder voorzitterschap van J. Kroeskamp een werkgroep samengesteld – voor de helft bestaande uit functionarissen en voor de andere helft uit betrokken industrielen – om 'voorstellen te doen over problemen van justitiële en politieke aard op het gehele gebied van de beveiliging en de bewaking door particuliere organisaties', in het bijzonder omtrent beveiligings- en bewakingsdiensten, stil alarm, geldtransportbedrijven, hun samenwerking met de politie, de vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van leiding en personeel en de uitvoeringsvoorschriften van de *Wet op de weerkorpsen*. Deze werkgroep publi-

ceerde in 1975 een interimrapport en in 1977 een eindrapport.³³ Zoals reeds uit haar taakomschrijving kan worden opgemaakt verdiepte zij zich niet afzonderlijk in de problematiek van de particuliere recherche, laat staan in die van de organisatie en de normering van de opsporing door particulieren. Waarom dit niet gebeurde wordt in de betrokken rapporten niet toegelicht. Toch raakte zij reeds bij de aanbevelingen in haar interimrapport wel aan deze vraag.

Ten eerste *in abstracto*. De werkgroep formuleerde namelijk als uitgangspunt 'dat de overheid geen beveiliging tot elke prijs en tot het hoogst denkbare niveau kan en mag bieden. De overheid zal derhalve moeten komen tot het stellen van prioriteiten en tot het vaststellen van een niveau van beveiliging waarop iedere staatsburger recht heeft. Aangezien de werkgroep bij haar opdracht het verzoek gekregen heeft zich niet uit te spreken over de afbakening van het grensterrein van bevoegdheden tussen reguliere politie en de particuliere beveiligingsorganisaties, zal zij zich ook onthouden van een indicatie op welke hoogte zich dit niveau zou moeten bevinden'. Impliciet zag de werkgroep dus heel goed dat (ook) de kwalitatieve vraag naar de verdeling van (opsporings)bevoegdheden tussen de publieke en de particuliere politie in belangrijke mate afhankelijk is van de kwantitatieve vraag naar de investering van overheidsmiddelen op het domein van de (binnenlandse) veiligheid. Haar daaropvolgende conclusie 'dat de particuliere beveiligingsorganisaties een nuttige functie vervullen en hun bestaan noodzakelijk is in onze samenleving' komt dan ook enigszins uit de lucht vallen, maar was desalniettemin zeer belangrijk: zij legitimeerde de gaande ontwikkelingen zonder principieel voorbehoud. Gelet op haar origine realiseerde de werkgroep zich verder natuurlijk ook 'dat bij een niet gecontroleerde en ongebreidelde ontwikkeling gevaren kunnen ontstaan' en deed daarom een heel aantal aanbevelingen 'die een gezonde ontwikkeling moeten waarborgen en de overheid de mogelijkheid geven om door toezicht gevaren voor de samenleving te voorkomen'.³⁴ Een van haar centrale aanbevelingen was om de uitvoeringsvoorschriften van de *Wet op de weerkorpsen* aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Ten tweede *in concreto*. Temidden van allerhande concrete voorstellen wordt namelijk aangehaald dat de vraag was gerezen of het personeel van particuliere beveiligingsorganisaties 'in zijn algemeenheid opsporingsbevoegdheid door verlening van een commissie van opsporingsambtenaar zou

33 Interim-rapport werkgroep bewaking en beveiliging 1975 respectievelijk Eind-rapport werkgroep bewaking en beveiliging 1977. Zie hieromtrent onder meer Th. Frank, 'Particuliere beveiligingsorganisaties', *Justitiële Verkenningen*, 1986, nr. 6, p. 5-33.

34 Zie p. 35 van het eerste rapport.

moeten hebben'. Deze vraag werd echter ontkennend beantwoord. De werkgroep meende dit te moeten ontraden 'zolang taken en bevoegdheden in het grensterrein tussen reguliere politie en beveiligingsbedrijven niet duidelijk en scherp omschreven zijn'. En vermits een omschrijving hiervan buiten haar opdracht viel onthield zij zich natuurlijk daarvan.³⁵

In de inleiding van het eindrapport bracht de werkgroep te berde dat in het interimrapport onvoldoende naar voren was gekomen dat zij van mening was 'dat het toezicht op en de regulering van het bewakings- en beveiligingswezen in zo principieel veranderde omstandigheden behoort plaats te vinden in een daartoe speciaal te ontwerpen wet'. Maar, zo schreef de werkgroep verder, zij realiseerde zich ook wel dat met het ontwerpen en vaststellen van zulk een wet veel tijd was gemoeid en dat zij hierom – spoed was immers geboden, wilde men niet teveel achter de feiten aanlopen – een voorlopige en tijdelijke oplossing had uitgewerkt in de vorm van onder meer een ontwerp tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 2 juli 1938 en een ontwerp-beschikking op de particuliere beveiligingsorganisaties. Verder stelde zij voor om een permanent Adviescollege Bewaking en Beveiliging in te stellen. Dit laatste gebeurde – niet onbegrijpelijk – het eerste, in maart 1979. Het voorzitterschap werd in handen gegeven van H. Heijboer.

3.3 *De herziening van de Wet op de weerkorpsen*

Gelet op het feit dat de *Wet op de weerkorpsen* nu al enige tijd niet meer het wettelijke kader vormt voor de regulering van de veiligheidsindustrie is het niet zo relevant om hier alsnog diep in te gaan op de herzieningen die deze wet en de bijbehorende uitvoeringsregelingen in de jaren tachtig en negentig op aanraden van de hiervoor genoemde werkgroep hebben ondergaan. Een paar aspecten van deze ontwikkeling mogen in dit verband evenwel niet buiten beschouwing blijven.

De opeenvolgende wijzigingen grepen kort gezegd in deze volgorde plaats. In de eerste plaats werd de *Wet op de weerkorpsen* bij wet van 7 november 1991 ingrijpend gewijzigd als gevolg van de invoeging van een hoofdstuk 2 met betrekking tot particuliere beveiligingsorganisaties. Zij kreeg diensgevolge ook een nieuwe titel: *Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties*.³⁶ Ondertussen was het Koninklijk Be-

35 Zie p. 47 van het eerste rapport.

36 Voor enig juridisch commentaar op het betrokken wetsvoorstel raadplege men onder meer P. Akkermans, 'Regels voor beveiligingsdiensten', *AAe*, 40e jrg., 1991, p. 1005-1009, en R. Glas, 'Wijzigingsvoorstel Wet op de weerkorpsen: beter laat dan nooit', *AAe*, 39e jrg., 1990, p. 222-230.

sluit van 2 juli 1938 al een keer gewijzigd, in 1979, en zou het bij Koninklijk Besluit van 30 oktober 1992 nogmaals worden aangepast. Bovendien was er in 1979 een *Beschikking particuliere beveiligingsorganisaties* gepubliceerd die op haar beurt eerst in 1988 werd vervangen en later, in 1990, nog eens werd gewijzigd.³⁷ Deze beschikking werd in 1992 – ter uitvoering van de aanpassing van de *Wet op de weerkorpsen* in 1991 – opnieuw vervangen, en wel door de *Regeling particuliere beveiligingsorganisaties* d.d. 25 november 1992.³⁸

In de eerste plaats moet worden aangestipt dat de nieuwe wet- en regelgeving tot stand kwam in een politiek klimaat dat gaandeweg in elk geval alsmear gunstiger werd voor beveiligingsorganisaties. Deze ontwikkeling valt goed te reconstrueren aan de hand van de belangrijke beleidsplannen die in de loop van de jaren tachtig op het terrein van de criminaliteitsbestrijding werden ontwikkeld. In het grote beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* van 1985 en evenzo in het *Eindrapport commissie kleine criminaliteit* (commissie-Roethof) van 1986 werd wel gepleit voor de versterking van het functionele toezicht op allerhande plaatsen maar niet voor de inschakeling van particuliere beveiligingsorganisaties in de beheersing en met name de preventie van (kleine) criminaliteit.³⁹ Dit was anders in het beleidsplan *Recht in beweging* dat in september 1990 het licht zag. Hierin werd immers duidelijk gesteld dat het beleid mede gericht zou worden op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en particuliere organisaties voor de beheersing van (kleine) criminaliteit en dat in dit kader ook de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de beveiliging van bedrijfsterreinen en winkelcentra door particuliere veiligheidsorganisaties zou worden nagestreefd.⁴⁰ Deze belangrijke verandering in het gevoerde beleid werd door de *mastermind* achter de twee eerstgenoemde plannen, de topambtenaar van het ministerie van Justitie J. van Dijk, op het einde van de jaren tachtig uitgebreid

37 Een van de weinige kritische besprekingen van deze beschikking is van de hand van H. de Ru in een noot bij *AB* 1989,351.

38 Een belangrijk deel van deze wet- en regelgeving is opgenomen in C. Fijnaut, *Wetgeving op het Nederlandse politiewezen*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, p. 495- 506. Zie verder J. de Waard en J. van der Hoek, *Particuliere beveiliging: omvang, wet- en regelgeving in Nederland en Europa*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1991, p. 5- 26. Overigens was er vanuit het buitenland interesse voor wat er in Nederland gebeurde, onder meer vanuit België. Vergelijk E. Lanckswaert, 'Het private beveiligingswezen in Nederland', in: A. Alen en J. Vande Lanotte (red.), *Bewakingsmaatschappijen en privé-milities; een rechtsvergelijkende studie*, Gent, s.d., ongenummerd.

39 *Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1985, en *Eindrapport commissie kleine criminaliteit*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

40 *Recht in beweging*, Kamer, 1990-1991, 21 829, nr. 2, p. 34-35.

verantwoord en verdedigd. Hij zag de veiligheidsindustrie – mits goed gereguleerd via een speciale wet – als een aanvaardbare bondgenoot van de overheid in de preventieve bestrijding van de groeiende criminaliteit door uitbouw van het functionele toezicht. En hij had reeds in 1989 de handen van zijn minister voor dit idee op elkaar gekregen.⁴¹ Maar hier moet wel bij worden aangetekend dat overheveling van (een deel van) de recherchefunctie naar de particuliere sector respectievelijk toekenning van opsporingsbevoegdheden aan particuliere beveiligers zeker niet op zijn programma stonden.⁴² En ook in het genoemde beleidsplan *Recht in beweging* kwam dit thema niet aan de orde. Van particuliere recherchebureaus is in dit plan niet eens sprake.

Bij dit laatste sluit in de tweede plaats de vaststelling aan dat ook in de onderhavige wet- en regelgeving de particuliere recherchebureaus niet of nauwelijks aan de orde waren. Enerzijds is dit wel begrijpelijk omdat er vrij algemeen van werd uitgegaan dat deze bureaus niet onder de *Wet op de weerkorpsen* vielen. Anderzijds nam hun aantal wel toe.....Zij werden enkel woordelijk opgevoerd in art. 24 van de *Regeling particuliere beveiligingsorganisaties*, en dan nog alleen in negatieve zin, namelijk (in het eerste lid) met de mededeling dat het verbod in art. 5 van de wet en de het overgrote deel van de bepalingen in de betrokken regeling niet golden voor ‘particuliere recherchebureaus voorzover deze zich hebben aangemeld overeenkomstig art. 7, tweede lid van genoemde wet’. In het tweede lid werd hieraan toegevoegd dat het eerste lid zou vervallen op 2 december 1993. Was hier de kous mee afgedaan? Formeel wel, beleidsmatig niet!

In het advies dat het Adviescollege Bewaking en Beveiliging in juni 1988 uitbracht ‘over de noodzaak de geldende wettelijke regeling van bewakings- en beveiligingsorganisaties te wijzigen’ wijdde het namelijk ook en-

41 Zie hiervoor de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 31 augustus 1989 in het kader van de discussie over het Beleidsplan politie 1989 (*Tweede Kamer*, 1988-1989, nr. 20 811, nr. 14). Vergelijk verder ook zijn toespraak over dit onderwerp bij de opening van Winkeldiefstal Preventiecentrum van de Nederlandse Veiligheidsdienst op 18 mei 1988 (*Stert*, 1988, nr. 95).

42 J. van Dijk, ‘Particuliere beveiligingsorganisaties: deel van de oplossing of deel van het probleem?’, *Justitiële Verkenningen*, 14e jrg., 1988, p. 118-128. Van zijn hand verder ook: ‘Het taboe voorbij: enkele gedachten over de particuliere beveiliging in Nederland’, *Het Tijdschrift voor de Politie*, 50e jrg., 1988, p. 514-517. Zie overigens ook de enthousiaste geluiden van minister E. Hirsch Ballin en de andere topambtenaar van het departement D. Steenhuis in het verslag van het jubileumcongres van Randon Beveiliging BV in december 1991 (*De toekomst van beveiliging in Nederland*, Diemen, Randon Beveiliging, 2001).

kele belangrijke beschouwingen aan de particuliere recherchebureaus.⁴³ Als uitgangspunt voor zijn beschouwingen formuleerde het college om te beginnen wat het bedoelde met ‘particuliere onderzoekers of rechercheurs’: ‘personen die in opdracht van derden nasporingen verrichten naar onregelmatigheden in het tussenmenselijk verkeer op onder meer het gebied van handel en industrie waarvan bij gebleken feitelijkheid een gerechtelijke actie voor de burgerlijke of de strafrechter het gevolg zou kunnen zijn’. Het college vermeed dus zorgvuldig om hun activiteiten in termen van ‘opsporing’ te omschrijven. Zodoende gaf het duidelijk te kennen dat het eigenlijk niet wilde weten van particulier georganiseerde opsporing. Dat het ‘een uiterst terughoudend beleid tot het toekennen van opsporingsbevoegdheid’ aan deze onderzoekers aanried lag dan ook helemaal in de lijn van dit standpunt. Het optreden van de bewakings- en beveiligingsindustrie moest in de ogen van het college helemaal in het teken van de preventie worden geplaatst en dus was er geen aanleiding ‘om aan personeel van bewakings- en beveiligingsbedrijven meer bevoegdheden toe te kennen dan de bevoegdheden die iedere burger heeft’. Wat dit betreft was het volgens het college zo dat het in Nederland iedereen vrijstond om ‘behoudens de algemeen geldende wettelijke bepalingen van onder meer het civielrecht, publiekrecht en het strafrecht (...) te onderzoeken wat men wil’.

Desalniettemin drong het college erop aan om de werkzaamheden van de particuliere recherchebureaus onder de werkingssfeer van de beoogde wet op de bewakings- en beveiligingsindustrie te brengen. Om diverse redenen.

Ten eerste omdat de kans groot was dat de betrokken rechercheurs ‘ten koste van derden hun werkzaamheden zullen verrichten’. Hierbij dacht het college onder meer aan het misbruik van technische middelen (afluisterapparatuur) en aan het probleem van politie-ambtenaren die parttime of op freelance basis hun diensten aanbieden aan recherchebureaus en op deze manier ‘rechtswaARBorgen die ten grondslag liggen aan b.v. de privacyregelgeving en aan de bevoegdheden waarover opsporingsambtenaren onder omstandigheden beschikken’ uithollen omdat zij ‘hun loyaliteit dienen te verdelen over meerdere werkgevers’. Met klem drong het college er dan ook op aan om bij wet opsporingsambtenaren uitdrukkelijk te verbieden in loondienst te zijn bij of tegen betaling diensten te verrichten voor een bewakings- of beveiligingsonderneming. Particuliere onderzoeksbureaus of rechercheurs zouden verplicht moeten worden om periodiek overzichten te verstrekken van hun personeel. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat in dit standpunt de opvatting

43 Dit advies werd uitgebracht in juni 1988. Het werd niet officieel uitgegeven. De hierna aangehaalde beschouwingen staan op p. 12-15.

lag besloten dat reguliere rechercheurs en particuliere rechercheurs tot op zekere hoogte behoefte hebben aan dezelfde informatie omdat zij in elk geval materieel gesproken met hetzelfde ding bezig zijn: opsporing, opheldering van strafbare feiten.

