Open Universiteit
Faculteit Rechtswetenschappen

Prof. mr. dr. S. Brinkhoff, auteur
Prof. dr. E. Kolthoff, auteur
Mr. J.W. Mensink, auteur
Prof. mr. dr. M. Malsch, auteur
M.D. Cornelissen, opmaak

MELDINGSBEREID DOOR TIP- EN BELONINGSGELDEN?

EEN VERKENNING

Onderzoek uitgevoerd door de Open Universiteit
in opdracht van het WODC

Productie
Open Universiteit

© 2021 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB).

Auteursrechten voorbehouden.

Kenmerk 3167, 1 maart 2021

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen viii

Voorwoord ix

1. Inleiding 1

1.1 Achtergrond 1

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 3

1.3 Complicaties bij het beantwoorden van de deelvragen 4

1.4 Opzet onderzoek en onderzoeksmethoden 5

2. Tip- en beloningsgelden; procedures en praktijken 7

2.1 Inleiding 7

2.2 Het Nederlandse politiële inlichtingenlandschap 7

2.3 Het werken met informanten 11

2.4 De Circulaire bijzondere opsporingsgelden 14

2.5 Gezichtspunten van respondenten van politie en OM 19

2.6 Conclusie 21

3. Meldingsbereidheid in Nederland: gedragswetenschappelijke literatuur, interviews en expertmeeting 23

3.1 Inleiding 23

3.2 Meldingsbereidheid in Nederland 24

3.3 Theorieën uit de gedragseconomie 31

3.4 Motieven die zijn genoemd tijdens de interviews met gedragswetenschappers en tijdens de expertmeeting 33

3.5 Conclusie 38

4. Bevindingen verkennend onderzoek Australië, België en Duitsland 41

4.1 Inleiding 41

4.2 Australië 41

4.3 België 45

4.4 Duitsland 47

4.5 Conclusie 55

5. Conclusie 57

Bijlage I, Tip or Reward? **65**

Incentivising the Information Flow on Organised Crime 65

A report prepared for de Open Universiteit, in commission of the 65

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) 65

1. Introduction 66

2. The Academic Literature 69

3. Jurisprudence and significant court cases 71

4. Tips and Rewards — 1788 — 2000 72

The Colonial Era: Sharing Tips and Rewards 73

Queensland — The Fitzgerald Inquiry and the system of Moiety 73

Anti-corruption agencies 82

5. The legislative and Policy Framework 83

6. Rewards from non-State actors 89

CrimeStoppers 90

Private rewards 90

7. Summary 90

Glossary 91

Appendix 1 — Royal Commission into the NSW Police (1997) 92

Appendix 2 — Royal Commission into the Management of Police Informants (2018-20) 102

2a - Terms of Reference 102

Bijlage II, Tip- en beloningsgelden aan burgers in België **109**

1.1 Tipgelden 109

1.1.1. De informant 109

1.1.2. De infiltrant 110

1.1.3. De burgerinfiltrant 111

1.1.4. De anonieme getuige 112

1.1.5. De spijtoptant 113

1.2. Beloningsgelden 114
1.2.1. De private premiejager 115
1.2.2. De overheid als premieverschaffer 115
1.3. Tussentijdse conclusie 116
2. Historische evolutie van de informantenwerking 117
2.1. Regeling via ministeriële omzendbrief in 1990 117
2.2. Parlementaire onderzoekscommissies 118
2.3. Voorontwerp van de BOM-wet 119
2.4. BOM-wetgeving 120
2.4.1. Provocatie verbod 120
2.4.2. Bijzondere OpsporingsMethoden (B.O.M.) 121
2.4.3. Informantenwerking 122
2.4.4. Overwicht van het O.M.? 122
2.5. De reparatiewetten 123
2.5.1. De BOM-reparatiewet van 27 december 2005 124
2.5.2. De BOM-reparatiewet bis van 16 januari 2009 124
3. Organisatie en controle op de informantenwerking 127
3.1. De nationale informantenbeheerder 127
3.2. De lokale informantenbeheerder 127
3.3. De contactambtenaar 128
4. De vergoeding voor informanten 129
5. België en Nederland onderling vergeleken 131
Literatuurlijst 133
Samenvatting 143
Summary 146

Lijst met gebruikte afkortingen

AFP	Australian Federal Police
ATO	Landelijk Aanjaagteam Ondermijning
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BOM-wet	Wet Bijzondere Opsporingsmethoden (België)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CBO	Circulaire bijzondere opsporingsgelden
CTC	Centrale Toetsingscommissie
HS	Human source
MMA	Meld Misdaad Anoniem
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
StPO	Strafprozessordnung
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBG	Team Bijzondere Getuigen
TBO	eam Burgeroperaties
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TGB	Team Getuigenbescherming
TNI	Team Nationale Inlichtingen
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
V-Person	Vertrauensperson

Voorwoord

Voor u ligt het verkennende onderzoek naar tip- en beloningsgelden en de invloed van dergelijke incentives op de bereidheid van burgers tot het geven van (strafrechtelijk) relevante informatie aan de politie. In de meeste gevallen gaat het bij het verstrekken van dit soort informatie om gegevens die waardevol zijn voor reeds lopende of nog op te starten strafrechtelijke onderzoeken. In het bestek van dit onderzoek is echter ook stilgestaan bij tips over openbare orde-problematiek. Het uitkeren van tip- en beloningsgelden is geregeld in de Circulaire bijzondere opsporingsgelden. In de context van dit onderzoek verstaan we onder tipgelden de financiële vergoeding die kan worden uitbetaald aan informanten. Dit zijn burgers die, onder de voorwaarde van het achterhouden van hun identiteit, informatie delen met inlichtingeneenheden Team Criminele Inlichtingen (TCI) en Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI).

Op deze plek wordt nu reeds opgemerkt dat de hoogte van deze tipgelden, ook na dit onderzoek, niet duidelijk is geworden. De reden hiervoor is dat de stukken (jaarrapporten van het TNCI) waaruit de hoogte van deze gelden kan worden afgeleid, niet aan ons zijn verstrekt. Ook gedurende de interviews met politie en OM is geen inzicht gegeven in de hoogte van de uit te betalen tipgelden. Het uitkeren van beloningsgelden is wel transparant. Anders dan bij tipgelden wordt er bij beloningen immers wél voor gekozen vooraf een bedrag publiek te maken. Wij hebben inzage gekregen in de uitgekeerde beloningsgelden van de afgelopen jaren.

Dit onderzoek is uitgevoerd door literatuurstudie te verrichten, door te spreken met respondenten van politie en OM en door interviews af te nemen met een aantal gedragsdeskundigen. Tevens heeft tijdens een door ons georganiseerde expertmeeting nadere gedachtewisseling plaatsgevonden. Voor dit verkennende onderzoek was slechts een beperkte tijdsperiode beschikbaar. Noodzakelijkerwijze is de reikwijdte van het onderzoek derhalve beperkt gebleven.

