

# 8. Verantwoorde samenwerking met private actoren in de strafrechtelijke rechtshandhaving

Paul Mevis, hoogleraar Strafrecht en strafprocesrecht

Pieter Verrest, hoogleraar Strafrecht en strafprocesrecht i.h.b. Europees en internationaal strafrecht

Sanne Struijk, universitair hoofddocent Strafrecht

## Introductie

De bredere paraplu van het onderzoek is de mogelijke verschuiving in theorie en praktijk van het waarborgen van publiekrechtelijke belangen door de inzet van private actoren. Dit project start vanuit het strafrecht. In het huidige strafrecht staat (louter) publiekrechtelijke rechtshandhaving voorop. Toch is die exclusiviteit niet langer vanzelfsprekend. Dit gegeven maakt het als zodanig relevant om alle facetten (in theorie en praktijk) van meer private vormen van rechtshandhaving te bestuderen. Binnen dit overkoepelende doel van het onderzoeksproject staat de brede kernvraag centraal naar de voorwaarden waaronder de overheid vanuit haar exclusieve taak van strafrechtelijke rechtshandhaving, verantwoorde samenwerking kan zoeken met private actoren. Ook breder in het publiekrecht, met name ook in het bestuursrecht, is exclusiviteit van publiekrechtelijke rechtshandhaving niet langer een vanzelfsprekendheid. In het kader van het tegengaan van verzekeringsfraude is er bijvoorbeeld een samenwerkingsconvenant waarin het OM vervolgt, zonder voorafgaand politieonderzoek: dat wordt aan de (private) branche gelaten.

In het project zal ten eerste een – het PhD-onderzoek overstijgende – invulling (moeten) worden gegeven aan een aantal materiële voorwaarden voor een verantwoorde publiek-private samenwerking bij rechtshandhaving. In het bijzonder betreft dit de vraag naar de maatstaf om te bepalen in hoeverre er goede reden bestaat voor dergelijke samenwerking. Welke argumenten bepalen in den brede de noodzaak of wenselijkheid voor samenwerking met private actoren? Is dat louter efficiëntie en zo ja, ter realisatie van welke doelen? En hoe kan die noodzaak en wenselijkheid empirisch worden beoordeeld in de zin van te voorspellen c.q. te controleren?

Ten tweede zal in overkoepelende zin in het project aandacht worden besteed aan de grenzen van overdracht van overheidsoptreden in samenwerking met private actoren. De overheid blijft immers altijd verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving (onder andere in de zin van het waarborgen van fundamentele rechten van burgers), ook in geval van samenwerking met private actoren. Voor het geweldsmonopolie ligt dat anders: onder omstandigheden kan de overheid daarvan tot op zekere hoogte afstand doen. Dat is ook in het staats- en bestuursrecht en bij de inzet van bewapende beveiligers aan de orde. Dat vraagt om adequate regels en controlemechanismen.

Ten derde zal in het project in algemene zin aandacht worden besteed aan de bepaling en inrichting van de rechtspositie van de private actor met wie wordt samengewerkt en aan wie ook eisen en waarborgen moeten kunnen worden gesteld.

De essentie is steeds het zoeken naar de inhoud van de meest verantwoorde weg: de handhaving in het geheel overlaten aan private actoren binnen een strafrechtelijke setting van controle, of, als onderdeel van een samenwerkingsovereenkomst, private partijen betrekken bij de uitoefening en vormgeving van de overheidstaak? Hoe kunnen alle daarbij betrokken belangen worden geborgd? De grens aan privatisering wordt dus niet zozeer getrokken bij 'niet privatiseren', maar bij (voorbeelden van) het welbewust en op verantwoorde wijze betrekken van particulieren, bedrijven in het bijzonder, in de uitoefening van publieke taken. Daarin is het strafrecht niet uniek. Hier ligt grond voor het aanknopen bij c.q. het laten aanhaken van interdisciplinair onderzoek in dit veld.

## PhD project

In het PhD-onderzoek zal allereerst exploratief onderzoek worden verricht naar enkele concrete casus, waarin samenwerking met private actoren een interessante en verantwoorde bijdrage zou kunnen leveren aan de rechtshandhaving. Twee voorbeelden van dergelijke casus zijn de private beveiliging aan boord van Nederlandse handelsschepen en het betrekken van private partijen als grondslag voor de inrichting van detentie. Andere casus zijn echter mogelijk om (mede) in het onderzoek te betrekken. De bovengenoemde, meer algemene aspecten worden voor de betreffende onderzochte casus in concreto in beeld gebracht c.q. daarvan afgeleid en daartoe teruggeleid.

Vervolgens wordt aan de hand van de verschillende casusposities en theoretisch onderzoek een juridisch kader ontwikkeld. Daarin worden de hierboven beschreven voorwaarden voor samenwerking met private actoren uitgewerkt op een wijze die wetgever en beleidsmakers voldoende houvast biedt bij de vraag of samenwerking met een private actor op een bepaald onderdeel van het strafrecht is aangewezen. Het gaat daarbij dus om het aanreiken van een beslissingsmodel, gebaseerd op het specifieke onderzoek van de PhD-student, afgeleid van de omschreven algemene thema's.

Het derde en laatste deel van het PhD-onderzoek zal bestaan uit de toepassing van het ontwikkelde kader op de concrete casusposities. Doel is om voor deze casusposities het kader al helemaal in te vullen, zodat in juridische zin een *business case* ontstaat.

## Empirisch onderzoek

Zoals gezegd start het PhD-onderzoek met enig exploratief onderzoek naar enkele concrete casus. Dat onderzoek omvat uiteraard ook het onderzoek wat er in empirisch en kwantitatief opzicht over de betreffende casus bekend is. Een mogelijk te onderzoeken casus betreft de private beveiliging aan boord van Nederlandse zeeschepen. Hierbij is van belang dat met de betreffende regeling in Nederland nog geen ervaring is opgedaan aangezien de regeling eerst binnenkort in werking zal treden. In andere landen is echter wel ervaring opgedaan met vormen van publiek-private samenwerking op dit terrein. Binnen het project zijn daarom reeds de contouren uitgezet voor een vergelijkende studie van de regeling en praktijk in enkele andere landen door middel van een eveneens binnen het project te organiseren conferentie.

Een tweede mogelijk te onderzoeken concrete casus betreft het betrekken van private actoren bij de inrichting van detentie. Ook dit onderdeel kent een empirische en kwantitatieve component. Ingegeven door het (toenmalige) capaciteitstekort in het Nederlandse gevangeniswezen, wordt reeds sinds dit millennium nagedacht over de toepassing van publiek-private samenwerking op dit terrein. Dit wordt hoofdzakelijk in het teken gesteld van kosten-efficiëntie. Ervaringen in andere landen die deze samenwerking in meer of mindere

mate kennen, leren dat het inderdaad een forse kostenbesparing kan genereren. Gegeven de huidige nadruk in het detentiebeleid op doelmatigheid en efficiëntie, dringt de vraag zich op voor welke componenten en taken in het gevangeniswezen noodzaak en wenselijkheid zou kunnen bestaan voor (verdere) kostenbesparing.

Het PhD-onderzoek zal hiermee naast een normatief element een sterk op het inventariseren van gerealiseerde ervaringen gebaseerde empirische poot omvatten. Door te onderzoeken en analyseren wat er in empirisch en kwantitatief opzicht bekend is over publiek-private samenwerking (voor enkele concrete casus), kan het onderzoek bijdragen aan een modelvorming voor een verantwoorde wijze van samenwerking.