Ten tweede omdat 'de werkzaamheden van de particuliere onderzoekers of rechercheurs duidelijk raakvlakken hebben en een zekere overloop vertonen met de taak van de politie'. Hun werkzaamheden hebben, zo het college, veelal tot doel feitelijke informatie te vergaren voor civielrechtelijke doeleinden, maar daarnaast en ten behoeve hiervan houden zij zich echter ook bezig met bijvoorbeeld 'antecedentenonderzoek, het observeren en volgen van personen of het als undercover agent werkzaam zijn binnen een onderneming ter bestrijding van bedrijfsdiefstallen'.

Ten derde wees het college erop dat particuliere rechercheurs in nauw contact treden met het publiek: 'als kern van de werkzaamheden kan worden gezien het vergaren, verwerken en opslaan van informatie'. En het sprak de verwachting uit dat de vraag naar hun diensten zou toenemen, onder meer wegens het feit 'dat de kosten/baten analyse door de overheid, bij de in het huidige tijdsbestek toenemende criminaliteit, tot andere uitkomsten leidt dan bij het bedrijfsleven of de burger wanneer het gaat om de vraag of een bepaald (opsporings)onderzoek moet worden voortgezet'. Minder cryptisch gezegd: particulieren zouden in meer gevallen wel willen betalen voor zulk onderzoek dan de overheid. Of, met nog andere woorden, zoals de verdere bloei van de bedrijfsmatige particuliere opsporing was het bovenal een kwestie van geld en dus van beleid. Wat dit betreft hield het college vast aan de gedachte die de werkgroep-Kroeskamp ruim tien jaar voordien ook al had geformuleerd en sprak het op dit punt eigenlijk ook de Rand Corporation na: of de particulier georganiseerde opsporing toekomst heeft hangt bovenal af van de investeringen die gebeuren in de reguliere opsporing.

De toenmalige minister van Justitie E. Hirsch Ballin, tenslotte, liet op 17 januari 1991 de Tweede Kamer in de nota-wisseling omtrent de herziening van de *Wet op de weerkorpsen* weten dat hij de Recherche Adviescommissie had gevraagd om een advies omtrent de vraag of de particuliere recherchebureaus eveneens onder de werking van de nieuwe wet dienden te vallen.⁴⁴

44 *Tweede Kamer*, 1990-1991, 21 426, nr. 7, p. 1 (Wijziging van de Wet op de weerkorpsen ter zake van de particuliere beveiligingsorganisaties, Memorie van Antwoord). Navraag naar dit advies bij het secretariaat van de Recherche Adviescommissie heeft niets opgeleverd. Ook (voormalige) secretarissen wisten niet van zijn bestaan.

3.4 *De draagwijdte van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*

Het voorstel van *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* werd op 8 november 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer.⁴⁵ In de *Memorie van Toelichting* wordt niet verantwoord waarom de recherchebureaus in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Er wordt alleen droog geconstateerd dat 'het benoemen en regelen van de recherchebureaus' een van de kwesties was die wijziging van de bestaande regelgeving noodzakelijk maakte. Hoe worden zij dan omschreven in deze memorie?

Het was de bedoeling van de wetgever dat ook de recherchebureaus vergunningplichtig zouden worden. Hen zou een vergunning worden verleend 'indien naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde regels en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goed (...) recherchebureau mag worden verwacht'. Maar dit laatste was het nu net natuurlijk: wat mocht ervan worden verwacht? Naar een duidelijk antwoord op deze vraag zal men vergeefs zoeken in de *Memorie van Toelichting* of de *Memorie van Antwoord*. Wel kan eruit worden opgemaakt dat hun activiteiten zeker niet als opsporing zouden mogen worden betiteld. Want:

'de politie is (...) als enige instantie belast met en bevoegd tot de opsporing van strafbare feiten. Bij de uitoefening van haar taak is de politie bevoegd, binnen wettelijke grenzen, indien nodig gebruik te maken van dwang en geweld. Het werk van de politie beperkt zich in beginsel tot openbaar of voor publiek toegankelijk terrein. (...) Beveiligingsorganisaties richten zich daarentegen bij uitstek op particuliere doelen. Zij hebben alleen dan een taak op het terrein van de beveiliging wanneer derden, of in het geval van een bedrijfsbeveiligingsdienst, het eigen bedrijf of de eigen instelling, hen daartoe een opdracht verstrekken. Zij beschikken niet over andere bevoegdheden dan andere burgers. Voor hen is geen sprake van bij de wet toegekende taken of bevoegdheden en het werk dat zij verrichten is niet gericht op de opsporing van strafbare feiten'.

Het zal evenwel duidelijk zijn dat met deze positiebepaling van veiligheidsindustriële bedrijven in de democratische rechtsorde de hamvraag zowel op theoretisch als op empirisch niveau werd ontweken. Zoals hiervoor al werd vastgesteld is – materieel gesproken tenminste – opsporing immers niet het monopolie van de reguliere politie en blijft het dus de vraag hoever de burger respectievelijk het recherchebureau dat hij bezit of inhuurt zich – binnen

45 *Tweede Kamer*, 1993-1994, 23 478, nr. 1 en 2 (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

met name de grenzen van het (materiële) strafrecht – in de opsporing mag wagen. En voorts kan alleen al uit de voorbeelden die het Adviescollege Bewaking en Beveiliging in 1988 gaf van het optreden van onderhavige bureaus worden opgemaakt dat zij zich, zeker in materiële zin, voor een deel bepaald ook bezighouden met de opsporing van strafbare feiten. Kennelijk wist de wetgever dus niet goed raad met de particuliere recherchebureaus. Ontkennen dat zij aan opsporing doen stond haaks op de feiten, toegeven dat zij het doen stond haaks op het uitgangspunt.

De uitweg die uit dit dilemma werd geforceerd, lag in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer:

‘Het werk van recherchebureaus leidt niet tot een direct contact met burgers in verband met toezicht of bewaking. Recherchewerkzaamheden kunnen wel raken aan de persoonlijke levenssfeer van burgers. Zij zijn immers gericht op het vergaren van gegevens van personen. De reden tot het stellen van regels voor recherchebureaus ligt daarom vooral in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’.

Dit verklaart waarom in art. 1, lid 1 onder e van de wet Recherchewerkzaamheden worden gedefinieerd als ‘het vergaren en analyseren van gegevens’ en een recherchebureau als ‘een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk Recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met het eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen’. De nadere regeling van de omgang met gegevens betreffende de persoonlijke levenssfeer van mensen door recherchebureaus werd gekoppeld aan art. 13 van de *Wet persoonsregistraties*. Dit is de reden waarom deze wet en vooral haar opvolger, de *Wet bescherming persoonsgegevens*, hierna kort op dit punt worden belicht.

Alvorens echter wat verder in te gaan op het wettelijk regime voor de organisatie en werking van de recherchebureaus past het om op te merken dat in de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer de meeste fracties zich toch wel wat ongemakkelijk voelden met de manier waarop de particulier georganiseerde opsporing werd gereguleerd en met de zijdelingse en indirecte manier waarop de feitelijke werking van de recherchebureaus in het voorstel werd genormeerd. De vragen die hieromtrent werden gesteld mogen hier dus niet buiten beschouwing worden gelaten.⁴⁶ Zo vroegen Kamerleden zich onder meer af:

46 Zie onder meer het Voorlopig verslag d.d. 31 maart 1994, p. 12-13, en het Eindverslag →

- waarom bedrijfsrecherchediensten zoals die bij de banken niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vielen: zij ‘beschikken over enorme gegevensbestanden en verrichten uitgebreide onderzoeken op hun marktgebied. Er bestaat een reële kans dat researchwerkzaamheden zich zullen uitstrekken tot buiten het bedrijf zelf en dat ze de persoonlijke levenssfeer raken’?
- waarom recherchebureaus die andere gegevens verzamelen dan gegevens die betrekking hebben op personen, bijvoorbeeld bedrijfsinformatie, niet onder de werking van de wet werden gebracht?
- of het niet nodig was om grenzen te stellen aan het verkrijgen en analyseren van gegevens door recherchebureaus? In hoeverre ‘is bijvoorbeeld het screenen en schaduwen van personen toegestaan? Is het toelaatbaar dat door particuliere rechercheurs in vuilnisemmers naar gegevens wordt gezocht?’
- of er wel voldoende aandacht werd geschonken aan het risico dat de reguliere politie gebruik zou maken van de ‘voorbereidende werkzaamheden’ van particuliere recherchebureaus en deze bureaus op die wijze invloed zouden uitoefenen ‘op zaken die de politie wel of niet aanpakt’;
- of het dus niet nodig was om het toezicht op deze bureaus door de reguliere politie te verscherpen bijvoorbeeld:
 - door haar de bevoegdheid te geven inzage te kunnen krijgen ‘in de administratie van particuliere recherchebureaus’;
 - door deze bureaus de verplichting op te leggen om ‘elke activiteit die zij ontplooiën ten behoeve van hun werkzaamheden (bijv. posten voor een huis) moeten melden aan de plaatselijke politie’ en de naleving van deze meldplicht beter te controleren;
- en tenslotte waarom volgens het voorstel aan het personeel van de recherchebureaus niet dezelfde opleidingseisen werden gesteld als aan het personeel van de beveiligingsorganisaties?

Wat dit laatste punt betreft gaf de minister de betrokken Kamerleden direct gelijk. Juist omdat de werkzaamheden van de recherchebureaus een inbreuk kunnen vormen op de persoonlijke levenssfeer van burgers dienden ook aan hun personeel kwaliteitseisen te worden gesteld. De meeste andere punten werden in de *Memorie van Antwoord* en de *Nota naar aanleiding van het eindverslag* helemaal niet of toch niet concreet aangesneden en bleef het bij algemeenheden.

←

d.d. 11 september 1995, p. 8.

Een van de belangrijke punten die wel verder werd aangestipt was dat het door de minister niet nodig en niet wenselijk werd gevonden om het toezicht op de veiligheidsindustrie aan een nieuw apart orgaan toe te vertrouwen: de reguliere politie biedt 'een bestaande en deskundige structuur die geografisch goed is gespreid'. Het idee om het politietoezicht dan wel aanzienlijk te verscherpen wierp de minister echter ver van zich: het zou de bedrijfsvoering van die bureaus al te zeer in het ongerede brengen en ook teveel energie vragen van de politie. Hij wilde met andere woorden vasthouden aan het voorgestelde systeem: zorgvuldige controle en toetsing vooraf, zowel van het bedrijf als zodanig als van zijn medewerkers. En een bedrijf dat aan alle toetsingscriteria voldeed 'behoort ons vertrouwen te genieten en niet dagelijks gecontroleerd te worden met allerlei controles. Alle eerder genoemde toezichtmechanismen die er meestal vanzelf toe leiden dat zaken die mis dreigen te gaan aan het Ministerie van Justitie worden gemeld, voorzien in voldoende mogelijkheden om te corrigeren waar dat nodig is'. De nieuwe wet en de *Wet persoonregistraties* kenden volgens de minister daarenboven voldoende mogelijkheden voor burgers om bezwaar te maken tegen ongeoorloofde inbreuken op hun privacy.

Een ander relevant punt was dat het in beginsel verboden zou worden voor opsporingsambtenaren om bij beveiligingsbedrijven of recherchebureaus werkzaamheden te verrichten om 'ongewenste verstrengeling van de private en de publieke sector' tegen te gaan. De opwerping dat het ook zou moeten worden verboden om na beëindiging van de dienstbetrekking bij zulke bedrijven of bureaus te gaan werken om de ontwikkeling van een *old boys network* te voorkomen waarlangs gevoelige politie-informatie zou worden uitgewisseld, werd door de minister aanvankelijk afgedaan met het argument dat zulk een netwerk alleen kon bestaan 'wanneer opsporingsambtenaren bereid zijn in strijd met hun geheimhoudingsverplichting informatie waarover zij uit hoofde van hun functie beschikken, mede te delen aan personen die daartoe geen toegang hebben', dat hij geen aanwijzingen had dat dit een groot probleem vormde en dat het beter was om maatregelen te nemen die konden 'voorkomen dat opsporingsambtenaren gegevens aan onbevoegden overdragen'. Toen later uit een strafzaak tegen een voormalig recherchebureau in Utrecht bleek dat het probleem kennelijk groter was dan de minister eerder had verondersteld zegde hij een onderzoek toe naar de illegale uitwisseling van informatie waarvan de resultaten zouden dienen als grondslag voor een beleid om dit probleem systematisch en actief tegen te gaan.

Omdat de organisatie en werking van de particuliere recherchebureaus dus geheel en al buiten het *Wetboek van Strafvordering* werden gehouden is

het van belang hier beknopt iets verder in te gaan op het regime waaraan de recherchebureaus op grond van de onderhavige wet zijn onderworpen.⁴⁷

Ten eerste wordt in art. 4, lid 1 aangegeven dat een vergunning voor een recherchebureau wordt verleend indien – gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen – naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de art. 6 tot 10 gestelde regels ‘en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een (...) goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht’. Een vergunning wordt verleend voor vijf jaar en kan telkens worden verlengd met een periode van vijf jaar; zij kan worden beperkt tot een bepaald territorium (art. 4, lid 4 en lid 5). Volgens art. 16 van de wet is ook een recherchebureau verplicht overeenkomstig een bepaald model telkens een jaarverslag in te sturen bij de minister van Justitie. Volgens dit model moet het bureau niet alleen de nodige informatie geven over het personeel en personeelsverloop, maar ook in algemene zin over de activiteiten die werden verricht; naast kwesties van alimentatie en antecedenten et cetera worden hier ook onderzoeken naar (bedrijfs)fraude aangehaald. Men moet ook aangeven in opdracht van wie de onderzoeken werden uitgevoerd en hoeveel aanhoudingen en om welke reden worden verricht. Hierbij wordt expliciet gesproken van ‘aanhoudingen van verdachte personen’.

Ten tweede biedt art. 6 de minister de mogelijkheid om ter bevordering van de kwaliteit van de recherchebureaus met betrekking tot allerhande onderwerpen regels te stellen, gaande van de uitrusting waarvan gebruik wordt gemaakt tot de verslaglegging; op grond van dit artikel zijn er inderdaad nadere regels gegeven via met name de *Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (met bijlagen en toelichting). Deze regels hebben evenwel vooral betrekking op de beveiligingsorganisaties.

Ten derde wordt in art. 7 onder meer bepaald dat de toestemming nodig is van de minister van Justitie voor degenen die worden belast met de leiding van een recherchebureau. Voor het andere personeel is toestemming nodig van de korpschef van de regio waarin het bureau of onderdelen daarvan zijn gevestigd. Art. 10 van de betrokken regeling voegt hieraan toe dat een recherchebureau uitsluitend een persoon belast met recherchewerkzaamheden indien deze in het bezit is van het vereiste diploma. De toestemming voor beide categorieën personen wordt onthouden indien zij niet beschikken over de bekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn. Krachtens art. 8 kan de

⁴⁷ De tekst van de wet en haar uitvoeringsregelingen is onder meer opgenomen in het *Beveiligingsjaarboek 2000*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 2000, p. 97-162.

minister de opleidingseisen vaststellen. In art. 5, lid 2 is bepaald dat een ambtenaar als bedoeld in de art. 141 onderscheidenlijk 142, eerste lid, van het *Wetboek van Strafvordering* geen werkzaamheden verricht voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau en niet zulke organisatie of bureau in stand houdt, hetzij alleen, hetzij met anderen; alleen in bijzondere omstandigheden kan van deze regel worden afgeweken.

Ten vierde wordt in art. 9, lid 4 geregeld dat ook medewerkers van een recherchebureau die toestemming hebben voor het dragen van handboeien in afwachting van de komst van de politie bevoegd zijn tot het aanleggen van handboeien bij personen die zijn aangehouden ingeval van ontdekking op heterdaad, indien de aangehouden personen zich trachten te onttrekken aan hun aanhouding of indien zij een gevaar vormen voor hun leven of veiligheid of die van anderen en die onttrekking onderscheidenlijk dat gevaar niet op andere wijze kan worden voorkomen; het gebruik van handboeien dient redelijk en gematigd te zijn.