Wij danken alle respondenten zeer voor hun waardevolle input. Hierdoor hebben wij beter grip gekregen op de materie van tip- en beloningsgelden en de bereidheid van burgers om informatie met de politie te delen in ruil voor een financiële vergoeding. Ook zijn we de begeleidingscommissie (bestaande uit em. prof. dr. mr. G.P.M.F. Mols, mr. M. Mulder, dr. L.F. van Dillen en dr. F.W. Beijaard) veel dank verschuldigd voor hun bijstand tijdens de uitvoering van het onderzoek. We kijken met plezier terug op de levendige discussies die tijdens de verschillende vergaderingen hebben plaatsgevonden.

Utrecht, 1 maart 2021

Prof. mr. dr. S. Brinkhoff
Prof. dr. E. Kolthoff
Mr. J.W. Mensink
Prof. mr. dr. M. Malsch

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Krol waarin de regering werd verzocht een ruimhartig beloningssysteem in het leven te roepen voor hen die de moed hebben drugscriminelen aan te geven, vormde het startpunt van een (parlementaire) discussie over tip- en beloningsgelden.[1] Krol kwam tot zijn motie nadat commotie was ontstaan over de hoogte van uitgeloofd tipgeld dat zou moeten leiden naar de vindplaats van de hoofdverdachte uit het Marengo-strafproces.

Tijdens de behandeling van de begroting van Justitie en Veiligheid op 21 november 2019 kondigt de minister hierop aan de Tweede Kamer te informeren over het gebruik van tipgelden bij de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.[2] Vervolgens heeft in maart 2020 een besloten technische briefing over tip- en beloningsgelden plaatsgevonden, waarin de Tweede Kamer door een teamleider van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM) is geïnformeerd. De minister heeft als reactie hierop de Tweede Kamer toegezegd zijn zienswijze omtrent de inzet van tip- en beloningsgelden uiteen te zetten. In zijn brief, van 15 juni 2020, schetst de minister de huidige mogelijkheden voor burgers om anoniem informatie te melden aan opsporingsdiensten.[3] Ten eerste kunnen burgers via Meld Misdaad Anoniem (MMA), anoniem, een melding doen over alle strafbare feiten waarover zij kennis hebben. De meldingen worden door de stichting MMA anoniem verwerkt en er staat voor de burger geen beloning tegenover. In 2019 werden 16.890 meldingen door MMA aan de politie doorgestuurd. De tweede mogelijkheid die de Minister noemt ziet op de tippende informant. Een burger kan, ook op basis van anonimiteit, rechtstreeks met de politie praten. Een dergelijke tipgever kan dan worden ingeschreven als informant bij het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Wanneer de informatie van een tipgever leidt tot oplossing van het misdrijf, kan deze daarvoor een financiële vergoeding ontvangen, het zogenaamde tipgeld. Ten derde noemt de minister de zogenaamde beloning. Op basis van de Circulaire bijzondere opsporingsgelden (hierna: de Circulaire) kan door de hoofdofficier van justitie een beloning worden uitgeloofd voor informatie die leidt tot de opheldering van zeer ernstige misdrijven of de opsporing van gevaarlijke voortvluchtige verdachten of

1 *Kamerstukken II* 2019-2020, 24 077, nr. 431.

2 *Handelingen II* 2019-2020, nr. 27, item 12.

3 *Kamerstukken II* 2019-2020, 29 911, nr. 279.

veroordeelden. Daarnaast kan elke burger rechtstreeks informatie aan de politie verstrekken over strafbare feiten waar hij of zij informatie over heeft, zonder dat daar tip- of beloningsgelden bij aan de orde zijn en zonder dat de anonimiteit is gegarandeerd.

De minister omschrijft in zijn brief van 15 juni 2020 het gebruik van tips van burgers als een 'vaste waarde' binnen de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De ervaringen met het betalen van tipgeld en het uitloven van beloningen zijn positief, ze kunnen nieuwe dynamiek in een opsporingsonderzoek brengen. Maar over de mate waarin de hoogte van het tipgeld en een beloning van invloed is op de bereidheid van burgers om informatie te verstrekken die leidt tot opheldering van een misdrijf of aanhouding van een verdachte, is weinig bekend. De Minister merkt op dat er naast de hoogte van de beloning van de informatie tal van andere factoren van invloed kunnen zijn op de meldingsbereidvan burgers, zoals het risico waaraan de melder zich blootstelt wanneer hij informatie deelt met opsporingsdiensten en de opvatting van de melder over in hoeverre de strafbare feiten waarvan hij over informatie beschikt een gevaar vormen voor de samenleving als geheel, en de eigen leefomgeving in het bijzonder. De roep in de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Krol c.s. die oproept om "een ruimhartiger beloningsbeleid in het leven te roepen voor hen die de moed hebben drugscriminelen aan te geven"[4], is volgens de Minister niet vanzelfsprekend. De minister wil echter wel laten nagaan of de manier waarop tip- en beloningsgelden nu worden ingezet de meldingsbereidheid optimaal ondersteunt en of de mogelijkheden uit de Circulaire zo effectief mogelijk worden benut. Ten aanzien van beloningen schrijft de Minister dat zij naast effectief ook op passende wijze het belang moeten weerspiegelen dat in de samenleving aan de oplossing van ernstige misdrijven wordt gehecht.

Gelet op het voorgaande doet de minister in zijn brief van 15 juni 2020 een toezegging aan de Tweede Kamer. De door de Minister gedane toezegging is de volgende:

'Ik laat (…) een verkenning uitvoeren naar tip- en beloningsgelden, door de beschikbare gegevens te inventariseren en waar mogelijk een vergelijking te maken met ervaringen die in het buitenland met deze instrumenten bestaan.'(…) De uitkomsten van deze verkenning zal ik in een expertmeeting met deskundigen van politie en Openbaar Ministerie bespreken, waarbij ik ook deskundigheid uit de gedragswetenschappen zal betrekken. Op basis van de uitkomsten hiervan bezie ik welke mogelijkheden er zijn om de inzet van tip- en beloningsgelden op zo effectief mogelijke wijze te benutten. Ik zal uw Kamer hierover in het najaar nader informeren.'

Deze toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid vormt de aanleiding voor dit verkennende onderzoek. Op verzoek van de minister werd dit onderzoek binnen de korte tijdspanne van vijf maanden uitgevoerd.

4 *Kamerstukken II* 2018-2019, 24 077, nr. 431.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Zoals reeds door de Minister werd gememoreerd is het gebruik van tips van burgers een vaste waarde binnen de bestrijding van onder meer de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Daarnaast zijn tipgevers van belang voor het inzichtelijk maken van openbare ordeproblematiek. Voorafgaand aan dit onderzoek werd reeds aangegeven dat in de praktijk de overtuiging leeft dat dit gebruik tot goede resultaten leidt.[5] Dat wil onder andere zeggen dat de politie hierdoor een goede informatiepositie verkrijgt en dat de tips van burgers ook tot concrete resultaten leiden in lopende of op basis van deze tips op te starten opsporingsonderzoeken. Voor een deel van deze tips wordt tipgeld uitgekeerd. De ervaringen met het uitloven van beloningen werden, eveneens voorafgaand aan dit onderzoek, vanuit de praktijk als positief bestempeld. Het idee heeft dus postgevat dat de mogelijkheden om tip- en beloningsgelden uit te keren de politie helpt in onder andere de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

Over de mate waarin de hoogte van het tip- en beloningsgeld van invloed is op de bereidheid van burgers om informatie te verstrekken aan de politie was voorafgaand aan dit verkennende onderzoek weinig bekend. Aannemelijk wordt geacht dat het vooruitzicht van een financiële beloning in algemene zin de meldingsbereidheid zal vergroten. Tegelijkertijd is duidelijk dat de bereidheid tot het doen van een melding afhankelijk is van meerdere factoren, waarvan (de hoogte van) de financiële vergoeding er één is. Het risico op represailles en de daarbij behorende (on)veiligheid van de melder en zijn omgeving lijkt eveneens een voorbeeld van een relevante factor in dit geheel.