Ten vijfde wordt het toezicht op de naleving van de wet en haar uitvoeringsvoorschriften in art. 11 opgedragen aan de ambtenaren genoemd in art. 141 Sv onder b en c. Zij zijn in dit verband bevoegd inlichtingen te vragen voorzover dit voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is en de recherchebureaus zijn verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Art. 12 geeft daarenboven de korpschef de bevoegdheid om een recherchebureau aanwijzingen te geven 'indien dit in het belang van een goede politiezorg noodzakelijk is'. Anders dan een beveiligingsorganisatie is een recherchebureau daarentegen niet verplicht de korpschef van politie te informeren wanneer zij in een gemeente 'een begin maakt met nieuwe beveiligingswerkzaamheden' (art. 12, lid 2). Deze informatieplicht voor de beveiligingsorganisaties wordt in de art. 19 en 21 van de bijbehorende regeling nader uitgewerkt.

Ten zesde bepaalt art. 13, lid 1, dat iedereen die werkzaam is of werkzaam is geweest voor een recherchebureau en daarbij de beschikking krijgt of heeft gekregen over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding van die gegevens behoudens de gevallen waarin wettelijke voorschriften hem verplichten tot de bekendmaking ervan. Lid 3 voegt hier – niet onbelangrijk – aan toe dat het eerste niet geldt 'indien de desbetreffende gegevens betrekking hebben op een strafbaar feit en worden verstrekt aan de politie'. De wet legt de betrokken werknemers dus niet de verplichting op om van een strafbaar feit waarvan zij in de uitoefening van hun beroep kennis te nemen, de politie op de hoogte te stellen.

Tenslotte zijn er diverse sancties voorzien: de intrekking van de vergunning krachtens art. 14 en de oplegging van een bestuurlijke boete conform de art. 15-17.

3.5 *De rol van de Wet politieregisters en de Wet bescherming persoonsgegevens*

Omdat de *Wet persoonsregistraties* met ingang van 1 september 2001 is vervangen door de *Wet bescherming persoonsgegevens* wordt er hier vanaf gezien om in te gaan op de eerstgenoemde wet.

Waar bepaald niet aan voorbij kan worden gegaan is evenwel de *Wet politieregisters* die als *lex specialis* tesamen met de *Wet persoonsregistraties* werd ontwikkeld. Haar bespreking kan in dit verband echter kort zijn. Gelet op de ratio van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* spreekt het immers welhaast voor zichzelf dat deze wet – op enkele formaliteiten na – geen wijziging teweegbracht van de *Wet politieregisters* van 21 juni 1990: de registers die door recherchebureaus worden aangelegd of aangehouden vallen ten enenmale niet onder de werking van deze wet; het zijn geen politieregisters. Zeker zo belangrijk is evenwel dat aan recherchebureaus noch op grond van deze wet noch op grond van het *Besluit politieregisters* van 14 februari 1991 gegevens uit politieregisters kunnen worden verstrekt. Zij kunnen incidenteel wel op een indirecte manier de beschikking krijgen over gegevens uit politieregisters, bijvoorbeeld wanneer zij via art. 16, lid 2, benadeelden van strafbare feiten bijstaan die verzoeken om antecedenten om in rechte voor hun belangen op te kunnen komen.⁴⁸

De *Wet bescherming persoonsgegevens* is evenmin als haar voorganger, de *Wet persoonsregistraties*, van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, omschreven in art. 2 van de *Politiewet 1993* (art. 2).⁴⁹ Hiermee wordt de uitzonderingspositie

48 Vergelijk P. Muijen, *Handleiding politie & privacy; richtlijnen voor de politiepraktijk*, 's-Gravenhage, VUGA, 1995, en A. Van Ruth en E. Schreuders, *Politiegegevens beschermd; een toelichting op het gesloten verstrekingsregime van de Wet politieregisters*, Voorburg, Registratiekamer, 2000. Hierbij moet men er wel acht op slaan dat de Wet van 5 april 2001 voorziet in een toevoeging bij het genoemde lid: 'daaronder begrepen de personen die in verband met die feiten in hun rechten zijn getreden of ingevolge enige wettelijke bepaling ter zake van die rechten een recht van verhaal hebben gekregen'. Deze toevoeging is natuurlijk met name van belang voor die recherchebureaus die op de een of andere manier gelieerd zijn aan verzekeringsmaatschappijen.

49 Zie voor de tekst van de wet *Stb* 2000, 302. *Stb* 2001, 180 bevat de tekst van de Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

van de politieregisters opnieuw bevestigd. Opmerkelijk in vergelijking hiermee is dan wel dat in de onderhavige wet ook een aparte positie is geschapen voor de personen en bedrijven die over een vergunning beschikken op grond van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*. Waar het in art. 16 wordt verboden om ‘strafrechtelijke persoonsgegevens’ te verwerken, daar zegt art. 22, lid 1 dat dit verbod niet van toepassing is ‘indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht’ – dit valt licht te begrijpen – maar art. 22, lid 2 voegt daaraan toe dat het verbod ook niet van toepassing is ‘wanneer deze gegevens ten behoeve van derden worden verwerkt:

- a door verantwoordelijken die optreden krachtens een vergunning op grond van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*, of
- b indien deze derde een rechtspersoon betreft die in dezelfde groep is verbonden als bedoeld in art. 2:24b van het *Burgerlijk Wetboek*, of
- c indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure is gevolgd, bedoeld in art. 31’ (deze procedure behelst een voorafgaandelijk onderzoek door het College – dat in de plaats komt van de Registratiekamer – naar de rechtmatigheid van de verwerking).

Moet uit deze bepalingen nu worden afgeleid dat particuliere recherchebureaus via deze wet, als het ware via de achterdeur, door de wetgever formeel zijn gheherdefinieerd tot een speciale categorie van opsporingsorganen in de strafvorderlijke betekenis van het woord? Want hoe zouden recherchebureaus die op grond van hun organisatiewet formeel part noch deel hebben aan de opsporing (van strafbare feiten), nu opeens wel kunnen werken met ‘strafrechtelijke gegevens’. Dit zou – zou men zo denken – toch alleen maar kunnen wanneer (formeel) wordt erkend dat deze bureaus (kunnen) deelnemen aan de opsporing zoals bedoeld in het *Wetboek van Strafvordering*!

De *Memorie van Toelichting* bij art. 22 biedt een zeker antwoord op deze vragen.⁵⁰ Hierin worden particuliere recherchebureaus niet met zoveel woorden getransformeerd tot een nieuw soort opsporingsorganen maar wordt wel *unvervroren* gesteld:

‘Uit een oogpunt van criminaliteitsbestrijding kan de vastlegging van strafrechtelijke gegevens niet worden voorbehouden aan de overheidsorganen die zijn belast met het toezicht. Ook private (rechts)personen hebben een gerechtvaardigde beveiligingsbehoefte in welk verband onder omstandigheden de verwerking van persoonsgegevens

50 Zie *Tweede Kamer*, 1997-1998, 25 982, nr. 3, p. 118-119.

noodzakelijk is. Een aangescherpte regeling is nodig gelet op het reeds aangeduide gevoelige karakter van deze gegevens'

Gegeven dit uitgangspunt komt het er dus nog meer op aan om te weten wat precies wordt bedoeld met 'strafrechtelijke persoonsgegevens'. Op deze vraag biedt de *Memorie van Toelichting* ter zake van art. 22 een duidelijk antwoord:

'Het begrip "strafrechtelijke gegevens" heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. Veroordelingen betreffen gegevens waarbij de rechter, al dan niet onherroepelijk, strafrechtelijk gedrag heeft vastgesteld. Bij verdenkingen gaat het om concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon. Het begrip strafrechtelijke gegevens omvat mede gegevens omtrent het formele strafrecht, bijvoorbeeld het gegeven dat iemand is gearresteerd of dat tegen hem proces-verbaal is opgemaakt wegens een bepaald vergrijp. (...) De bepaling regelt de verwerking van gegevens over personen die wegens gebleken of vermoede onregelmatigheden niet op gelijke voet als anderen aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen of op wie de aandacht is gericht in verband met mogelijk verwijtbaar gedrag. De verwerking van dergelijke gegevens dient aan bijzondere waarborgen te worden onderworpen. Niet alleen de persoonlijke levenssfeer, maar ook het gelijkheidsbeginsel is hier in het geding. De *presumptio innocentiae* (...) brengt met zich mee dat iemand niet duurzaam de verdenking mag worden tegengehouden van een strafbaar feit, wanneer niet in rechte zijn schuld is vastgesteld. (...) Indien het gaat om het waarborgen van een zorgvuldige omgang met strafrechtelijke persoonsgegevens is er een belangrijk onderscheid tussen veroordelingen en verdenkingen. Bij veroordelingen heeft de betrokkene zich kunnen uitlaten over het hem ten laste gelegde en vervolgens heeft de rechter de feiten vastgesteld. (...) Het gaat om "harde" gegevens. De vastlegging van een strafrechtelijke veroordeling vergt een apart regime in verband met de ingrijpende gevolgen die het bekend zijn daarvan voor het maatschappelijk functioneren kunnen hebben. Dit klemt evenwel te meer voor de verwerking van gegevens die betrekking hebben op een verdenking. De betrokkene heeft zich dan immers veelal nog niet over de gegevens kunnen uitlaten. Het kan gaan om summiere aanwijzingen waarvan achteraf kan blijken dat zij van iedere grond zijn ontbloot. Deze worden veelal aangeduid als "zachte" gegevens. Indien de rechter heeft vastgesteld dat de verdenking ten onrechte op de betrokkene was gericht, dan wel de gedraging van de betrokkene niet is te kwalificeren als een strafbaar feit, dan is een bijzondere rechtvaardiging nodig om de gegevens op rechtmatige wijze te blijven bewaren. Ingevolge art. 8 van het wetsvoorstel mogen particulieren gegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene prevaleert. Indien de betrokkene terzake wordt ontslagen van rechtsvervolging of wordt vrijgesproken geldt daarom voor de verantwoordelijke een extra bewijslast. Wanneer bijvoorbeeld gegevens worden bijgehouden over iemand teneinde vast te stellen of hij er een gewoonte van maakt om goederen te kopen zonder te betalen en hij zich daarmee schuldig maakt aan flessentrekkerij (...) zullen ook na een vrijspraak de

verschillende gevallen van niet-betalen echter kunnen worden geregistreerd. Dergelijke gevallen zullen immers in de toekomst in samenhang met nieuwe gevallen mogelijk alsnog van belang zijn voor een hernieuwde vervolging’.

De bewoordingen waarin hier (ook) wordt gesproken over de taak en bevoegdheid van (particuliere beveiligingsorganisaties en) recherchebureaus in verband met criminaliteitsbestrijding laten er geen misverstand over bestaan dat voor de *Wet bescherming persoonsgegevens* ook deze bureaus betrokken (kunnen) zijn bij de opsporing zoals bedoeld in het *Wetboek van Strafvordering* of – om aan te sluiten bij de ruimere terminologie van art. 13 van de *Politiewet 1993* – bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze visie is vanzelfsprekend flagrant in tegenspraak met de visie op hun taak en bevoegdheid die besloten ligt in de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*. Nog frappanter is in zekere zin dat de mogelijke consequenties van deze zienswijze niet alleen voor de zo-even genoemde wet maar ook voor het *Wetboek van Strafvordering* op geen enkel moment worden aangestipt, laat staan besproken, en nog minder: leiden tot voorstellen tot wijziging van laatstgenoemde wet. De *Wet bescherming persoonsgegevens* plaatst ons dus voor een belangrijk dilemma: ofwel doen de particuliere recherchebureaus aan opsporing in de strafvorderlijke betekenis van het woord en dan is er alle reden om hun optreden alsnog zo haast als mogelijk te regelen in het *Wetboek van Strafvordering* ofwel zij doen dit niet en bedrijven kennelijk een soort opsporing *sui generis* die eventueel nadere regeling verdient in de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*.

Bij het vorenstaande dient verder te worden aangetekend dat er merkwaardig genoeg geen onderscheid wordt gemaakt tussen beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, terwijl er in principe toch een levensgroot verschil tussen beide categorieën van veiligheidsbedrijven bestaat. Waar beveiligingsorganisaties in het algemeen op een eerder reactieve manier opereren daar werken recherchebureaus welhaast per definitie op een proactieve manier: zij gaan actief op zoek naar gegevens omtrent de zaak waarvoor ze worden ingeschakeld. En in verband met dit onderscheid moet daarenboven worden opgemerkt dat medewerkers van deze laatste bureaus in een aantal gevallen welhaast onwillekeurig gedrongen worden tot de inzet van bijzondere methodes van gegevensverzameling willen zij hun onderzoek met succes kunnen afronden. De creditcard maatschappij – zaak die hiervoor werd besproken levert hiervan het duidelijke bewijs.

Alvorens dieper in te gaan op de werkwijzen van particuliere recherchebureaus in de praktijk is het dan ook aangewezen om eerst te belichten hoe de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden aankeek tegen de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden door particuliere recherchebureaus en

vervolgens de grenzen te schetsen die via de *Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden* aan hun toepassing door de reguliere politie in het kader van het strafrechtelijk onderzoek zijn gesteld. Want zodoende wordt een maatstaf gecreëerd voor de beoordeling van het daadwerkelijke optreden van particuliere recherchebureaus bij de verzameling, bewerking et cetera van strafrechtelijke gegevens. Ten diepste zijn zowel de reguliere opsporing als de particuliere opsporing verwikkeld in eenzelfde soort strijd: een *battle of information*. Hierin onderscheiden zij zich niet wezenlijk van elkaar. Het onderscheid zit 'm in de methoden respectievelijk bevoegdheden die wettelijk wel of niet mogen worden gebruikt. En dit roept de vraag op of het vanuit democratisch-rechtsstatelijk oogpunt bijvoorbeeld aanvaardbaar zou zijn dat de particuliere opsporing zich vrijelijk zou mogen bedienen van methoden die in het geval van de reguliere opsporing strak zijn gereguleerd in het *Wetboek van Strafvoordering*. Of ook de vraag of het in dit licht aanvaardbaar zou zijn dat de particuliere opsporingsdiensten zich op grond van een wet van even indringende opsporingsmethoden zou mogen bedienen als de reguliere opsporingsorganen.

3.6 *De opstelling van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*

De Enquêtecommissie Opsporingsmethoden heeft de problematiek van de particuliere recherchebureaus wel aangestipt maar niet uitgediept, en ook niet expliciet betrokken in haar conclusies en aanbevelingen.⁵¹ Dit neemt echter niet weg dat het - zoals gezegd: met het oog op de eventuele nadere regulering van hun optreden - van groot belang is hier in herinnering te roepen wat zij vond van de normering van (bijzondere) opsporingsmethoden. De commissie zonderde het optreden van particuliere recherchebureaus overigens ook niet expliciet uit van haar beschouwingen. Zij hebben evenwel bovenal betrekking op de opsporing door de reguliere politie, het openbaar ministerie en de bijzondere politiediensten.

Haar standpunt was in het algemeen dat in een democratische rechtsstaat regeling van de opsporingsmethoden noodzakelijk is, zowel naar inhoud als naar procedure en controle, en dat alle opsporingshandelingen dienen te worden verricht onder het gezag van het openbaar ministerie (148 Sv): 'Er kan geen eigen domein voor politie of andere opsporingsdiensten bestaan'. Verder verkondigde de commissie dat in een staat als bedoeld op-

51 Vergelijk Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, *Inzake opsporing, bijlage VI, Organisatie van de opsporing*, p. 16.

sporingmethoden een expliciete wettelijke basis dienen te hebben en dat inbreuken op grondrechten van burgers in elk geval een legitimatie in de wet behoeven: 'Opsporingsmethoden kunnen naar het oordeel van de commissie dan ook niet worden ingezet als er geen wettelijke basis voor is'.