Het doel van dit verkennende onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in de meldingsbereidheid van burgers in relatie tot (de hoogte van) tip- en beloningsgelden. Het voorgaande mondt dan ook uit in de volgende hoofdvraag:

Wat is er, op basis van (inter)nationale literatuur en interviews met een aantal deskundigen, bekend over de invloed van tip- en beloningsgelden op de bereidheid van burgers tot het geven van tips aan opsporingsdiensten in Nederland en in (enkele) andere landen? Welke zijn de meest relevante onderwerpen om te bespreken in een expertmeeting en met wie?

Deelvragen die strekken tot beantwoording van deze hoofdvraag, zijn de volgende:

Wat is er bekend over de aantallen opsporingsonderzoeken, de stadia van de opsporingsonderzoeken, en het type misdrijven van deze onderzoeken waarin tipgelden zijn gevraagd cq. betaald en/

5 *Kamerstukken II* 2019-2020, 29 743, nr. 279.

of beloningsgelden zijn uitgeloofd cq. uitgekeerd in Nederland en in (enkele) andere landen? Wat is de aard van de informatie en hoe betrouwbaar is deze?

Wat is er bekend over de invloed van het beschikbaar stellen van tip- en beloningsgelden, en/of de hoogte hiervan, op de bereidheid van burgers tot het rechtstreeks geven van inlichtingen over strafbare feiten aan de politie, de kwaliteit van die aan de politie verstrekte inlichtingen over strafbare feiten, de mate waarin die inlichtingen over strafbare feiten leidden tot oplossing van het misdrijf of de aanhouding van een voortvluchtige? Wat is de aard van de informatie en hoe betrouwbaar is deze?

Welke andere factoren hebben mogelijk een substantiële invloed op de bereidheid van burgers tot het rechtstreeks geven van inlichtingen over strafbare feiten aan de politie, de kwaliteit van die aan de politie verstrekte inlichtingen over strafbare feiten, de mate waarin die inlichtingen over strafbare feiten leidden tot oplossing van het misdrijf of de aanhouding van een voortvluchtige?

Wat is er bekend over de invloed van het beschikbaar stellen van tip- en beloningsgelden in Australië, België en Duitsland?

Welke zijn de meest relevante onderwerpen om te bespreken in een expertmeeting en waarom?

Welke personen (waaronder één of meer gedragswetenschappers) zouden een constructieve bijdrage kunnen leveren door deelname aan de expertmeeting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid?

1.3 Complicaties bij het beantwoorden van de deelvragen

Gedurende het onderzoek hebben zich complicaties voorgedaan. Complicaties die invloed hebben gehad op de mogelijkheid om de deelvragen te beantwoorden. In de eerste plaats moet in dit kader worden genoemd het feit dat we het tijdspad voor dit onderzoek beperkt was. In een krappe vijf maanden hebben wij dit onderzoek uitgevoerd, waarbinnen ook het plannen, afnemen en verwerken van de gehouden interviews viel, het organiseren van een expertmeeting en het aansturen van onderzoekers in het buitenland. Bovendien heeft het volgende gespeeld. In het bijzonder bij deelvraag 1) en in mindere mate deelvragen 2) en 3) gingen ervan uit dat wij gedurende het verkennende onderzoek inzicht konden krijgen in onder meer de hoogte van de uitgekeerde tipgelden, de zaken waarin en strafbare feiten waarvoor tipgeld is uitgekeerd, en de betrouwbaarheid van de meldingen. Helaas is ons dat inzicht niet verschaft, en om die reden kunnen wij in dit rapport geen uitspraken hierover doen. Hiervoor zijn twee oorzaken te benoemen: Wij hebben geen inzage gekregen in de jaarrapporten die op dit punt worden opgesteld door het Team Nationale Inlichtingen (TNI) en tijdens de interviews met respondenten van politie en OM zijn vragen die zien op het achterhalen van de concrete bedragen die als tipgeld worden uitbetaald onbeantwoord gebleven.

Wat betreft het niet krijgen van inzage in de genoemde jaarrapporten moet het volgende worden opgemerkt. De reden van de weigering is gelegen in het gegeven dat deze jaarrapporten de classificatie 'geheim' hebben en dat door respondenten van politie en OM wordt gevreesd dat het openbaar maken van deze informatie het risico meebrengt dat de identiteit van tipgevers bekend kan worden. Eveneens bestond de vrees dat het bekend raken van de hoogte van de tipgelden de discussie zou versmallen tot een debat over de hoogte van de bedragen in plaats van een debat over de relevantie van tip- en beloningsgelden voor de opsporing.

In overleg met het WODC en de begeleidingscommissie is besloten om, mede gelet op de korte looptijd van dit verkennende onderzoek, geen formele procedure in werking te zetten om wel inzage te krijgen in deze jaarrapporten. Temeer nu de gedachte bestaat dat het bewandelen van deze formele route waarschijnlijk geen ander resultaat zou hebben opgeleverd.

De geschetste complicaties brengen mee dat wij de deelvragen uit de rapport niet volledig kunnen beantwoorden. Deze situatie kan tot de conclusie leiden dat aanvullend onderzoek gewenst is.

1.4 Opzet onderzoek en onderzoeksmethoden

Het hier voorliggende rapport heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 gaan we in op de Nederlandse tip- en beloningsgeldregeling en de zienswijze van respondenten van politie en OM op het uitkeren van geld in ruil voor informatie. In dit hoofdstuk geven wij ook een schets van het Nederlandse politiële inlichtingenlandschap. Dit is van belang nu er anno 2021 een aantal politieonderdelen betrokken is bij het werken met menselijke bronnen. Een deel van die politieonderdelen, denk aan het Team Criminele Inlichtingen en het Team Openbare Orde Inlichtingen, keert geld uit aan hun bronnen. Dit is ook gelegitimeerd op grond van de Circulaire Bijzondere Opsporingsgelden. Bij andere onderdelen, zoals het Team Bijzondere Getuigen en het Team Burgeroperaties, kan op basis van de interviews de wens worden geproefd om ook de mogelijkheid te hebben een financiële compensatie uit te keren. In hoofdstuk 3 staan de factoren die van belang zijn bij de meldingsbereidheid van burgers centraal. In dit hoofdstuk zoomen we in op beschikbare literatuur en worden de uitkomsten van de interviews met gedragskundige respondenten en de expertmeeting besproken. Hoofdstuk 4 staat in het teken van de meest belangrijke bevindingen uit Australië, België en Duitsland wat betreft het uitkeren van financiële vergoedingen aan menselijke bronnen. Hoofdstuk 5 is een concluderend hoofdstuk waarin eveneens een antwoord wordt gegeven op de hoofd- en deelvragen.

Methoden

Voor dit project is een aantal onderzoeksmethoden ingezet: (internationale) *desk-research*, interviews, (juridische) analyse, een expertmeeting en internationale (rechts)vergelijking. De *desk-research*, bestaande uit het bestuderen van de relevante parlementaire stukken en literatuur, is ten dele verricht om het bestaande juridisch raamwerk wat

betreft tip- en beloningsgelden in kaart te brengen. Daarnaast had deze onderzoeksmethode ten doel om de gedragskundig relevante aspecten rondom meldingsbereidheid in kaart te brengen. Voor de internationale *desk-research* is samengewerkt met dr. Adam Masters van het Centre for Social Research & Methods (Australian National University, Australië) en emeritus prof. dr. Paul Ponsaers (Universiteit van Gent, België). De door hen opgeleverde deelrapporten zijn verwerkt in dit rapport en als bijlage gevoegd. De informatie uit Duitsland is door ons zelf geïnventariseerd en verwerkt in dit rapport.

Naast de *desk-research* zijn in de periode september 2020 - januari 2021 vijf interviews met in totaal 20 respondenten van politie en OM afgenomen en hebben vijf interviews plaatsgevonden met respondenten uit de gedragswetenschappelijke hoek.

In het kader van de interviews is met met een breed palet aan relevante actoren uit de praktijk gesproken, variërend van vertegenwoordigers van het Landelijk Parket van het OM, van het TCI en het TOOI, van het TNI, het Team Bijzondere Getuigen (TBG) en het Team Burgeroperaties. We hebben gesproken met 3 respondenten van het Openbaar Ministerie, 5 vertegenwoordigers van het TOOI, 5 respondenten van het TCI, 3 medewerkers van het TBG, 3 respondenten van het TNI en 1 vertegenwoordiger van het Team Burgeroperaties.

Daarnaast is met vijf respondenten met een gedragswetenschappelijke achtergrond gesproken. De respondenten zijn onder andere bevraagd over het bij hun bestaande beeld ten aanzien van het gebruik van tip- en beloningsgelden in relatie tot de meldingsbereidheid van tipgevers. De interviews met deze vijf respondenten zijn cruciaal gebleken voor dit onderzoek, vooral omdat de beschikbare literatuur op dit specifieke aspect van meldingsbereidheid van burgers schaars is.

Vanwege de heersende Covid-19-pandemie is een aantal van deze interviews digitaal afgenomen. Dit geldt niet voor de interviews met respondenten van politie en OM. Vanwege de gevoeligheid van de materie waarover is gesproken zijn die interviews nagenoeg allemaal *face-to-face* afgenomen. Deze interviews zijn bovendien grotendeels geclusterd afgenomen. Hiermee bedoelen we dat tijdens één interview meerdere personen van een organisatieonderdeel zijn bevraagd. Zo spraken wij bijvoorbeeld gedurende het interview met medewerkers van het TCI met vijf respondenten tegelijk. Gelet hierop hebben de interviews met respondenten van politie en OM gemiddeld telkens twee tot drie uur in beslag genomen. Van de interviews zijn, vanwege de gevoeligheid van de materie waarover is gesproken, geen geluidsopnamen gemaakt en de namen van deze respondenten zijn om dezelfde reden geanonimiseerd. Deze onderzoeksbevindingen zijn vervolgens gecodeerd en op basis hiervan hebben wij onze analyse gemaakt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Ten slotte hebben wij op 15 december 2020 een besloten online expertmeeting gehouden waaraan een groot deel van de bovengenoemde respondenten en andere experts (20 in totaal) deel hebben genomen.

2. Tip- en beloningsgelden; procedures en praktijken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de tip- en beloningsgelden in relatie tot de meldingsbereidheid van burgers. Gelet op het feit dat de tipgelden een rol spelen bij het werken met informanten door de diverse inlichtingeneenheden van de politie, schetsen we in de eerste paragraaf het huidige politiële inlichtingenlandschap en gaan we kort in op de rol van de informant. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de Circulaire Bijzondere Opsporingsgelden besproken. In dit hoofdstuk worden naast de relevante wetgeving en literatuur, eveneens de gezichtspunten weergegeven die over de hierboven genoemde thema's bestaan en die tijdens de interviews met respondenten van politie en OM en de expertmeeting met ons zijn gedeeld. Deze gezichtspunten zijn door het gehele hoofdstuk terug te lezen. In de derde paragraaf komen enkele specifieke gezichtspunten van de respondenten van politie en OM aan bod die niet eerder zijn verwerkt in het hoofdstuk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

Er kunnen verschillende typen 'informanten' worden onderscheiden. Ten behoeve van dit onderzoek maken wij onderscheid tussen de informant die zich begeeft in een criminele netwerk en de informant die dit niet doet. In dit rapport wordt geen heel strikt onderscheid gemaakt tussen deze verschillende soorten informanten, maar waar dat nuttig of wenselijk is, zullen deze typen expliciet worden benoemd.

2.2 Het Nederlandse politiële inlichtingenlandschap

Voordat we inzoomen op het politiële inlichtingenlandschap is het goed om stil staan bij de manieren waarop een burger (strafrechtelijk) revelante informatie (indirect) kan melden aan de politie. De meest in het oog springende variant is waarschijnlijk die van de aangifte, waarbij een burger, vaak het slachtoffer, de politie, in de vorm van een aangifte, op de hoogte stelt van een gepleegd strafbaar feit.[1] Een aangifte kan leiden tot de start van een opsporingsonderzoek en kan als bewijsmiddel worden gebruikt in een daaropvolgende strafzaak. Over het algemeen betekent het doen van aangifte dat de persoonlijke gegevens van de aangever in het strafdossier worden opgenomen.[2] Met andere woorden, diens gegevens worden bekend bij de verdachte.

1 Zie de artikelen 160 e.v. Sv.

2 Een aangever kan ervoor kiezen 'domicilie te kiezen'. In plaats van de adresgegevens van de aangever, worden dan andere adresgegevens, bijvoorbeeld die van het politiebureau, als persoonlijke gegevens in het proces-verbaal van de aangifte opgenomen.

Naast het doen van een aangifte zijn er ook allerlei mogelijkheden om anoniem informatie te delen met de politie. Dit kan allereerst op een indirecte manier door anoniem informatie te delen met Meld Misdaad Anoniem (MMA). Deze meldlijn is in handen van een stichting en bij deze stichting zijn tal van organisaties als 'partner' aangesloten, waaronder de politie en Koninklijke Marechaussee, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), gemeenten en enkele private partijen.[1] De stichting MMA richt zich, volgens haar website, op burgers die, anoniem, informatie willen verstrekken over allerlei soorten criminaliteit, en profileert zich als onafhankelijke organisatie die uitdrukkelijk geen onderdeel uitmaakt van de politie. Een burger kan via internet of telefonisch een melding doen. Wanneer de informatie voldoende concreet is, relevante gegevens over specifieke daders en/of omstandigheden bevat, kan deze bijdragen aan de opsporing van een misdrijf. De anonimiteit van de melder kan dan gewaarborgd worden, en de informatie kan worden doorgespeeld aan de politie.[2] Op basis van deze informatie kan een opsporingsonderzoek worden gestart. Ook andere partijen zoals gemeenten kunnen zich, tegen betaling, abonneren op voor hen relevante informatie van MMA.