Waar het specifiek de normering van opsporingsmethoden betreft wilde de commissie:

'de opsporing, inclusief de zogenoemde "proactieve opsporing", een duidelijke plaats geven in de wet en wel in het Wetboek van Strafvordering. Een nieuwe toevoeging aan art. 1 van dat wetboek dient te bepalen dat de opsporing alleen plaatsheeft op de wijze bij de wet voorzien'.

Verder gaf de commissie te kennen dat zij wel had overwogen om voor te stellen de opsporing dan wel bepaalde proactieve opsporingsmethoden in de *Politiewet* te regelen, maar dat zij uiteindelijk niet voor deze weg had gekozen 'omdat het begrip opsporing in de ogen van de commissie onlosmakelijk verbonden moet blijven met het ophelderen van strafbare feiten om tot een strafrechtelijke sanctie te komen'. Wel vond zij het van belang om een passende definitie te geven. Opsporing is in haar ogen:

- 'Het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie
- op grond van een redelijk vermoeden van te plegen strafbare feiten die gezien hun aard of het georganiseerd verband waarin ze worden begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, of
 - op grond van tenminste duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie'.

Op de grondslag van deze definitie werkte de commissie vervolgens niet alleen een nieuwe structuur voor de opsporing uit maar ontwikkelde zij ook voorstellen voor de normering van allerhande opsporingsmethoden.

Het moge duidelijk zijn dat, wanneer ervan wordt uitgegaan dat particuliere recherchebureaus hoe dan ook aan (een vorm van) opsporing doen, de opvattingen van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden over opsporing de wettelijke regeling van (het optreden van) deze bureaus niet onberoerd kunnen laten, de vraag waar deze regeling moet plaatsgrijpen: in het *Wetboek van Strafvordering* en/of in hun eigen organisatiewet nog even daargelaten. Alvorens hier op door te denken is het echter aangewezen om te bezien hoe de wetgever heeft gereageerd op de aanbevelingen van de commissie aangaande de normering van de (bijzondere) opsporingsmethoden.

Zijn antwoord liet – gelet op de complexiteit van het onderwerp – niet lang op zich wachten. Op 14 januari 1997 maakte de minister van Justitie een concept-wetsvoorstel bekend en op zes maanden later, 17 juni 1997,

diende hij het voorstel in voor een wijziging van het *Wetboek van Strafvordering* in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden) dat na uitgebreide discussie binnen en buiten het Parlement en allerhande aanpassingen dientengevolge op 27 mei 1999 in de vorm van een wet werd gepubliceerd in het Staatsblad. Zij trad onder de populaire naam ‘Wet BOB’ op 1 februari 2000 in werking.

In het verlengde van het rapport van de commissie-Van Traa bleef de particuliere opsporing en dus ook de bedrijfsmatig georganiseerde tak daarvan in dit wetsvoorstel en ook in de uiteindelijke wet buiten beschouwing. In de *Memorie van Toelichting* en de andere belangrijke stukken die in het Parlement over het voorstel werden gewisseld wordt niet ingegaan op dit fenomeen.⁵² Maar dit is geen reden – zoals eerder aangevoerd – om de Wet BOB hier buiten beschouwing te laten: alleen al gegeven het feit dat zij voor de *Wet bescherming persoonsgegevens* aan (een vorm van) opsporing (kunnen) doen kan deze wet met recht worden gehanteerd als een maatstaf voor de beoordeling van wat er wetgevend dient te gebeuren met de (opsporings)activiteiten van particuliere recherchebureaus. Wellicht zou men ook willen tegenwerpen dat de wetgeving betreffende de bijzondere opsporingsbevoegdheden hier niet kan worden ingebracht omdat zij betrekking heeft op de strafrechtelijke beheersing van een probleem – georganiseerde misdaad – waar particuliere recherchebureaus niets mee van doen hebben. Ook dit argument snijdt evenwel geen hout: deze wetgeving handelt maar heel ten dele speciaal over de opsporing van zulke misdaad; voor het overgrote deel handelt zij over opsporing in het algemeen. En hierbij komt bovendien dat niet uit het oog mag worden verlozen dat particuliere recherchebureaus ook heel goed een rol kunnen spelen in zaken die georganiseerde misdaad betreffen, en dit niet alleen ten bate van politie en openbaar ministerie zoals is gebleken in NJ 1996, 733. In deze zaak voerde immers de verdediging – in een poging om de cover van een anonieme getuige te kraken – het rapport van de bedrijfsleiders van een recherchebureau aan volgens hetwelk een ‘onbekend

52 Zie *Tweede Kamer*, 1998-1999, 25 403, nr. 3 e.v.

gebleven' iemand in 'justitiële kringen' zelf had gehoord dat X de anonieme getuige was.⁵³

Het valt natuurlijk buiten het bestek van deze bijdrage om heel de zogenaamde Wet BOB door te spreken. Beperking is geboden.⁵⁴

Ten eerste is het van belang om vast te stellen om welke bevoegdheden het hier gaat. Want wil enige vergelijking zinvol zijn dan moet het op z'n minst aannemelijk worden gemaakt dat (een belangrijk deel van) de opsporingsmethoden in kwestie – want daar gaat het oorspronkelijk om – onder omstandigheden ook door particuliere recherchebureaus (zouden) kunnen worden gehanteerd. De relevantie van deze vergelijking is niet ver te zoeken. Zelfs al met het voorbeeld van de creditcard maatschappij – zaak, de voorbeelden van de Adviescommissie Bewaking en Beveiliging en het zojuist gegeven voorbeeld ligt zij welhaast letterlijk voor het grijpen. In het kort gaat het om de volgende bevoegdheden:

- observatie: het stelselmatig volgen van een persoon of stelselmatig diens aanwezigheid of gedrag waarnemen (art. 126g en art. 126o);
- infiltratie: deelnemen of medewerking (door een opsporingsambtenaar of een burger) verlenen aan een groep van personen waarbinnen naar redelijkerwijze kan worden vermoed misdrijven worden beraamd of gepleegd (art. 126h, art. 126p en art. 126w);
- pseudo-koop en -dienstverlening: goederen afnemen van of diensten verlenen aan de verdachte/een persoon (art. 126i en art. 126q);
- informatievergaring: stelselmatig en onder cover informatie inwinnen (door een opsporingsambtenaar of een burger) over de verdachte/een persoon (art. 126j, art. 126qa en 126v);
- directe af luistering: het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (art. 126l en art. 126s);

53 Dit is niet het enige geval overigens. In 1997 verschenen er in de kranten berichten over een recherchebureau dat zich specialiseert in de bijstand aan strafrechtsadvocaten ook een belangrijke rol had gespeeld in het illegaal verwerven van informatie bij politie en KPN (vergelijk het Algemeen Dagblad d.d. 4 september 1997). Interessant in dit verband is ook de vraag van een journalist aan twee nogal bekende strafrechtsadvocaten of zij zich laten bijstaan door een vrij bekende ex-rechercheur in een interview over 'het grote complot' (*NRC-Handelsblad* d.d. 16 december 2000). De gewezen politiemann heeft op dit ogenblik een bedrijf dat de naam draagt van Langendoen Advies. Zie de website:<http://www.langendoen-advies.nl>.

54 Ik wil hier graag verwijzen naar Y. Buruma, 'Nederland', in: P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie*, Antwerpen-Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, p. 547-622, en C. Cleiren en J. Nijboer (red.), *Tekst en commentaar Strafvordering*, Deventer, Kluwer, 1999, 3e dr., p. 371-461 (Mevis).

- en indirecte afluistering: telecommunicatie – dit wil zeggen ‘niet voor het publiek bestemde communicatie via een openbaar telecommunicatienetwerk dan wel met gebruikmaking van openbare telecommunicatiediensten’ – opnemen met een technisch hulpmiddel (art. 126 m en art. 126t).

Bovendien is er het verkennend onderzoek dat geen vorm van opsporing is of een opsporingsbevoegdheid vormt maar dat een onderzoek is dat kan worden ingesteld met als doel de voorbereiding van opsporing (art. 126gg).

Dit laatste voorbeeld brengt ons bij het tweede punt. Het geeft namelijk reeds goed aan waaruit een van de grootste moeilijkheden bestaat bij de toepassing van deze bevoegdheden door de reguliere politie en justitie: waar ligt de grens? Hoe is het mogelijk de opsporing (in een bepaalde zaak) behoorlijk voor te bereiden zonder aan opsporing te doen? En zo ook voor de meeste genoemde opsporingsbevoegdheden? Wanneer gebeurt observatie stelselmatig en wanneer niet? Wanneer is er sprake van stelselmatige inwinning van informatie, en wanneer niet? Et cetera et cetera. Wanneer is er met andere woorden een bevel van de officier van justitie nodig en wanneer nog niet? Wanneer worden deze bevoegdheden door een opsporingsambtenaar onrechtmatig toegepast en wanneer nog niet? Neem een voorbeeld inzake observatie. Of die stelselmatig gebeurt of niet hangt onder meer af van de duur van de observatie, de plek waar zij plaatsvindt, de aard van de hulpmiddelen die worden ingezet. En daar komt dan bij dat het bij observatie in beginsel gaat om de observatie ten aanzien van personen. Maar is de maandenlange onophoudelijke videocamera-bewaking van iemands voordeur – om het voorbeeld van Buruma te noemen – dan geen observatie meer? Leert het resultaat van zulke actie ons dan niets over iemands aanwezigheid of gedrag?

Maar ook omgekeerd: wanneer maken burgers zich bij het observeren van iemand of bij het inwinnen van informatie over hem of bij het opnemen van zijn vertrouwelijke communicatie schuldig aan een strafbaar feit en wanneer (nog) niet? En wat voor speurende burgers geldt moet dat ook gelden voor particuliere recherchebureaus waarvoor de toepassing van zulke methoden juist (een stuk van) hun beroep is? Moet hier geen onderscheid tussen worden gemaakt en moeten zulke bureaus dus even vrijelijk als gewone burgers binnen de diffuse grenzen van de strafwet strafrechtelijke gegevens kunnen verzamelen? Of moet daar juist wel onderscheid tussen worden gemaakt? Is het wel aanvaardbaar dat een individuele burger eens een keer binnen de grenzen van de strafwet methoden toepast zoals die in de creditcard maatschappij-zaak werden gehanteerd, maar niet dat particuliere recherchebureaus dit doen? En waarom dan niet? Omdat zij dat stelselmatig

doen en zich zodoende een gewone ‘politiaire’ taak aanmatigen: professionele opsporing? Omdat zulk bedrijfsmatig optreden aan de randen van de persoonlijke levenssfeer zich niet (altijd) verdraagt met de beginselen die hieromtrent in de Grondwet en het EVRM zijn verankerd? Omdat het – gelet op de professionele inzet van speciale middelen en vaardigheden – een groter gevaar voor ernstige ontsporing inhoudt dan de eenmalige actie van een toevallige burger? Omdat – anders dan de reguliere en de bijzondere politiediensten – particuliere recherchebureaus zich niet kunnen beroepen op een wettelijke taakomschrijving, geen democratisch-rechtsstatelijk gezag boven zich hebben en ook niet zelf rechtstreeks of onrechtstreeks ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun optreden op een politiek forum? Omdat hun ongecontroleerde optreden een bedreiging vormt voor de integriteit van opsporingsambtenaren en daarmee voor de integriteit en dus ook de legitimiteit voor de strafrechtspleging?

De beantwoording van al zulke vragen leidt onherroepelijk tot de conclusie dat particuliere recherchebureaus niet op gelijke voet mogen worden behandeld als particulieren en dat er dus inderdaad alle reden is om via de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* en het *Wetboek van Strafvordering* het soort opsporing dat deze bureaus bedrijven strak in te kaderen, minstens zo strak als de reguliere opsporing. Alvorens deze conclusie uit te werken is het echter aangewezen om na te gaan hoe dergelijke bureaus tegenwoordig in de praktijk rechercheren, met andere woorden: aan opsporing doen. Want het resultaat van deze speurtocht kan een reden te meer zijn om de particuliere opsporing verregaand aan banden te leggen. Niet alleen normen eisen hun rechten op in wetgevingsprocessen, ook feiten moeten tellen.

4 Hoe rechercheren de particuliere recherchebureaus in de praktijk?

4.1 Het baanbrekende onderzoek van A. Hoogenboom

Het eerste empirische onderzoek naar de feitelijke werking van particuliere recherchebureaus in Nederland is – het werd hiervoor ook al even gememo-reerd – uitgevoerd door A. Hoogenboom halverwege de jaren tachtig.⁵⁵ Hij beschreef hierin vooral de organisatorische ontwikkelingen die zich toenter-

55 A. Hoogenboom, *Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen*, ‘s-Gravenhage, SDU Uitgeverij, 1988.

tijd afspeelden in de sfeer van de particuliere recherche. In het bijzonder liet hij enerzijds zien hoe naast de ‘klassieke’ detectivebureaus expertisebureaus ontstonden, en anderzijds hoe bestaande instellingen eigen rekerchediensten tot ontwikkeling brachten, met name de bedrijfsbeveiligingsdiensten en de verzekeraars.

De verklaring voor deze differentiatie in het particuliere recherchewezen zocht hij enerzijds in het feit dat de reguliere politie niet voldoende know-how had voor een adequate aanpak van een aantal fraudeproblemen waarmee bedrijven werden geconfronteerd, vooral omdat zij meer prioriteit gaf aan de aanpak van gewelddadige vormen van (traditionele) misdaad. Anderzijds schreef hij haar toe aan het feit dat een aantal bedrijfssectoren, geconfronteerd met zulke problemen, deze wel wilden aanpakken, maar bij voorkeur niet langs strafrechtelijke weg wilden afhandelen; zij kozen liever voor financieel aantrekkelijke conflictbeslechting. Deze laatste aanpak kon in zijn ogen worden gelijkgesteld aan *private justice*.

Onder veelvuldige verwijzing naar de toestanden in de Verenigde Staten besprak hij daarnaast in dit boek de manier van werken van recherchebureaus en de risico's die daaraan zijn verbonden. Waarbij overigens niet altijd duidelijk is of bepaalde praktijken toen ook al allemaal op enige schaal in Nederland voorkwamen. Hoe dan ook, hij wees onder meer op:

- de inzet van undercover-methoden;
- het uitlokken van strafbare feiten;
- het gebruik van afluisterapparatuur;
- en natuurlijk het runnen van informanten.

Om bij dit laatste aan te knopen: een van de Nederlandse expertisebureaus die Hoogenboom bekeek, draaide voor 50% op contacten met informanten, vooral in relatie tot de toenmalige tipgeldregeling. Dat het onderzoek van de reguliere recherche en dat van de particuliere recherche in geval van verzekeringsfraude elkaar in de ‘voorfase’ dan ook vaak overlaptten, lag voor de hand. Hun onderzoeken liepen in deze fase gelijk op. Er kwam hem zelfs een geval ter ore waarin een particulier recherchebureau dankzij een vernuftig geautomatiseerd registratiesysteem de spin in het web was van de onderzoeken die in een bepaald deel van het land door de reguliere recherches werden ingesteld naar het probleem van de opzettelijke aanrijdingen.

Veel van het onderzoek had echter alles gemeen met wat toen gebruikelijk was in de gewone opsporing van alledaagse delicten: sporenonderzoek op de plaats delict, buurtonderzoek, onderzoek naar de echtheid van documenten, dactyloscopisch onderzoek en ook het ‘verhoor’ van mensen (verzekerden, getuigen en anderen) zonder dat duidelijk was welk doel dit dien-

de. Deze parallel was overigens bepaald niet vreemd. Het bedrijfsleven had juist voormalige politiemensen en bij voorkeur rechercheurs aangetrokken omdat werd verondersteld dat zij deze en andere tactische en technische aspecten van het (fraude-)onderzoek in de vingers hadden ('blue drain'). De betrokken particuliere rechercheurs verklaarden dan ook tegen Hoogenboom dat er – behoudens het ontbreken van dwangmiddelen – qua methodiek weinig of geen verschillen waren met de reguliere recherche.

In het verlengde hiervan toonde hij enerzijds duidelijk aan dat er toen kennelijk nogal wat politiemensen waren die al dan niet met toestemming van de korpsleiding in allerhande varianten werkzaam waren bij recherchebureaus en dat er anderzijds onmiskenbare aanwijzingen waren van een *old boys network* bij de (onrechtmatige) uitwisseling van gegevens. Omdat dit speciale fenomeen in de jaren negentig de meeste aandacht heeft gekregen, wordt het hieronder als eerste apart besproken.

4.2 *De (onrechtmatige) vergaring van (strafrechtelijke) gegevens*

De onderzoeken waarop hiervoor werd gezinspeeld hebben niet enkel betrekking op de informatievergaring door (interne en/of externe) particuliere recherchebureaus (in de ruime zin van het woord). Dit probleem vormt er slechts een onderdeel van.⁵⁶

Om te beginnen zijn er twee belangrijke onderzoeken van het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (K.U.Brabant) over de uitwisseling van informatie tussen politie, justitie en onder meer het bedrijfsleven, in het bijzonder interne en externe recherchebureaus.

In het eerste onderzoek (1996) kwamen medewerkers van dit centrum tot de vaststelling dat het niet voor alle partijen altijd even duidelijk is welke informatie op grond van de *Wet politieregisters* absoluut wel of absoluut niet kan worden verstrekt.⁵⁷ Hierom is het ook niet zo eenvoudig om precies te bepalen waar het 'grijze circuit' begint en waar het ophoudt. Maar bij de verstrekking van informatie via *het old boys network* is van onduidelijkheid geen sprake: alle betrokkenen, meestal (ex-)politiemensen trouwens, vaak in dienst bij recherchebureaus, weten heel goed dat dit buitenwettelijk is. Hier-

56 Ik ga hier voorbij aan allerhande literatuur waarin vanuit normatief/ideologisch oogpunt modellen voor samenwerking tussen de reguliere politie en justitie enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds zijn ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan Stichting Maatschappij en Politie, *Informatie-uitwisseling tussen verzekeraars, politie en justitie*, Dordrecht, 1995.

57 R. van Kralingen en J. Prins, *Waar een wil is, is een weg?*, Den Haag, SDU, 1996, p. 26-28, 97-102, 136-142, 193-198, 203-216.

bij tekenden de onderzoekers wel aan dat dit grijze circuit bij de regionale korpsen relatief groter lijkt te zijn dan bij landelijke diensten. En zij hadden ook de indruk dat het onder druk van de privacywetgeving en de enquête opsporingsmethoden aan het krimpen was. Uit de gevalstudie betreffende de behoefte aan politieke en justitiële informatie van KPN bleek dat dit bedrijf die informatie vooral bij risico-analyses van het bedrijf, bij antecedentenonderzoeken en bij aanbestedingen nodig heeft om de onzekerheid omtrent bepaalde personen of bedrijven te reduceren die na onderzoek in open (maar niet altijd zo betrouwbare) bronnen altijd overblijft. Of deze informatiebehoefte voor een stuk via het grijze circuit wordt bevredigd kan niet helemaal worden uitgesloten. Het inventariseren van de informele contacten tussen KPN en de politie bleek evenwel niet mogelijk. De gevalstudie betreffende een grote verzekeraar bracht aan het licht dat ook voor zulk bedrijf politieke en justitiële informatie zeer belangrijk is. Een deel van deze informatie wordt zeker via het grijze circuit verworven maar is dan alleen bruikbaar als *sturingsinformatie*; alleen *witte* informatie kan immers in verhaalsprocedures et cetera worden uitgespeeld. Verder bevestigde deze gevalstudie het beeld dat A. Hoogenboom al had geschetst van interne recherchebureaus en expertisebureaus in deze sector: zij doen voor een groot deel gewoon tactisch en technisch rechercheonderzoek.⁵⁸ Tenslotte toonde zij ook aan dat er in een aantal gevallen nauw wordt samengewerkt tussen private en publieke (technische en tactische) rechercheurs om fraudegevallen tot een oplossing te brengen.

In het tweede onderzoek – uit 1999 – ging het specifiek om de uitwisseling van informatie tussen de politie en de particuliere sector op basis van art. 11 lid 2 van de *Wet persoonsregistraties*.⁵⁹ Wat betreft de uitwisseling van informatie tussen politie en recherchebureaus stelde de onderzoeksgroep op grond van enkele gesprekken vast dat het hier om een gecompliceerde kwestie gaat. Aan de ene kant zijn recherchebureaus niet altijd even scheutig met het leveren van informatie aan de politie omdat de klant het onderzoek geheim wil houden, aan de andere kant melden zij grotere onderzoeken lie-

58 Hoe zulk onderzoek in de sector van de gezondheidsfraude in zijn werk gaat is gedetailleerd beschreven door A. Schalke, 'Onderzoeken voor verzekeraars in Nederland', in: M. Cools en H. Haelterman (red.), *Nieuwe sporen; het actieterrain van de particuliere recherche in België en Nederland*, Diegem, Kluwer Editoriaal, 1198, p. 121-168. Voor een meer beknopte beschrijving van particulier recherche-onderzoek in de bancaire sector, zie J. De Wit, 'Privatisering van toezicht en opsporing bezien door de bancaire bril', in: A. Hoogenboom e.a. (red.), *Privatisering van toezicht en opsporing*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2000, p. 115-120.

59 E. Schreuders, A. van Ruth, L. Gunther Moor e.a., *Als de politie iets wil weten....*, Den Haag, SDU, 1999, p. 108-110.

ver bij de politie om eventuele doorkruising van opsporingsonderzoeken te voorkomen. Omgekeerd heeft de politie vaak kennelijk niet zo'n moeite met het feit dat kleinere zaken door recherchebureaus worden afgehandeld omdat die bij haar toch geen hoge prioriteit genieten. Een interessant voorbeeld van privaat-publieke samenwerking waarop de onderzoekers stuitten was dat van een recherchebureau dat via camerasurveillance wilde achterhalen wie bepaalde goederen verduisterde en toen langs deze weg zwaardere vormen van misdaad op het spoor kwam. Dit werd doorgegeven aan, in dit geval de koninklijke marechaussee, die vervolgens de camera's van het recherchebureau huurde om ze bij een eigen onderzoek te gebruiken.

Verder is er het grote onderzoek naar het 'lekken of verstrekken?' van informatie tussen opsporingsinstanties en derden dat halverwege de jaren negentig werd verricht naar aanleiding van het gevoel bij de Registratiekamer dat illegale, informele, verstrekking van gegevens uit politieregisters een groeiend probleem vormt.⁶⁰ In het desbetreffende rapport wordt op tal van plaatsen verwezen naar de particuliere recherchebureaus. De voornaamste bevindingen dienaangaande kunnen evenwel in de volgende twee punten worden samengevat.:

1. Bij alle dossiers bij de reguliere politie (14) en de rijksrecherche (3) uit de periode 1993-1995 betreffende informatie-uitwisseling in het grijze gebied zijn particuliere recherche-/expertisebureaus betrokken. In al deze gevallen lag het initiatief bij die bureaus. Drie keer ging het om incidentele uitwisseling van informatie, de andere keren om een structurele uitwisselingsrelatie. In totaal waren er 42 politiefunctionarissen bij betrokken. In een aantal gevallen waren de betrokken politiemensen reeds disciplinair gestraft, in andere gevallen liep het onderzoek nog. De hoofdverdachten in de bekende Kuras-zaak werden straffen van 5/6 maanden onvoorwaardelijk opgelegd.⁶¹ Overigens bleek het mogelijk te zijn om de betrokken recherchebureaus in te delen in 'keurige' en malafide bureaus. Bureaus die behoren tot de laatste categorie werken voor criminelen of worden er zelfs door geleid en werven ook actief politiemensen voor bepaalde opdrachten aan. Dit onderscheid is echter betrekkelijk: de bureaus werken allemaal per definitie in de marge van de wettelijkheid. Hun werkzaamheden en het gebrek aan formele bevoegdheden dwingen hen hiertoe.

60 A. van Ruth en L. Gunther Moor, *Lekken of verstrekken?; de informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden*, Ubbergen, Uitgeverij Tandem Felix, 1997, p. 119-137, 149-155, 167-169, 171-175, 249-258, 269-295.

61 Zie over deze zaak onder meer *Het Parool* d.d. 11 april 1996.

2. Recherchebureaus verrichten allerlei werkzaamheden voor allerhande klanten, zowel voor individuele personen als voor bedrijven. Waarom komen die naar zulke bureaus toe? Deels omdat de politie aan hun probleem onvoldoende prioriteit geeft, deels omdat politieoptreden niet wordt gewenst. Maar er is onverminderd een grote en wellicht stijgende vraag naar hun diensten en dus ook naar informatie waarover de politie zelf beschikt of die via de politie kan worden verkregen, bijvoorbeeld informatie van de belastingdienst of informatie van buitenlandse politiediensten. Waarom zijn politiemensen soms geneigd die informatie te verstrekken? Omdat zij het gevoel hebben dat bureaus daar 'recht' op hebben, omdat zij in hun ogen toch voor dezelfde zaak strijden als de reguliere politie, omdat de informatie niet altijd zo belangrijk is en omdat zij hopen op termijn belangrijke informatie terug te krijgen. Maar waarom dan ook, het resultaat in de Kuras-zaak was dat dit recherchebureau profielen van mensen kon maken door ze door allerlei privacy-gevoelige bestanden te (laten) halen. Overigens vernamen ook deze onderzoekers dat het *old boys network* op zijn retour zou zijn. Enige zekerheid daarover konden zij echter ook niet bieden.

Deze niet zo opwekkende vaststellingen over de wijze waarop een aantal particuliere recherchebureaus kennelijk opspoort maken erg nieuwsgierig naar de bevindingen waartoe P. Klerks, C. van Meurs en M. Scholtes onlangs zijn gekomen in het grootste onderzoek dat in Nederland specifiek werd verricht naar de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing. Het is deels uitgevoerd op grond van alle mogelijke schriftelijke bronnen, deels op een betrekkelijk groot aantal interviews en enkele expertmeetings met (vertegenwoordigers van) de betrokken partijen.⁶²

4.3 *De (overige) onderzoeksmethoden van de recherchebureaus*

Om te beginnen is het goed om te herinneren aan de cijfers die in II.2. werden opgedist over het aantal recherchebureaus dat krachtens de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* over een vergunning beschikt. Volgens de cijfers van het ministerie van Justitie waren dat er in 1998 282 met in totaal 620 werknemers. Per 1 december 1999 stonden er volgens het onderhavige onderzoek reeds 302 ingeschreven. En in dit aantal zitten zowel zelfstandige recherchebureaus als forensische afdelingen van adviesfirma's. Volgens de onderzoekers functioneren er daarenboven 20 tot 50 re-

62 P. Klerks, C. van Meurs en M. Scholtes, *Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen*, Den Haag, ES&S, 2001.

cherchebureaus zonder vergunning, variërend in sterkte tussen 1 en 10 medewerkers, in totaal naar schatting tussen de 40 en 200 werknemers. Tenslotte moet in aanmerking worden genomen dat er ook nog bij beveiligingsorganisaties (in de wettelijke zin van het woord) tussen de 100 en 300 rechercheurs werkzaam zijn. Het totale aantal particuliere rechercheurs in Nederland bedraagt naar verhouding dus tussen de 725 (minimaal) en de 1120. Bijna de helft van de particuliere rechercheurs, werkzaam bij de bureaus die werden geïnterviewd, was afkomstig uit de politie.⁶³

De markt van de particuliere recherche is dus nog steeds groeiende. De vraag waarom dit zo is, is ook in dit verband niet onbelangrijk. Want het zou wel eens zo kunnen zijn dat deze markt juist groeit om redenen die alles te maken hebben met (afkeer van) de manier waarop de publieke strafvordering tegenwoordig is georganiseerd respectievelijk de kwantitatieve en de kwalitatieve inzet van politie en justitie om haar op een voor de betrokken partijen adequate manier te doen werken. Voor een stuk blijkt dit ook zo te zijn. De meest belangrijke redenen waarom mensen en bedrijven kiezen voor *private justice* en niet voor *public justice* zijn volgens de onderzoekers immers:

- dat de ‘klanten’ via de inschakeling van particuliere rechercheurs de regie van het onderzoek in eigen hand houden;
- dat zij negatieve publiciteit op deze manier kunnen voorkomen;
- en dat de bureaus effectiever kunnen werken omdat zij minder aan regels gebonden zijn dan reguliere opsporingsdiensten.⁶⁴

Verder worden in dit verband ook wel genoemd⁶⁵:

- dat er sneller actie kan worden ondernomen en een zaak dus sneller tot een oplossing kan worden gebracht;
- dat de benadeelde partij eerder verhaal kan halen en er sancties kunnen worden getroffen in overleg met de benadeelde partij;

63 Zie ook P. Klerks en M. Scholtes, ‘Particuliere recherche; een informatiemarkt in ontwikkeling’, *Justitiële Verkenningen*, 2001, nr. 4, p. 9-24, en F. Van Dijk en J. De Waard, ‘De markt voor private opsporing; vraag en aanbod’, *Justitiële Verkenningen*, 2001, nr. 4, p. 25-41.

64 Het risico dat recherchebureaus respectievelijk beveiligingsorganisaties worden gebruikt om een regulier opsporingsonderzoek te frustreren wordt gewoonlijk niet genoemd. Toch lijkt ook dit voor te komen. Deze gang van zaken werd bijvoorbeeld door een journalist van NRC-Handelsblad gesuggereerd in een uitgebreide reportage over de beruchte ABN-AMRO-diamanten-affaire d.d. 14 april 2001 en 4 december 2001.

65 M. Pheijffer, ‘Rechtshandhaving: spel zonder grenzen?’, in: A. Hoogenboom e.a. (red.), *Privatisering van toezicht en opsporing*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2000, p. 91-96.

- dat de reguliere recherche niet altijd over de benodigde specialistische kennis beschikt;
- en dat er bij de aanvang van onderzoeken vaak nog geen sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

Afgezien van de vraag wat er eventueel zou moeten gebeuren om deze redenen te ontcrachten geeft een deel van de vorenstaande redenen ook de vraag in hoe deze bureaus feitelijk rechercheren om aan de wensen van hun klanten tegemoet te komen. Met name ook in die gevallen waarin mogelijkwijze strafbare feiten aan de orde zijn. En dan gaat het door de bank genomen om gevallen van fraude, interne diefstal et cetera; die vormen de hoofdmoot van hun werk. Als de grotere handelingsvrijheid van recherchebureaus het voor bedrijven aantrekkelijk maakt om in zulke gevallen met hen in zee te gaan en niet met de reguliere of bijzondere rechediensten: hoe rechercheren zij dan?

In aansluiting op hetgeen hieromtrent al eerder naar voren werd gebracht hebben P. Klerks c.s. eveneens vastgesteld dat het onderzoek van de recherchebureaus in veel gevallen heel wat gemeen heeft met het reguliere recherche-onderzoek: sporenonderzoek, onderzoek in de buurt, bloedonderzoek, onderzoek in open bronnen, gesprekken met belanghebbenden etc. Soms winnen zij evenwel ook inlichtingen in bij gespecialiseerde informatiebureaus. Dit is kennelijk een niet zo'n frisse methode want geen van de respondenten was bereid te vertellen om welke informatie het in gevallen als deze het gaat en was evenmin bereid om te vertellen wat dit voor bureaus zijn.