Het op een directe (maar wel anonieme) manier delen van informatie met de politie kan in eerste instantie bij het Team Criminele Inlichtingen (TCI) als het gaat om strafrechtelijk relevante informatie. De burger die de informatie aanlevert, wordt aangeduid als informant. Met informanten wordt doorgaans ingezet op een langdurige relatie. Dat wil zeggen dat zij over een langere periode op gezette tijden worden bevraagd naar relevante informatie. Deze informatie kan na een intern validatie- en wegingsproces worden verstrekt aan de recherche middels het TCI-proces-verbaal. Op basis van dit proces-verbaal kan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart. Deze informatie kan ook worden gebruikt als sturingsinformatie, dat is informatie die richting kan geven aan de tactische recherche, in reeds lopende strafrechtelijke onderzoeken. TCI-informatie wordt, vanwege de beperkte toetsingsmogelijkheden door bijvoorbeeld de verdediging, niet voor het bewijs gebruikt in strafzaken. Hierover later meer. Een burger kan ook op een afgeschermde wijze informatie delen met het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Deze laatste inlichtingeneenheid tracht op deze manier inlichtingen te verkrijgen over mogelijke verstoring van de openbare orde. In de context van het TOOI moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het tipgeven over mogelijke verstoringen van de openbare orde tijdens een demonstratie. Met de ingewonnen inlichtingen kan de burgemeester worden geïnformeerd over de noodzaak van de inzet van de politie.[3]

1 Zie het overzicht op de website van Meld Misdaad Anoniem, te raadplegen via https://www.meldmisdaadanoniem.nl/partners/ .

2 Brinkhoff 2014, p. 64.

3 Zie uitgebreid over de werkzaamheden van het TOOI een artikel over de voorganger ervan, de Regionale Inlichtingendienst. Hierbij moet wel worden aangetekend dat alleen de openbare orde-taak bij het huidige TOOI is belegd. S. Brinkhoff, *De Regionale Inlichtingendienst: ongecontroleerd balanceren op en over de grens van rechtmatigheid*, *NJB*, 2012(30), 2122-2127.

Een tipgever van het TCI, aangeduid als informant, kan onder omstandigheden ook worden overgedragen aan het Team Bijzondere Getuigen (TBG). Een voorbeeld daarvan is de situatie dat een tipgever mogelijk ook een waardevolle rol kan spelen in de strafrechtelijke procedure als beperkt anonieme getuige op grond van art. 190 lid 3 Sv, anonieme bedreigde getuige in de zin van art. 226a e.v. Sv of als kroongetuige als bedoeld in art. 226g Sv. De rol van de informatie meldende burger verandert dan: van anonieme tipgever wordt hij mogelijk een getuige wiens verklaring ook bewijswaarde heeft. Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat een tipgever onder regie van de politie wordt ingezet om informatie te blijven verzamelen binnen een criminele organisatie waar hij deel van uitmaakt of contact mee heeft. Ook in dat geval verandert de rol van de tipgevende burger. Op dat moment praten we immers over de inzet van die burger als stelselmatige burgerinformant van art. 126v Sv of zelfs als (criminele) burgerinfiltrant van art. 126w Sv. In dat geval wordt de tipgever verder ingezet door het Team Burgeroperaties. Het TCI, het TOOI en het TBG zijn op regionaal niveau organisatorisch samengebracht in het Team Inwinning.[4] Het Team Burgeroperaties heeft nauwe contacten met het TCI en het Team Getuigenbescherming (TGB); voor het Team Burgeroperaties is het immers van belang om een goede informatiepositie te hebben voorafgaand aan de inzet van een burger mede gezien de mogelijkheid dat de burger beschermd moet worden vanwege zijn handelen onder regie van politie en OM.[5] Hieronder gaan we kort in op de genoemde politieonderdelen. Dit doen we omdat het element financiële beloning in ruil voor informatie bij al die onderdelen op dit moment een rol speelt of mogelijk in de toekomst een rol gaat spelen.

Het Team Criminele Inlichtingen (TCI)

Een burger kan zich tot het TCI wenden met mogelijk strafrechtelijke relevante informatie. Elke regionale politie-eenheid, de Koninklijke Marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten en de Landelijke Eenheid beschikken over een eigen TCI.[6] Bij de Landelijke Eenheid is bovendien een Team Nationale Criminele Inlichtingen (TNI) ingericht, dat ondersteunende werkzaamheden ten aanzien van de TCI's verricht. De rol van het TNI is coördinerend, adviserend en ondersteunend aan de afdelingen Inwinning van de eenheden. Bij het TNI wordt informatie geanalyseerd, worden informanten geregistreerd en wordt het contact met het buitenland over heimelijke inwinning onderhouden (zowel ingaand als uitgaand). TNI registreert en adviseert over alle tipgeldzaken ingebracht door de Eenheden van de politie en de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD's). De analysepoot wordt steeds belangrijker voor het TNI. Informatie van verschillende

4 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TOOI d.d. 7 december 2020.

5 Zo volgt uit het interview met een respondent van het Team Burgeroperaties d.d. 26 november 2020.

6 D. van der Bel, A.M. van Hoorn & J.J.T.M. Pieters, *Informatie en opsporing. Handboek informatieverwerving, -verwerking en –verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk*, Zeist: Kerckebosch 2013, p. 182.

regionale eenheden Inwinning wordt verzameld en in een database verwerkt. Op basis van die database kunnen analyses over de criminaliteitsontwikkeling worden gemaakt.

De hoofdtaak van een TCI is het verzamelen, verifiëren en verwerken van criminele inlichtingen. Daartoe worden met name menselijke bronnen gebruikt, de zogenaamde informanten.[7] Over informanten weiden we later uit. De verzamelde inlichtingen, hoofdzakelijk verkregen door het 'runnen' van informanten, zorgen ervoor dat het TCI ten eerste concrete processen-verbaal kan verstrekken aan de tactische recherche. Op basis hiervan kan de tactische recherche, nadat doorgaans deze en aanvullende informatie in zogenaamde weeg- en stuurploegen is besproken, een strafrechtelijk onderzoek starten. Het TCI-proces-verbaal kan ook dienen ter sturing van een al lopend opsporingsonderzoek. Ten tweede stellen de verzamelde inlichtingen het TCI in staat om criminaliteitsontwikkelingen in kaart te brengen. Deze ontwikkelingen worden op landelijk niveau bijeengebracht en geanalyseerd door het TNI.

Het werk van het TCI valt onder de paraplu van artikel 3 Politiewet.

Het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI)

Zoals eerder aangegeven houdt het TOOI zich bezig met het verzamelen, verifiëren en verwerken van inlichtingen op het gebied van de openbare orde en mogelijke verstoringen daarvan.[8] Daartoe worden met name menselijke bronnen gebruikt, de zogenaamde informanten. Het TOOI zoekt naar informatie over bewegingen en activiteiten van groepen van personen die mogelijk tot ernstige openbare ordeverstoringen kunnen leiden. Deze informatie wordt gebruikt om dergelijke verstoringen te voorkomen of repressief de orde te herstellen.[9] Het doel is om de burgemeester, zo vroeg mogelijk, van informatie te voorzien die van belang kan zijn voor de handhaving van de openbare orde, zodat er goede besluitvorming plaats kan vinden. Het werk van het TOOI valt onder de paraplu van artikel 3 Politiewet.