Verder werd er geen geheim gemaakt van het feit dat er nogal eens statisch en dynamisch wordt geobserveerd 'ook al gaat het om een verhoudingsgewijs duur middel dat niet altijd en direct resultaten garandeert'. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen als (video-)observatiecamera's, peilapparatuur, zenderzoekapparatuur en ook wel foto's. De onderzoekers kwamen evenwel ook gevallen tegen waarin telefoons werden afgeluisterd en microfoons werden geplaatst. Een deel van de bureaus werkt overigens veelvuldig met (gewoonlijk zwartbetaalde) tipgevers, andere bureaus daarentegen niet of nauwelijks. De onderzoekers kwamen een geval ter ore waarin een particulier rechercheur was betrokken bij de opzet van een infiltratie-actie in Duitsland. Een interessant punt bij dit alles is dat sommige bureaus zich specialiseren in dit soort van bijzondere taken en zich door andere bureaus laten inhuren; zij bieden als het ware operationele rechercheondersteuning te koop aan.

Naast deze ‘interne’ samenwerking is er ook sprake van ‘externe’ samenwerking, met de reguliere en bijzondere rechediensten. Het staat buiten kijf dat er op enige schaal over en weer in het grijze circuit informatie wordt uitgewisseld. Hoe vaak, hoe veel en onder welke condities is echter haast niet vast te stellen. Maar er is meer. Soms melden bureaus bijvoorbeeld ook wel aan de reguliere politie dat ze een bepaald onderzoek oppakken of dat ze een observatie-actie in een bepaalde wijk starten. Verder sprak een aantal rechercheurs tegenover de onderzoekers hun frustratie uit over hun contacten met de reguliere recherche als ze in samenspraak met hun cliënt aangifte doen: nogal eens stuiten zij op niet-bekwaam personeel. De particuliere rechercheurs hebben overigens in het algemeen het gevoel dat de reguliere politie steeds minder welwillend tegenover hen staat.⁶⁶

Tenslotte dient te worden aangehaald dat volgens dit onderzoeksrapport de bemoeienis van de overheid met de particuliere recherchebureaus niet te best is. Het verkrijgen van een vergunning bij het ministerie van Justitie verloopt in het algemeen kennelijk traag. Van de controle die dit ministerie vervolgens moet uitoefenen op het gebruik van de vergunning komt in de praktijk helemaal niets terecht: van enig inhoudelijk contact met of enige betekenisvolle terugkoppeling op de politie ter plaatse is geen sprake. Maar deze politie komt er ook niet te best af: het toezicht dat gewoonlijk wordt uitgeoefend is een papieren toezicht op de formulierenstroom. Daadwerkelijke controle op de organisatie, de bemanning en de werking van de bureaus vindt echter niet of nauwelijks plaats. De bureaus liggen dus echt niet van wakker van politiecontrole.

Tot besluit van deze paragraaf past het om terug te keren naar de vragen die op het einde van de vorige paragraaf werden opgeworpen. Hierin klonk – tegen de achtergrond van de discussie over het creditcard maatschappij-arrest en in het verlengde van de uitgangspunten in de *Wet bescherming persoonsgegevens* en de opvattingen van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden – de opvatting door dat niet kan worden volgehouden dat particuliere recherchebureaus niet op de een of andere manier aan opsporing doen en dat – zeker zo belangrijk – hun democratisch-rechtsstatelijk vrijwel ongecontroleerde optreden niet alleen een belangrijk risico inhoudt voor de (bescherming van de) persoonlijke levenssfeer maar ook een bedreiging vormt voor de integriteit van de strafrechtspleging. Daar wilde ik deze opvatting nog niet ten volle transformeren tot uitgangspunt voor een herschikking van deze sector van de veiligheidsindustrie omdat de resultaten van een aantal

66 Zie het eerder genoemde rapport op p. 52-69.

belangrijke empirische onderzoeken nog niet in ogenschouw waren genomen. Nu dit wel is gebeurd is er alle reden om die terughoudendheid te laten varen. De feiten tonen immers aan dat de particuliere recherchebureaus zich in de praktijk voor een belangrijk deel van hun werk bezighouden met de opheldering van strafbare feiten, dus met een of andere vorm van opsporing, ook al zijn hun opdrachtgevers meestal niet uit op een strafrechtelijke sanctie van de daders; dat is echter wel vaak de stok achter de deur. Men zou dan ook kunnen zeggen dat deze bureaus niet alleen in de feiten bewijzen dat de reguliere en bijzondere politie inderdaad niet het monopolie van de opsporing hebben maar ook dat het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie tot op zekere hoogte een juridische fictie is: in de onderhavige gevallen zijn het immers geen officieren van justitie die uitmaken wie wel of niet wordt vervolgd maar de opdrachtgevers van de particuliere rechercheurs. Om deze praktijk als *private justice* te betitelen gaat dus bepaald niet te ver.

Verder toont het betrokken onderzoek onomstotelijk aan dat de recherchebureaus – niet allemaal natuurlijk – inderdaad zowel een ernstige bedreiging vormen voor de integriteit van de politie(mensen) als voor de privacy van burgers door het systematisch gebruik van methoden die, materieel bezien, vallen binnen het domein van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daar komt dan nog bij dat een aantal recherchebureaus zich zelfs aan de minimale controle van de kant van de overheid onttrekt door gewoon geen vergunning aan te vragen. Erkenning van al deze bevindingen kan dan ook maar tot drie conclusies leiden. Ten eerste dat het uitgangspunt van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* moet worden losgelaten dat het optreden van deze bureaus in de criminele sfeer – in elk geval materieel gesproken – niet als opsporing kan worden gekwalificeerd. Ten tweede dat er in het *Wetboek van Strafvordering* nadere voorzieningen moeten worden getroffen om de opsporing door particuliere recherchebureaus te reguleren. En ten derde dat de controlemechanismen ten overstaan van de recherchebureaus moeten worden aangescherpt. Alvorens voorstellen te ontwikkelen voor de manieren waarop dit zou kunnen gebeuren is het evenwel aangewezen om kort het beleid te belichten dat de overheid ten overstaan van de particuliere en reguliere opsporing in het algemeen tot nu toe heeft gevoerd respectievelijk van plan is te voeren. Het heeft immers praktisch niet zoveel zin om de terzake doende wetgeving aan te passen in een beleidscontext die daar niet op aansluit.

5 Het huidige beleid inzake de particuliere en de reguliere opsporing

In veel stukken, ook belangrijke beleidsstukken, wordt net gedaan of de private veiligheidszorg een soort van maatschappelijk natuurverschijnsel is: het is er, het neemt nog steeds toe maar we weten nog niet hoe.⁶⁷ Hiervoor is tussen de regels door echter gedemonstreerd dat naast de investeringen van mensen en bedrijven die hier bij een steeds sterker oplopende geregistreerde criminaliteit brood in zagen de overheid zelf ook een cruciale rol in deze ontwikkeling heeft gespeeld. Zij heeft haar zelfs met kracht bevorderd, in elk geval waar het gaat om de particuliere beveiligingsorganisaties. De recherchebureaus hebben zich wat onzichtbaar in hun slipstream alsmaar sneller vermenigvuldigd. Maar wat de overheid heeft bevorderd kan zij ook afremmen. Zij hoeft niet machteloos staan te kijken naar wat zij heeft gewrocht. Maar is zij dat ook van plan?

Het lijkt – om te beginnen – geen twijfel dat de reguliere politie in de jaren negentig in verhouding tot de particuliere politie wel in tal maar niet in last kort is gehouden. Recente cijfers laten zien dat waar de particuliere politiezorg van 1990 tot 1998 groeide van 16.700 werknemers naar 25.800 werknemers, de sterkte van de reguliere politie in diezelfde periode slechts toenam van 38.216 naar 40.400 medewerkers.⁶⁸ En hoewel het verband wellicht moeilijk wetenschappelijk aan te tonen is, alleen al deze zeer ongelijke ontwikkeling maakt het in mijn ogen aannemelijk dat een deel van de reguliere politiezorg, en dus ook van de reguliere opsporing, welhaast moedwillig in handen is gegeven van de particuliere sector, inclusief de particuliere recherchebureaus. De privatisering van de politiezorg kan moeilijk los worden gezien van de privatisering zoals die in het voorbije decennium in het algemeen ten overstaan van – ook andere wezenlijke (zie het personenvervoer per trein) – overheidstaken is georganiseerd. Zeker met de kennis achteraf van de praktijken die een aantal van de particuliere recherchebureaus kennelijk bezigt komt men gemakkelijk in de verleiding om de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing te betitelen als een van de uitwassen van de privatisering van de politiezorg. Met evenveel recht kan evenwel

67 Vergelijk bijvoorbeeld de passage in de *Integrale veiligheidsrapportage 2000* over de zeer uiteenlopende stijging van de sterkte van de politiesterkte en de sterkte van de particuliere sector: Op basis van bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de private veiligheidszorg een steeds belangrijker plaats in de Nederlandse samenleving inneemt. De getalsmatige verhouding tussen publiek en privaat komt steeds dichterbij elkaar ('s-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000, p. 107).

68 Zie F. Van Dijk en J. De Waard, op. cit., p. 26.

worden gesteld dat de waarschuwingen die vooraf zijn gegeven ten onrechte in de wind zijn geslagen.

Hiermee is het verhaal echter niet ten einde. Naast deze kwantitatieve kant van de onderhavige ontwikkeling is er zeker ook een kwalitatieve kant. En die is dat in het kielzog van het veel geroemde rapport *Politie in verandering* en de reorganisatie van 1993 de reguliere recherche in de voorbije jaren bepaald niet over de hele lijn heeft mogen rekenen op de sympathie en de steun van de politie- en justitieleiding. Waar de teloorgang van de CRI nog enigermate werd gecompenseerd door de oprichting van kernteams, daar hebben veel regionale recherches – niet allemaal gelukkig – op allerlei plaatsen rake klappen moeten incasseren waardoor zij in allerhande opzichten in grote problemen zijn geraakt.⁶⁹ En dus hoeft men niet ver te zoeken voor (tenminste een belangrijk deel van de verklaring voor) de enorme opbloei van de particuliere recherchebureaus: er werd in de onderhavige periode moedwillig een fors gat geslagen in de capaciteit van de reguliere opsporing. Niet voor niets worden in het *Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002* maatregelen aangekondigd ter versterking van de organisatie en de kwaliteit van de recherchefunctie. Die zullen echter niet volstaan om de aangerichte schade afdoende te herstellen. Uit een recent intern onderzoekje naar de kwaliteit van de recherche(opleidingen) is nog maar weer eens gebleken hoe groot die is.⁷⁰

Maar ook dit is niet het eind. Want halverwege de jaren negentig is er een begin gemaakt met de opbouw van een organisatie binnen de reguliere politie en justitie die speciaal is bedoeld voor de bestrijding van de verticale maar ook de horizontale fraude – het fenomeen dus waarmee zovele particuliere recherchebureaus zich inlaten: de Interregionale Fraude Teams. Op grond van de zogenaamde fraudenota 1998 is deze organisatie gaandeweg uitgebouwd tot een stelsel van vier teams her en der in het land, expertisecentra bij zeven parketten en een landelijk fraude bureau bij het KLPD. Uit de eerste evaluaties blijkt dat deze organisatie met nogal wat problemen kampt. Een van de grootste problemen is evenwel dat particuliere recherche-

69 Vergelijk C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche', *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1998, nr. 10, p. 4-9.

70 S. Bloemsma en R. Meerten, *Het profiel recherchekunde*, Zutphen, LSOP, 2001. Ook politievakbonden maken zich overigens zorgen over de grote verschuivingen die er sluipenderwijze hebben plaatsgevonden tussen de publieke en de private veiligheidszorg. Zie J. Vogel, 'Politiek doet zorg voor veiligheid in de uitverkoop', *NRC-Handelsblad* d.d. 1 februari 2001. Een kras voorbeeld hiervan vormt de inschakeling van een particulier recherchebureau om forse financiële malversaties door een voormalige topman van een groot busbedrijf (voor 100% in handen van de staat) uit te zoeken (*De Volkskrant* d.d. 13 oktober 2001).

bureaus en andere beveiligingsbedrijven telkens weer de goedopgeleide en ervaren rechercheurs weggopen. Waarmee zij trouwens zelf bewijzen dat dit het probleem is en niet het punt – dat in hun kringen zo graag wordt aangehaald – dat de overheid als het ware per definitie onvoldoende kennis in huis heeft.....De kennis die wordt opgebouwd wordt telkens weer weggekocht.....(de ‘blue brain drain’). De overheid fungeert met andere woorden als opleidingscentrum voor de particuliere recherchebureaus. Zij wordt dus ironisch genoeg met ‘haar eigen mensen’ bestreden.....⁷¹

In het verlengde van deze laatste ontwikkeling moet er tenslotte op worden gewezen dat de overheid niet alleen op het niveau van de opsporing serieuze pogingen doet om het probleem van de (horizontale) fraude aan te pakken, maar ook op het niveau van de vervolging. Dit blijkt uit het streven om handhavingsarrangementen te sluiten tussen het openbaar ministerie en belangrijke onderdelen van het bedrijfsleven. Op dit ogenblik is er nog slechts één zo’n arrangement gesloten, namelijk tussen het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging van Banken.⁷² Verder zijn er twee intentieverklaringen tot het sluiten van een handhavingsarrangement ondertekend, een tussen het openbaar ministerie en het Verbond van Verzekeraars en een tussen het openbaar ministerie en de EVO.⁷³ Oppervlakkig beschouwd komen deze arrangementen erop neer dat het openbaar ministerie er zich toe verplicht jaarlijks een bepaald aantal zaken strafrechtelijk af te doen en de andere partij om voldoende relevante zaken aan te (laten) leveren door haar leden. Zo garandeert het openbaar ministerie in het handhavingsarrangement met de Nederlandse Vereniging van Banken dat het in 2001 tenminste 25

71 Het vorenstaande is ontleend aan een omvangrijk rapport dat ik einde verleden jaar voor het IHESI in Parijs heb geschreven over De organisatie van de strijd tegen economische en financiële criminaliteit in Nederland in het licht van de strijd tegen de fraude. Dit rapport zal binnenkort worden gepubliceerd in een van de reeksen van dit instituut. Voor de vele literatuurverwijzingen mag ik verwijzen naar de tekst van het rapport. Men raadplege overigens ook het rapport van de Rekenkamer uit december 2000 over *Opsporing en vervolging van fraude*. Hierin staat evenwel de bestrijding van de verticale fraude centraal.

72 Handhavingsarrangement openbaar ministerie – Nederlandse Vereniging van Banken inzake een gezamenlijke gecoördineerde aanpak van fraude, Rotterdam, 31 oktober 2000.

73 Intentieverklaring van het Verbond van Verzekeraars en het openbaar ministerie om te komen tot een handhavingsarrangement op het gebied van de bestrijding van verzekeringsfraude, Rotterdam, 31 oktober 2000, en Intentieverklaring tussen EVO enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds, s.l., s.d. Hierbij weze opgemerkt dat deze arrangementen mede moeten worden gezien in het licht van de handhavingsarrangementen die het openbaar ministerie sinds lang sluit met Financiën en sinds kort ook sluit met andere vakdepartementen (met name VROM, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

middelzware zaken zal afdoen waarover proces-verbaal is opgemaakt door de IFT's en 4 zware zaken waarover proces-verbaal is opgemaakt door de IFT's en het Landelijk Recherche-team (LRT). Maar het gaat om meer. De betrokken vereniging verplicht er zich op haar beurt bijvoorbeeld toe om informatie over fraudezaken te verstrekken 'onder andere in termen van kwalitatief goede aangiften' en in te staan voor de coördinatie en ondersteuning van fraudezaken ter ondersteuning van hun opsporing en vervolging. Soortgelijke afspraken, maar nog wat verder uitgewerkt, zijn te vinden in de intentieverklaring met het Verbond van Verzekeraars en de daarbij behorende stukken.⁷⁴ Het probleem dat in wezen echter onaangeroerd blijft is dat van de recherchebureaus. In de stukken van het Verbond van Verzekeraars wordt er wel melding van gemaakt, maar hun bestaan wordt natuurlijk niet ter discussie gesteld. En het probleem van hun optreden wordt in de *Gedragscode persoonlijk onderzoek* onder meer teruggelegd bij de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus: verzekeraars zeggen toe alleen in zee te gaan met bureaus die de gedragscode van deze vereniging hebben onderschreven en die verder beschikken over alle vergunningen.⁷⁵ Het onderzoek van P. Klerks c.s. heeft evenwel aangetoond dat hiermee het probleem nog lang niet is opgelost. Dit neemt echter niet weg dat in de nabije toekomst in een aantal bedrijfssectoren niet langer kan worden gezegd dat de particuliere recherchebureaus hard nodig zijn omdat politie en justitie hun fraudeproblemen niet ernstig nemen. De lakmoesproef is natuurlijk: hoeveel zaken brengen zij binnenkort aan? Houden zij zich aan hun toezeggingen? Of geven zij, als het erop aan komt, hun fraudezaken om de bekende redenen toch liever aan particuliere recherchebureaus. Nader onderzoek van hun aangiftegedrag is dus dringend gewenst.