Het Team Bijzondere Getuigen (TBG)

Het TBG is rond 2009 opgericht op pilotbasis.[10] In 2014 is er in het Landelijk overleg hoofden Inwinning vastgesteld dat elke eenheid een eigen TBG moet hebben. Bij de overgang naar de Nationale Politie is eerst voorzien in een TBG bij de Landelijke Eenheid. In 2021 zijn ook TBG-teams in de regionale eenheden geformeerd. Het TBG heeft de taak burgers te begeleiden naar de rol van 'bijzondere getuige'.

7 Zie artikel 5 van het Besluit verplichte politiegegevens.

8 S. Brinkhoff, *De Regionale Inlichtingendienst: ongecontroleerd balanceren op en over de grens van rechtmatigheid*, *NJB*, 2012(30), 2122-2127.

9 Zie in dit verband de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 19 juni 2019 met als onderwerp '*brief over het bericht hoe de politie informanten werft onder klimaatactivisten*'.

10 Zo volgt uit het interview met respondenten van het Team Bijzondere getuigen d.d. 7 januari 2021.

Dit kunnen ook informanten van het TCI zijn. Het TBG houdt zich bezig met verschillende trajecten: 1) de begeleiding van de kroongetuige in wording van art. 226g Sv, 2) de begeleiding van de bedreigde anonieme getuigen in wording van art. 226a Sv en 3) de begeleiding van burgers die een kluisverklaring willen afleggen. Het gaat dan om een zogenaamde testamentverklaring: als de betrokkene overlijdt, dan wordt de informatie uit de verklaring bekend gemaakt. De begeleiding bestaat in al die gevallen feitelijk in het runnen van deze burgers: het voeren van gesprekken, het onderhouden van de contacten en het treffen van voorbereidingen voor een overeenkomst voor bijvoorbeeld een kroongetuigedeal. Pas als er een overeenkomst is met de burger waarmee wordt gesproken, laat het TBG de zaak los. Dan komt de begeleiding van die persoon in handen van de tactische recherche.[11]

Het Team Burgeroperaties

Het Team Burgeroperaties dat sinds 2017 bestaat, is in de kern een team ter ondersteuning van het tactische team dat het daadwerkelijke onderzoek draait en zich bezighoudt met de inzet van burgers in de opsporing.[12] Concreet hebben we het dan over de stelselmatige informant van art. 126v Sv, de burgerpseudodienstverlener of -koper van art. 126ij Sv en de (criminele) burgerinfiltrant van art. 126w Sv. Het Team Burgeroperaties zet dus met gebruikmaking van bijzondere opsporingsbevoegdheden burgers in voor de opsporing. Het Team Burgeroperaties opereert onder gezag van een officier van justitie van het Landelijk Parket van het OM. Rondom de concrete inzet van een burger wordt afstemming gezocht met deze officier en de officier van de opsporingseenheid die het onderzoek draait. Daarnaast kan een concrete casus worden voorgelegd aan de Centrale Toetsingscommissie (CTC) van het OM en het College van PG's. De inzet van een criminele burgerinfiltrant wordt zelfs aan de minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Centraal in het werk van het Team Burgeroperaties staat de toetsing op vier aspecten gedurende en na afloop van een inzet van een burger: betrouwbaarheid, stuurbaarheid, controleerbaarheid en veiligheid. Deze vier aspecten vormen de rode draad voor de inzet van een burger.

2.3 Het werken met informanten

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat zowel het TCI als het TOOI werken met informanten. Voorts is inzichtelijk gemaakt dat een informant van het TCI onder omstandigheden kan worden overgedragen aan het TBG om te onderzoeken of een rol als bijzondere getuige in het verschiet ligt.

11 Zo volgt uit het interview met respondenten van het Team Bijzondere getuigen d.d. 7 januari 2021

12 Zo volgt uit het interview met een respondent van het Team Burgeroperaties d.d. 26 november 2020.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat een informant actief wordt ingezet om informatie te blijven verzamelen binnen een criminele organisatie. Een dergelijk traject vindt plaats onder begeleiding van het Team Burgeroperaties. Gelet op de centrale rol die een informant speelt in de context van al deze, voor dit onderzoek van belang zijnde, politieonderdelen, staan we hieronder wat langer stil bij de rol en functie van een informant.

Op grond van art. 12 lid 7 van de Wet politiegegevens wordt onder informant verstaan "[een] persoon die heimelijk aan een opsporingsambtenaar informatie verstrekt omtrent strafbare feiten of ernstige schendingen van de openbare orde, die door anderen zijn of worden gepleegd of verricht, welke verstrekking gevaar voor deze persoon of voor derden oplevert." Uit deze definitie volgt dat de informant zijn informatie verstrekt aan rechercheurs van een TCI en TOOI, onder de voorwaarde dat zijn identiteit onbekend blijft.[13] Immers, bij het bekend worden van de bron van de informatie bij de verdachte, zou een gevaar voor de veiligheid van de informant en voor diens naasten kunnen ontstaan.

Van der Bel e.a. schrijven in hun handboek dat uit de praktijk blijkt dat de meeste informanten van het TCI een criminele achtergrond hebben. Zij schatten het aandeel criminelen in het informantenbestand ergens tussen de 80 en 100%.[14] Dat hoge percentage is op zichzelf niet verwonderlijk: om informatie te verstrekken over personen in het criminele milieu, van wie de afscherming van hun criminele activiteiten van groot belang is, zal men zich voor informatie moeten richten op informanten die in dergelijke kringen verkeren. Zoals hierboven reeds vermeld, wordt de (criminele) positie van de informant, in het kader van dit verkennende onderzoek, pas problematisch wanneer hij verklaart over feiten ten aanzien waarvan hij zelf als verdachte kan worden aangemerkt.

Juridisch gezien kan de inzet van een informant in de opsporing op twee wettelijke grondslagen gebaseerd worden: art. 3 Politiewet en art. 126v Sv. Uit de praktijk van het TCI blijkt dat er uitsluitend gebruik wordt gemaakt van de 'gewone' informant, die wordt gerund op basis van het algemeen taakstellende artikel 3 Politiewet.[15] Uit onderzoek blijkt dat bij informanten deze werkwijze de voorkeur geniet.[16] Bij de hieronder beschreven wettelijke grondslag van art. 126v Sv wordt namelijk een overeenkomst gesloten tussen de opsporingsambtenaar en de informant, een omstandigheid die de informant zou ontmoedigen om bij het TCI te verklaren. Ook zou bij TCI-medewerkers en TCI-officieren de vrees bestaan dat de afscherming

13 Brinkhoff 2014, p. 98.

14 Van der Bel e.a. 2013, p. 187.

15 Van der Bel e.a. 2013, p. 187.

16 A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants & J.M.W. Lindemann, *De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie, WODC reeks Onderzoek en Beleid nr. 222*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 88 en 261. Zie ook Bleichrodt 2010, p. 20-23.

van de identiteit van een 126v-informant moeilijker te garanderen is omdat de op te maken overeenkomst een bepaling kan bevatten waarmee de informant zich verplicht als getuige te verklaren op het onderzoek ter terechtzitting.[17] Zoals we eerder schreven kan het Team Burgeroperaties wel een overgedragen informant van het TCI inzetten als stelselmatige informant ex art. 126v Sv.

Dit verkennende onderzoek naar tip- en beloningsgelden ziet op de vraag in hoeverre een (verhoging van) het tipgeld van invloed kan zijn op de meldingsbereidheid van burgers. Gelet hierop is het goed om op deze plaats stil te staan bij de inschrijving van een burger als informant bij het TCI. De informant kan op verschillende wijzen met het TCI in contact treden.[18] Zo worden de contactgegevens van het TNI vermeld op de Nationale Opsporingslijst van de politie, die via internet te raadplegen is, zodat een potentiële informant zelf contact kan opnemen. Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat een persoon bij de politie als getuige wordt gehoord, maar aangeeft enkel te willen praten wanneer zijn anonimiteit gewaarborgd is. De dienstdoende rechercheurs kunnen in zo een geval hun collega's van het TCI inschakelen om de situatie te beoordelen. Een informant kan verschillende redenen of motieven hebben om naar de politie te stappen met zijn informatie. Zo beschrijven Van der Bel e.a. als motieven onder meer: wraakgevoelens jegens een (criminele) concurrent, het innen van het tipgeld, jaloezie, concurrentieoverwegingen, burgerzin of burgerplicht en de behoefte dat bepaald gedrag wordt gestopt (bijvoorbeeld voor een familielid van een crimineel).[19] De informant kan daarnaast de verwachting hebben dat praten met de politie hem voordeel oplevert in zijn eigen strafzaak of kan zelfs gestuurd zijn vanuit zijn eigen criminele organisatie om bewust valse informatie te verschaffen of om te trachten informatie van het TCI te bemachtigen.[20] In welke mate de motieven van de informant meespelen bij de beslissing om hem als informant in te schrijven, is niet bekend.

Vervolgens treedt het TCI al dan niet in contact met de potentiële informant. Indien dat het geval is, worden de spelregels uitgelegd en wordt beoordeeld of de potentiële informant een verdachte en/of getuige is en in welke mate er een afschermingsbelang aanwezig is.[21] De informant kan, bij eigen instemming, op dat moment worden ingeschreven in het informantenbestand als voorlopig geregistreerde informant. Naar aanleiding van de inschrijving beoordeelt de CI-officier van justitie de kwaliteit van de informant en de duur van de inschrijving. De voorlopig geregistreerde informant wordt met een

17 Van der Bel e.a. 2013, p. 187.

18 Brinkhoff 2014, p. 99-100 en Van der Bel e.a. 2013, p. 188-189.

19 Van der Bel e.a. 2013, p. 187-188.

20 Brinkhoff 2014, p. 100.

21 Uit de definitie van de informant uit het zevende lid van artikel 12 Wet politiegegevens volgt immers dat van een informant sprake is in het geval dat er gevaar ontstaat wanneer de informant zijn informatie met de politie deelt. In dat geval is er een belang om de identiteit van de informant af te schermen.

uniek persoonsnummer aangemeld bij het TNI, waardoor gewaarborgd wordt dat de persoon niet bij meerdere TCI's als informant is ingeschreven. Ook wordt beoordeeld of er elders in het land opsporingsonderzoeken tegen hem lopen. De TCI-officier beslist dan of de bedoelde persoon als geregistreerde informant kan worden ingeschreven. Bij inschrijving begint het daadwerkelijke 'runnen'. Een informant wordt altijd door twee runners begeleid.[22] De gesprekken die de runners met de informant hebben worden geregistreerd in zogenaamde journaals. Verstrekte informatie kan dan worden 'veredeld', met andere woorden worden aangevuld of geverifieerd met reeds beschikbare informatie. Na veredeling kan de chef van het TCI ervoor kiezen om de informatie te verbaliseren in een zogenaamd TCI-proces-verbaal. Van belang is dat het proces-verbaal zo wordt opgesteld dat de informatie niet herleidbaar is tot de informant die als bron fungeerde. Uiteindelijk wordt het TCI-proces-verbaal verstrekt aan de (tactische) recherche, waarmee sturing kan worden gegeven aan een lopend opsporingsonderzoek of op basis waarvan een nieuw opsporingsonderzoek wordt gestart.

2.4 De Circulaire bijzondere opsporingsgelden

Het uitbetalen van tipgeld aan informanten en het uitloven en betalen van een beloning aan een tipgever zijn geregeld in de *Circulaire bijzondere opsporingsgelden* (de Circulaire).[23] Hierbij moet direct worden aangetekend dat het uitbetalen van tipgeld aan informanten van het TOOI niet plaatsvindt op basis van de Circulaire. Hiervoor is een door het TOOI opgestelde interne regeling van toepassing. Deze regeling is opgesteld in dezelfde lijn als de Circulaire.[24] De huidige circulaire trad op 1 januari 2015 in werking en regelt het toekennen en beschikbaar stellen van gelden ten behoeve van de financiële beloning van tipgevers en informanten door de minister van Veiligheid en Justitie, op verzoek van de betrokken hoofdofficier van justitie. Daarnaast regelt de circulaire het beschikbaar stellen van andere gelden, zoals pseudokoop-, opkoop- en toongeld.[25]

Van belang is ook te vermelden dat het uitbetalen van tipgeld uitsluitend aan een limitatief opgesomd rijtje personen kan (waaronder informant of burgerinfiltrant). De getuige staat daar niet tussen. Tipgeld aan een getuige kan dus niet op grond van de Circulaire plaatsvinden. Een beloning kan worden uitbetaald aan een ieder, niet zijnde een informant of burgerinfiltrant. De getuige valt daar (dus) ook onder. Gedurende de interviews met respondenten van politie en OM is duidelijk naar voren gekomen dat op het bieden van een financiële vergoeding aan (bijzondere) getuigen op dit moment nog een taboe rust en niet is toegestaan. In paragraaf 3.5 weiden we hierover uit. De

22 Brinkhoff 2014, p. 100.

23 *Stcrt.* 2014, 37536.

24 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TOOI d.d. 7 december 2020.

25 Artikel 2 lid 1 Circulaire bijzondere opsporingsgelden.

relevantie hiervan voor dit verkennende onderzoek schuilt erin dat bij sommige respondenten van politie en OM de overtuiging heerst dat het bieden van een financiële compensatie aan (bijzondere) getuigen tot de mogelijkheden moet behoren. Deze zienswijze is mede ingegeven door de gedachte dat een dergelijke getuige behoorlijk wat (sociaal-economische) hinder kan ondervinden van het feit dat hij een getuigenverklaring aflegt.