Wat zal het relevante overheidsbeleid ons in de toekomst brengen? De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken hebben hun plannen onlangs ontvouwd in de nota *Criminaliteitsbeheersing; investeren in een zichtbare overheid*.⁷⁶ Met betrekking tot het onderwerp van deze studie staan hierin

74 Zie het *Vademecum fraudebestrijding en fraudeprotocol verzekeringsbedrijf*, Den Haag, Verbond van Verzekeraars, 2000. Deze ontwikkeling heeft er vanzelfsprekend toe geleid dat de kwestie van de uitwisseling van informatie tussen verzekeraar enerzijds en justitie/politie anderzijds weer heel actueel is geworden. De Werkgroep IUVJ van de Stuurgroep Financiële Instellingen van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing heeft in een document van 10 mei 2001 geïnventariseerd welke de mogelijkheden en moeilijkheden zijn.

75 Deze gedragscode is ook opgenomen in de brochure *Gedragscode verwerking persoonsgegevens verzekeringsbedrijf*, Den Haag, Verbond van Verzekeraars, 1998, p. 42-47.

76 Deze nota is uitgegeven door de beide departementen in juni 2001.

diverse belangrijke uitgangspunten. Niet over hun aanpak van de particuliere recherchebureaus wel te verstaan. Die komen in de hele nota niet voor. En dit is niet zo vreemd want de hele private veiligheidsindustrie vormt in deze nota geen thema! Is zij dan op haar retour in het overheidsbeleid? Dat heeft er – gelet op de ondertitel van de nota – inderdaad alles van. Maar het gaat om meer dan om de ondertitel. Ettelijke belangrijke punten in dit beleidsplan voor de komende jaren vormen hiervan het bewijs.

Ten eerste het voornemen om de sterkte van de politie met vijfduizend man te verhogen, want dit geeft een zekere ruimte om de sterkte van de regionale recherches weer wat uit te breiden. Ten tweede de stelling dat elke aangifte van een misdrijf moet worden gevolgd door een ‘redelijke’ opsporingsinspanning, afhankelijk van de opsporingsindicatie en de ernst van het delict. En ten derde het plan om op diverse manieren aanzienlijk te investeren in de kwantiteit en de kwaliteit van de opsporing. Het belang van dit alles voor het onderwerp van deze studie is vanzelfsprekend dat een effectieve realisering ervan heel wat wind uit de zeilen kan nemen van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing. Om de eenvoudige reden dat enkele van de belangrijke redenen waarom de sector van de particuliere opsporing de voorbije jaren zo is gegroeid, op termijn niet zoveel steek meer zullen houden.

Overigens heeft de minister van Justitie in reactie op het rapport van P. Klerks over de particuliere recherchebureaus medegedeeld dat er een stuurgroep zal worden gevormd om een aanpak te ontwikkelen van de problemen die in dit rapport worden gesignaleerd. Zijn uitgangspunt hierbij is dat hij zich voorneemt ‘de verantwoordelijkheden in dit beleidsveld opnieuw te definiëren’. Concreet denkt hij aan een stelsel ⁷⁷:

‘waarin een zeker evenwicht wordt gevonden tussen additioneel overheidsoptreden en zelfregulering. Dit houdt tenminste in dat ik, zoals aangegeven, voornemens ben om het toezicht op feitelijke werkzaamheden van recherchebureaus strakker en doeltreffender te organiseren zodat ongeoorloofde praktijken worden voorkomen. Daarnaast zal ik bezien in hoeverre de normering in de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* aanvulling behoeft. Anderzijds zie ik ook een belangrijke taak voor de branche weggelegd. In overleg met de branche zal ik bezien in hoeverre het mogelijk is om een stelsel van certificering en periodieke audits op te zetten, zonder dat de overheid zijn grip op de branche verliest. In het najaar zal ik u nader berichten’.

77 Brief minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over particuliere recherche d.d. 27 april 2001. De genoemde stuurgroep is inmiddels gevormd en heeft een begin gemaakt met haar werkzaamheden.

Opmerkelijk bij deze overwegingen is natuurlijk dat in het voorziene stelsel met geen woord wordt gerept over een inpassing van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing in de regelstructuur van het *Wetboek van Strafvordering*. Dit is echter wel één van de voorstellen in de volgende paragraaf.

6 Enkele voorstellen voor de herregulering van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing

Tegen de achtergrond van al hetgeen hiervoor te berde is gebracht over de organisatie en het optreden van de particuliere recherchebureaus ligt het voor de hand dat alleen een meerledig beleid een afdoende antwoord kan bieden op de problemen die zich stellen.

6.1 Haar inbedding in het Wetboek van Strafvordering: niet de meest passende oplossing

De cruciale vraag hierbij is de vraag naar het uitgangspunt van dit beleid. Gegeven het feit dat particuliere recherchebureaus – in elk geval materieel gesproken – voor een deel opsporing bedrijven en dat hun bedrijvigheid in dit verband voor de *Wet bescherming persoonsgegevens* als een vorm van opsporing geldt, zou er op het eerste oog best iets voor te zeggen zijn om de opsporingsactiviteiten van de bedoelde bureaus in te passen in de regelstructuur van het *Wetboek van Strafvordering*. Wie probeert zich in te denken hoe dit zou kunnen, zou met het voorstel kunnen komen:

- dat (bijvoorbeeld op de plaats van het vervallen art. 143) wordt bepaald dat er – naast reguliere opsporingsambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren – ook particuliere opsporingsambtenaren zijn en dat het hierbij gaat om de onder verwijzing naar de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* nader te definiëren medewerkers van recherchebureaus. Omdat deze ambtenaren dan dus ook zijn belast met de opsporing van strafbare feiten vallen zij automatisch onder het toezicht van de procureur-generaal (art. 140 Sv) en onder het gezag van de officier van justitie (art. 148 Sv). Natuurlijk zou kunnen worden overwogen om geen nieuwe categorie opsporingsambtenaren in te voeren maar beroep te doen op de constructie van de buitengewone opsporingsambtenaar. Het bezwaar hiertegen is echter dat het statuut van buitengewoon opsporingsambtenaar gewoonlijk wordt verleend aan personen – in dienst van de (semi-)overheid dan wel van particulieren – die hoofdzake-

lijk met een controlerende taak zijn belast en dit statuut slechts in buitengewone omstandigheden nodig hebben.⁷⁸

- en dat deze ‘nieuwe’ opsporingsambtenaren samen met de reguliere en buitengewone opsporingsambtenaren worden gebracht onder de werking van art. 152 Sv waardoor zij worden verplicht proces-verbaal op te stellen van door hen opgespoorde strafbare feiten en van hetgeen tot opsporing is verricht of bevonden en zoals de andere opsporingsambtenaren eveneens worden verplicht deze processen-verbaal (bij voorkeur via hulpofficieren die deel uitmaken van de reguliere politie in hun regio) onverwijld te doen toekomen aan de officier van justitie (vergelijk art. 153, 155-157 Sv).

Zulke maatregelen zouden zeker niet alleen de transparantie van de bedrijfsmatig georganiseerde opsporing aanzienlijk bevorderen door de betrokken organisaties te laten aangeven en verantwoorden wat zij in welke vorm dan ook aan opsporing doen maar zij zouden ook de mogelijkheden van de reguliere politie en het openbaar ministerie aanzienlijk vergroten om deze bedrijven ter verantwoording te roepen en tijdig de nodige maatregelen te treffen bij ontsporing. Op deze grondslag zou er dan ook heel wat beter kunnen worden gewaakt voor de *richtige opsporing van strafbare feiten* door het particuliere recherchewezen dan nu het geval is, inbegrepen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers en die van de integriteit van de strafrechtspleging. Omdat dergelijke maatregelen het voor personen en bedrijven heel wat minder aantrekkelijk zouden maken om op recherchebureaus beroep te doen – er komt dan immers als vanzelf een einde aan hun ongeregelde optreden en ook de regie op de afhandeling van zaken komt weer in handen van de overheid – zou zulk een aanpak verder flink wat druk zetten op de toezegging van de minister van Justitie in zijn laatste beleidsplan om in de mate van het redelijke steeds te reageren op de aangifte van een strafbaar feit. En dit is bepaald niet erg: een strafrechtspleging moet niet alleen behoorlijk zijn, zij moet ook effectief zijn, anders kan zij even goed haar legitimiteit verliezen.

Niettemin moet de vraag worden opgeworpen of de normatieve encadrering van de recherchebureaus in het *Wetboek van Strafvordering* wel de rechte weg vormt om de genoemde doelen te bereiken en of het niet meer aangewezen is om hun optreden primair strakker via de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* te reguleren en slechts aanvul-

78 Met dank aan de heer P. Santegoets, Coördinator BOA's bij de Politie Midden- en West-Brabant.

lend via het *Wetboek van Strafvordering*. Tot de voornaamste argumenten die hiervoor pleiten behoort in de eerste plaats dat – conform ook de uitgangspunten van dit project – het *Wetboek van Strafvordering* bij voorrang de plaats waar enkel opsporing van overheidswege wordt gereguleerd; de regulering van bedrijfsmatige georganiseerde particuliere opsporing hoort elders thuis. In de tweede plaats dat de particuliere opsporing ook in deze zin een aparte vorm van opsporing vormt omdat heel dikwijls juist niet wordt aangestuurd op een strafrechtelijke sanctie. In de derde plaats dat in de voorgestelde constructie particuliere rechercheurs haast als vanzelf de beschikking zouden krijgen over belangrijke strafvorderlijke bevoegdheden die om allerhande redenen niet thuishoren in handen van particuliere ondernemers. En in de vierde plaats dat in het zo-even genoemde voorstel het openbaar ministerie onherroepelijk zou gaan delen in de verantwoordelijkheid voor dubieuze praktijken in de sfeer van de particuliere opsporing.

6.2 *Voor een ingrijpende herziening van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*

Hoe zou de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* dan moeten worden herzien? Wat in elk geval met betrekking tot de inrichting van het particuliere politiewezen zou moeten gebeuren zijn drie dingen:

Ten eerste zou scherper moeten worden bepaald welke organisaties er allemaal onder de werking van deze wet vallen. In het bijzonder moet worden overwogen om ook de bedrijfsbeveiligingsdiensten, de zogenaamde informatiebureaus en de forensische afdelingen van adviesbureaus er onder te brengen omdat die in hun geheel of op onderdelen vaak ook opsporingsactiviteiten ontplooiën.⁷⁹

Ten tweede dient in deze wet duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen (bedrijfs)beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Meer bepaald moet er in de sfeer van de (bedrijfs)beveiligingsorganisaties scherp onderscheid worden gemaakt tussen medewerkers/(sub-)afdelingen die wel en die niet aan opsporing doen: de onderdelen – ook al tellen zij maar één vaste kracht – die wel opsporingsactiviteiten ontplooiën moeten als recherchebu-

⁷⁹ Zie omtrent de overeenkomsten en verschillen tussen ‘private fraudebestrijding’ en ‘publieke fraudebestrijding’ de oratie van C. Schaap, *Forensische expertise op financieel terrein*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2000. In de visie die hier wordt aangehangen is een strak onderscheid tussen deze twee vormen van fraudebestrijding niet zo relevant. Verder omtrent dit onderscheid ook R. van Os, ‘De private en de overheidsrechercheur; verschillen en overeenkomsten met voorbeelden uit de praktijk’, *Modus*, 10e jrg., 2001, p. 6-9.

reau worden aangemerkt. Zo ontstaat er – naar het voorbeeld van het onderscheid in de sfeer van de bijzondere opsporing tussen inspectiediensten en echte bijzondere opsporingsdiensten – ook in de sfeer van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing een organisatorische tweedeling tussen preventie, controle en toezicht aan de ene kant en opsporing aan de andere kant.⁸⁰ Juist ook de arrangementen die hele bedrijfssectoren met het openbaar ministerie aan (zullen) gaan betreffende de opsporing en vervolging van (horizontale) fraude verplichten ertoe helder te regelen wie in deze sectoren onder wiens supervisie welke opsporingsactiviteiten mag ontplooiën om tot de – naar aantal en naar zwaarte – fraudezaken te komen waarop de gemaakte afspraken betrekking hebben.

En ten derde spreekt het welhaast vanzelf dat een herinrichting van het particuliere politiewezen als hiervoor reeds wordt bepleit, gepaard moet gaan met de uitbreiding van de voorzieningen aan de kant van zowel het ministerie van Justitie als aan de kant van het openbaar ministerie en de reguliere politie om de toezichthoudende taken op een doeltreffende manier uit te kunnen oefenen. Met de vorming van een stevig bemand bureau ‘particuliere opsporing’ binnen een sterke afdeling ‘particuliere politie’ bij de Directie Opsporing van het ministerie van Justitie en de inrichting van een soortgelijk speciaal bureau bij de centrale divisies recherche van de regionale korpsen zou er al veel gewonnen zijn.

Maar met deze drie maatregelen is er nog niets gezegd over de nadere regulering van het optreden van particuliere recherchebureaus. Wat de regulering hiervan zou kunnen behelzen is in de Nederlandse context – bij gebrek aan voorbeelden – niet op slag duidelijk. Ook in andere landen worstelt men trouwens met dit probleem.⁸¹ In België werd echter in 1991 een *Wet tot regeling van het beroep van privé-detective* aangenomen waaruit wel het nodige te leren valt als het gaat om de normering van de bedrijfsmatig georgani-

80 Vergelijk het rapport *Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1999.

81 Zie voor het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld M. Gill en J. Hart, ‘Enforcing corporate security policy using private investigators’, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1999, p. 245-261 en L. Jason-Lloyd, ‘The devolution of public protection to the private security sector’, *The Police Journal*, 2001, p. 68-71. Ik heb ook wel gezocht naar literatuur over de situatie in andere landen dan België, maar die is buitengewoon schaars. Een fundamentele bijdrage aan het debat is de analyse van J. Bockemühl, *Private Ermittlungen im Strafprozess; ein Beitrag zu der Lehre von den Beweisverbotten*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. Overigens kan worden gemeld dat er discussie gaande is over de ontwikkeling van Europese normen voor de organisatie van particuliere beveiligingsorganisaties. Zie T. Weber, *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union*, Birmingham, ECOTEC Research and Consulting, 2001.

seerde particuliere opsporing. Naar het voorbeeld van deze wet zouden in aanvulling op de bestaande regeling de volgende maatregelen kunnen worden overwogen.⁸²

Ten eerste zou moeten worden voorgeschreven dat elke opdracht nauwkeurig wordt geregistreerd (opdrachtgever, inhoud, duur et cetera) en dat de uitvoering ervan wordt vastgelegd in een verslag met een beschrijving van de verrichte activiteiten en de vermelding van data, plaatsen en uren waarop zij werden verricht (artt. 8 en 9). Het spreekt vanzelf dat deze verplichting van groot belang is met het oog op een doeltreffende controle achteraf op hetgeen door particuliere rechercheurs werd ondernomen. Om tijdige controle mogelijk te maken zou evenwel ook voor recherchebureaus een meldplicht moeten worden ingevoerd zoals die nu reeds geldt voor beveiligingsorganisaties. Dit wil zeggen dat zij verplicht worden om de reguliere politie telkens te melden wanneer zij in een regio nieuwe opsporingsactiviteiten ontplooiën.

Ten tweede is het goed denkbaar dat bepaalde activiteiten uitdrukkelijk worden verboden. Zo bepaalt art. 5 van de Belgische wet dat het privé-detectives verboden is 'personen die zich bevinden in niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, met behulp van enig toestel te bespieden of te doen bespieden, of opzettelijk beelden van hen op te nemen dan wel te doen opnemen, zonder dat de beheerder van die plaats en de betrokken personen daarvoor hun toestemming hebben gegeven'. Art. 6 maakt het vervolgens mogelijk om bij Koninklijk Besluit verder te gaan en het gebruik van bepaalde middelen en methoden door privé-detectives in de uitoefening van hun activiteiten (te) beperken of (te) verbieden. Ofschoon van deze mogelijkheid tot op heden nog geen gebruik werd gemaakt laat zij zien dat de Belgische wetgever wel heeft overwogen om bijvoorbeeld het gebruik van allerhande apparatuur – om af te luisteren of om te volgen – te verbieden en ook de toepassing van methodes als fysieke observatie, infiltratie, buurtonderzoek en postvang uit te bannen. In het licht van het rapport van P. Klerks c.s. zou de Nederlandse wetgever op zijn minst moeten nagaan of het geen tijd is om zulke verboden in te voeren.

82 Voor de tekst van deze wet met commentaar zie J. Cappelle en W. van Laethem, *Het statuut van de privé-detective*, Brussel, Politeia, 1997. Met betrekking tot de toepassing van deze wet kan men de nodige administratieve gegevens vinden in het *Activiteitenverslag* van het jaar 96-97, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998. Ingevolge een arrest van het Hof van Justitie d.d. 9 maart 2000 staat momenteel een herziening van deze wet op stapel op het punt van de vergunningverlening aan buitenlandse ondernemingen. Zie F. Scheemaker, 'Nieuwe aanpassing van de bewakingswet ter discussie in de Kamer', *Politiejournaal* (nr. 9) 2000, p. 12-13; nr. 13, p. 7-10.

Ten derde kent de Belgische wet niet alleen (de mogelijkheid van) verboden ten aanzien van de wijze van opsporing maar ook ten aanzien van haar object. Zo bepaalt art. 7 dat het privé-detectives verboden is om informatie in te winnen over onder meer de politieke, godsdienstige, filosofische en syndicale overtuiging van personen en over hun seksuele geaardheid, raciale of etnische afkomst en gezondheid.

Ten vierde is het met het oog op de beheersing van het ernstige probleem van de illegale uitwisseling van informatie met leden van reguliere of bijzondere politiediensten ook niet onbelangrijk dat de Belgische wet het zogenaamde overstapverbod kent. In art. 3, paragraaf 1, 5e lid wordt namelijk als een van de voorwaarden voor de verlening van een vergunning gesteld dat men sinds vijf jaar geen lid is geweest van een politie- of inlichtingendienst en dat die termijn op tien jaar wordt gebracht voor degenen die werden afgezet of van ambtswege ontslagen uit het ambt. Overigens wordt in art. 13 bepaald dat het een privé-detective verboden is zijn activiteiten uit te oefenen ten behoeve van publiekrechtelijke rechtspersonen, behoudens toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken.

Verder moet worden opgemerkt dat de Belgische wet (art. 19) de overtreding van vorenbedoelde bepalingen als een strafbaar feit aanmerkt waarop al naargelang de bepaling waarom het gaat vrijheidsstraf en/of geldboete staat. Anders dan in Nederland is ook dat degenen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet niet alleen bevoegd zijn om inlichtingen in te winnen of werkplaatsen te betreden maar ook om zich ter plaatse stukken, registers, schijven, banden, informatiedragers e.a. te doen voorleggen, daarvan uittreksels, afschriften of kopieën te nemen en ze – indien nodig voor het bewijs van een inbreuk op de wet en haar uitvoeringsbesluiten – in beslag te nemen (art. 17). In dit verband zou in het bijzonder aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijkheid van de (reguliere) politie en justitie om toegang te krijgen tot de bestanden met ‘strafrechtelijke gegevens’ die ook recherchebureaus op grond van de *Wet bescherming persoonsgegevens* in de toekomst zullen aanleggen.⁸³

83 Het is vanzelfsprekend jammer dat deze wetgeving tot op heden niet grondig werd geëvalueerd. Er bestaat wel wat losse literatuur en lectuur over de problematiek van de privé-detective. Zie onder meer T. Decorte en W. van Laethem, *Grijze politie; verklaringen voor problematische publiek-private interacties in de zaak-Reyniers*, Brussel, Politieia, 1997, en J. Wils, *Betrapt op fraude; een onthullende blik achter de schermen van een detectivebureau*, Leuven, Van Halewyck, 2001. Overigens moet er hier worden gewezen op een vonnis van de Correctionele Rechtbank van Leuven d.d. 26 september 2001 (Griffie Nr.: 1736, Parket Not.: 34.97.187-00) waarbij onder meer de directeur van een Nederlands particulier recherchebureau, betrokken bij een observatie-actie in het

→

6.3 *Aanvullende maatregelen in het kader van het Wetboek van Strafvervolgning*

De Belgische wet kent ook een bepaling die ons brengt bij de maatregelen die eventueel aanvullend in het kader van het *Wetboek van Strafvervolgning* zouden moeten worden genomen. Art. 16, paragraaf 2, derde alinea, legt privé-detectives namelijk de verplichting op om, wanneer hij door zijn opdrachtgever wordt belast 'met opsporingen en onderzoeken betreffende feiten die misdaden of wanbedrijven opleveren of die, bij het vervullen van zijn opdracht, kennis krijgt van feiten die misdaden of wanbedrijven opleveren, de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd, hiervan dadelijk en schriftelijk op de hoogte stellen'. Om meer dan een reden zou het wenselijk zijn om – analogie van de verplichting voor een aantal openbare instellingen op grond van art. 162 Sv – een dergelijke verplichting in Nederland voor recherchebureaus in te voeren. Op deze manier krijgt de overheid een beter overzicht van de aard en omvang van de misdaad in een bepaald gebied, kan zij steeds zelf beoordelen of het past in het gevoerde opsporings- en vervolgingsbeleid om een regulier opsporingsonderzoek te starten en kan zij scherper oog houden op de activiteiten die eventueel ook door het betrokken recherchebureau zijn of worden ondernomen.

Hier staat echter tegenover dat de invoering van zulk een verplichting – principieel bezien – in zekere zin de invoering van een indirecte aangifteplicht vormt en dus eigenlijk niet, of toch niet zonder meer, zou stroken met het uitgangspunt dat in dit onderzoek wordt gehuldigd, namelijk dat het de burger vrij moet staan om al dan niet aangifte van een strafbaar feit te doen. Dit bezwaar zou onder meer kunnen worden verworpen met een beroep op het argument dat de inschakeling van een recherchebureau betekent dat er – anders dan in het geval van de individuele burger die slechts op eigen houtje enige nasporingen in zijn onmiddellijke omgeving verricht – tegen betaling door een commercieel bedrijf op een georganiseerde en professionele manier zal worden opgespoord en dat bij deze activiteit al snel ook rechtmatige belangen van andere burgers in het geding zijn, zeker wanneer er gericht en eventueel met behulp van min of meer bijzondere opsporingsmethoden wordt gerechercheerd. Dit argument laat evenwel tegelijkertijd zien op welke wijze het genoemde klassieke uitgangspunt en de nieuwerwetse ont-

←

kader van verzekeringsfraude, is veroordeeld wegens het onbevoegd uitoefenen – zonder vergunning – van het beroep van privé-detective, en dit ten behoeve van een publiekrechtelijke rechtspersoon, op Belgisch grondgebied. De betrokken advocaten hebben hoger beroep aangetekend tegen dit vonnis.

plooiing van particuliere recherche wellicht met elkaar kunnen worden verzoend. De aangifteplicht zou kunnen worden gereserveerd voor gevallen waarin er wordt gerechercheerd ten behoeve van bedrijven of instellingen en/of waarin gebruik wordt gemaakt van indringende opsporingsmethoden.

Hoe dan ook, alleen al op grond van het opportuniteitsbeginsel kan het overigens nimmer zo zijn dat het openbaar ministerie verplicht is om een ‘dossier’ dat ‘compleet’ wordt aangeleverd door een recherchebureau verder in onderzoek te nemen. Het zal steeds kritisch moeten bezien of het past in het gevoerde opsporings- en vervolgingsbeleid. Waarom zouden aangiften die zijn ‘voorgekookt’ door een recherchebureau per definitie een grotere prioriteit (moeten) krijgen dan die van gewone burgers die zulk een bureau niet (hebben kunnen) inschakelen? Gelet op het nieuwe fenomeen van de handhavingsarrangementen zullen de afspraken die met bepaalde financiële en economische sectoren van het bedrijfsleven (zullen) worden gemaakt desgevallend wel een belangrijke rol moeten spelen bij de te maken afwegingen.

Gelet op de methodes die door recherchebureaus worden gebruikt is het verder onontkoombaar geworden dat wanneer de reguliere politie en het openbaar ministerie kennis krijgen van een strafbaar feit waarop door een recherchebureau reeds werd ‘gewerkt’, zij op grond van het *Wetboek van Strafvordering* worden verplicht om na te gaan hoe er in het betrokken geval werd opgespoord. Zij zullen hierbij niet alleen moeten onderzoeken of er geen strafbare feiten werden gepleegd – uit het *Wetboek van Strafrecht* en de (in deze zin herziene?) *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* – maar ook of er geen sprake is geweest van bewijsverzameling die de eerlijkheid van een eventueel strafproces zodanig zou aantasten dat het niet strookt – in de woorden van L. Meijers – ‘met de geloofwaardigheid van de organen van de rechtspleging het verkregen materiaal voor het bewijs te gebruiken’. Het onderzoek hiernaar zou bij een herziening van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* dan ook moeten worden aangemerkt als een van de redenen waarom de reguliere politie de bevoegdheid behoeft om bij recherchebureaus niet alleen inlichtingen in te winnen maar ook informatiedragers en databestanden – van welk soort ook – te kopiëren en desnoods in beslag te nemen.⁸⁴ Mede hierom is het zo belangrijk dat in de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* bepalingen worden opgenomen omtrent de verslaglegging van de activiteiten

84 Vergelijk de editorial van Tom Schalken (‘privatisering van opsporing’) in het septembernummer van het *Tijdschrift Privatisering*.

die in een bepaald onderzoek door een recherchebureau werden ondernomen.

De ‘interviews’ van ‘verdachten’ door recherchebureaus vormen een punt apart. Onder welke omstandigheden kunnen (belastende) verklaringen die in zulk verband worden afgelegd, in een latere strafzaak worden gebruikt? De uitspraak van het EHRM in de zaak Saunders laat zien dat wanneer zulke verklaringen onder plichtplegingen worden verkregen in een niet-strafvorderlijk kader, zij in een strafzaak niet als bewijsmateriaal kunnen worden gebruikt omdat zij een aantasting vormen van het zwijgrecht van verdachten.⁸⁵ De les die hieruit moet worden getrokken is dat in het *Wetboek van Strafvordering* een voorziening moet worden getroffen die erop neerkomt dat medewerkers van recherchebureaus ertoe zijn gehouden om mensen die zij ‘interviewen’ erop te wijzen dat hun verklaring eventueel kan worden ingebracht in een strafzaak tegen hen en dat zij hiermee rekening dienen te houden bij de beantwoording van de vragen die worden gesteld. Zodoende zou als het ware een ‘particuliere’ variant van de reguliere cautieplicht ontstaan.

Tenslotte is er natuurlijk niets op tegen dat ook in de sector van het particuliere recherchewezen gedragscodes en dergelijke worden geproclameerd. Die kent de reguliere politie immers ook. Zulke codes zijn echter niet het geschikte middel om opsporingsactiviteiten te normeren en evenmin om de veelvoudige problemen aan te pakken die deze sector van de particuliere veiligheidsindustrie plagen. Zij zijn niet alleen veel te algemeen van inhoud maar ook te zwak van werking. Voor zelfregulering is in de opsporing geen plaats. Waar dat in de ergste gevallen toe leidt heeft onder meer de IRT-affaire laten zien.⁸⁶ Ook is het helemaal niet nodig om, zoals B. Van der Lugt stelt, een apart *Wetboek private opsporing* uit te vinden. Deze vorm van opsporing moet gewoon worden geregeld op de plaats waar zij thuis hoort: in de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* en aanvullend in het *Wetboek van Strafvordering*.⁸⁷

85 EHRM, 17 december 1996, *NJ* 1997, 699, met noot Kn.

86 Men raadplege bijvoorbeeld de gedragscode voor leden en aspirant-leden van de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en de gedragscode van haar Sectie Advies-, Recherche- en Schade-onderzoeksbureaus

87 B. van der Lugt, ‘Waarborgen voor private opsporing; wetgeving of zelfregulering’, *Justitiële Verkenningen*, 2001, nr. 4, p. 65-76.

7 Besluit

In de strafrechtsgeleerde literatuur en rechtspraak vormt het particuliere recherchewezen als de georganiseerde arm van de particuliere opsporing een blinde vlek. Terecht constateerde A. Hoogenboom in 1995 dan ook dat de discussie over de opsporingsmethoden bij de reguliere politie in zekere zin nog het product was van de ‘oude wereld’ omdat zij voor een belangrijk deel voorbijging aan wat er zich met name in de private sector allemaal afspeelde.⁸⁸ Bovenstaande studie is een poging om meer licht te werpen op een deel van die ‘nieuwe wereld’ en tegen te gaan dat het ontaardt tot een stuk wildernis in de democratische rechtsstaat. Maar er is zeker meer. De politiefunctie is in onze wereld niet gelijk te schakelen met de taak van het publieke – reguliere en bijzondere – politieapparaat. Aan de ene kant heeft de overheid zelf de politiefunctie voor een stuk uitgebreid tot de private sector – denk bijvoorbeeld aan de invoering van de meldplicht voor financiële instellingen bij ongebruikelijke en verdachte transacties – aan de andere kant heeft de private sector de ruimte gekregen en genomen om haar zich ten dele toe te eigenen. Het politiewezen in de tegenwoordige *risk society* vormt dan ook een complex fenomeen.⁸⁹ Maar hierom in zekere zin ook een nog riskanter fenomeen dan in het verleden. Een strakke regulering van dit fenomeen is dan ook op zijn plaats. De herregulering van de bedrijfsmatig georganiseerde particuliere opsporing is slechts een onderdeel hiervan.

88 A. Hoogenboom, ‘Over de betrekkelijkheid van het debat over opsporingsmethoden; pro-activering in relatie tot bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche’, *D&D*, 1995, p. 570-593.

89 Het beste boek hieromtrent in de Nederlandse context is nog altijd dat van A. Hoogenboom, *Het politiecomplex*, Arnhem, Gouda Quint, 1994. Verder kan worden verwezen naar V. Ericson en K. Haggerty, *Policing the risk society*, Oxford, Clarendon, Press, 1997; L. Johnston, *Policing Britain; risk, security and governance*, Harlow, Pearson Education, 2000, en T. Jones en T. Newburn, *Private security and public policing*, Oxford, Clarendon Press, 1998. Ook in Duitsland zijn er evenwel belangrijke studies verschenen. Zie onder meer L. Gollan, *Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft*, Freiburg, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1999, en R. Pitschas, *Polizei und Sicherheitsgewerbe*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 2000. Voor een helicopter view op deze en verwante ontwikkelingen zij verwezen naar D. Garland, *The culture of control; crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