Tipgeld

De Circulaire beschrijft in artikel 1 aanhef en sub a achtereenvolgens drie categorieën tipgeld. Tipgeld is ten eerste geld dat op verzoek van de betrokken hoofdofficier van justitie beschikbaar wordt gesteld aan (onder andere) een informant of een burger met wie een overeenkomst ex artikel 126v Sv of 126zt Sv is afgesloten, wegens door hem verstrekte inlichtingen (of door hem verstrekte diensten), die hebben geleid tot de *opheldering* van een strafbaar feit. Onder 2° wordt de situatie beschreven waarin de informatie van de bovengenoemde persoon leidt tot de *inbeslagneming* van bepaalde goederen, welke inbeslagneming zonder die informatie niet plaats had kunnen vinden. Ook in dat geval kan tipgeld worden uitgekeerd. Vervolgens wordt onder 3° een aantal omstandigheden opgesomd waarin de informatie niet leidt tot de opheldering van een strafbaar feit, maar wel op enige wijze *van belang is geweest voor de opsporing*, omdat daarmee bijvoorbeeld het plegen van een strafbaar feit is voorkomen. Ook kan, op grond van deze bepaling, een zogenaamde aanmoedigingspremie aan een informant worden betaald, wanneer het Openbaar Ministerie verwacht dat het opsporingsonderzoek over een lange periode zal lopen. Een informant is volgens de Circulaire 'een persoon die heimelijk aan een opsporingsambtenaar informatie verstrekt omtrent strafbare feiten of ernstige schendingen van de openbare orde, die door anderen zijn of worden gepleegd of verricht, welke verstrekking gevaar voor deze persoon of voor derden oplevert.'[26]

Tipgeld wordt dus uitbetaald aan informanten nadat zij informatie hebben verstrekt aan de opsporingsdiensten, die van een bepaalde waarde is geweest voor de opsporing. Betaling vindt, in het algemeen, achteraf plaats op een *no cure, no pay* basis. Hoewel het principe van *no cure no pay* nog steeds leidend is, is wel een verschuiving te zien naar het óók waarderen van informanteninformatie voor de vorming van criminaliteitsbeelden: op basis hiervan kan op regionaal en landelijk niveau meer inzicht worden verkregen in criminele samenwerkingsverbanden.[27] In de Circulaire is een grondslag te vinden om informanten ook voor dergelijke 'beeldinformatie' tipgeld uit te keren. Zie hiervoor art. 1 aanhef en sub a onder categorie 3 punt viii van de Circulaire. Doorgaans zal de informant een persoon zijn

26 Artikel 1 aanhef en sub j Circulaire bijzondere opsporingsgelden. Een zelfde definitie vindt men in artikel 12 lid 7 van de Wet politiegegevens.

27 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TNI d.d. 8 december 2020 en respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

die zich in het criminele milieu begeeft en vanuit die positie kennis draagt van ophanden zijnde strafbare feiten. De informant komt echter niet voor betaling in aanmerking, wanneer hij inlichtingen verschaft over feiten ten aanzien waarvan hij zelf als verdachte kan worden aangemerkt.[28] Ook geldt, in beginsel, dat niet wordt overgegaan tot betaling indien ten minste drie jaar is verstreken nadat de verstrekte inlichtingen voor tactisch gebruik via een proces-verbaal beschikbaar zijn gesteld.[29]

De procedure voor het uitbetalen van tipgeld door het TCI en het TOOI is gedeeltelijk gelijk.[30] Het startpunt wordt gevormd door de runner die het idee oppert om tipgeld uit te keren aan een informant voor gegeven informatie. De runner gaat dan wel eerst te rade bij het tactische rechercheteam die de door bron verstrekte informatie heeft ontvangen of deze info meerwaarde heeft gehad voor het tactisch onderzoek: wat is het resultaat van dat onderzoek geweest en is dat resultaat (mede) geboekt door de informatie van de informant? Na een interne toets door een operationeel expert en operationeel specialist wordt de aanvraag doorgezet naar het TNI. Het TNI beoordeelt de aanvraag aan de hand van de Circulaire in het geval van het TCI en op basis van de interne circulaire bij het TOOI. Daarbij vergelijkt het TNI de zaak met andere zaken waarin eerder tipgeld is betaald. Er bestaat ook een lijst van richtbedragen die passen bij bepaalde misdrijven. Bovendien gelden onder meer de volgende wegingsfactoren om tot de hoogte van een bedrag te komen:

- betreft het unieke informatie?;
- loopt de informant een risico door het delen van informatie?;
- welke impact heeft de informatie op de maatschappij?;
- welke waarde heeft de informatie voor een strafzaak als het om het TCI gaat?;
- in welke mate is er sprake van informatie die ziet op ondermijnende criminaleit in het geval het om het TCI gaat?;
- hoeveel moeite heeft de informant moeten doen om de informatie te bemachtigen?;
- in hoeverre is de informatie van belang voor de besluitvorming door de burgemeester als het om het TOOI gaat?;
- welke besparing (van kostbare politiecapaciteit) levert de informatie op?

Na toetsing door het TNI wordt in het geval van het TOOI het tipgeld betaald uit de operationele kosten van de politie-eenheid. TNI adviseert over de tipgeldaanvraag en legt deze voor bij het Team Informatie en Operationele Coördinatie van het Landelijk Parket die over het geadviseerde bedrag een beslissing neemt en aldus het tipgeldbedrag

28 Mogelijk kan dan de rechtsfiguur van de ‘kroongetuige’ in de zin van art. 226g e.v. Sv in beeld komen.

29 Artikel 4 Circulaire bijzondere opsporingsgelden.

30 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TOOI d.d. 7 december 2020, het TNI d.d. 8 december 2020 en het OM d.d. 9 december 2020.

vaststelt en beschikbaar stelt. De beslissing om het tipgeld daadwerkelijk uit te betalen ligt bij de TCI-officier van justitie in overleg met het hoofd TCI.[31]

Beloningsgeld

Op grond van de circulaire kan de hoofdofficier van justitie in het belang van het onderzoek en met voorafgaande machtiging van de Minister van Justitie en Veiligheid een zogenaamde beloning uitloven. Feitelijk is de routing als volgt. De hoofdofficier van een parket looft de beloning uit, op voordracht van de zaaksofficier. Deze zaaksofficier neemt hieraan voorafgaand dus eerst contact op met zijn hoofdofficier om te polsen of het uitloven van beloningsgeld tot de mogelijkheden behoort. Vervolgens vindt overleg plaats met het Team Informatie en Operationele Coördinatie van het Landelijk Parket, waarnaer door het Landelijk Parket een bedrag wordt vastgesteld op basis van de bovengenoemde criteria en rekening houdend met het feit dat dit bedrag niet teveel afwijkt met andere soortgelijke zaken in het land.[32]

Bij het beloningsgeld gaat het om geld dat wordt uitgeloofd in ruil voor informatie, afkomstig van een tipgever.[33] Een beloning wordt uitgeloofd voor informatie die leidt tot de aanhouding of het bekend worden van de dader(s) van een ernstig misdrijf, mits voldaan is aan de publicatie-eis van art. 6, aanhef en onder b van de circulaire, welke inhoudt dat de uitgeloofde beloning onder een breed publiek bekend is gemaakt. Een spraakmakend voorbeeld van het uitloven van een beloning vindt men in de strafzaken tegen verdachten Ridouan T. en Said R. Beide verdachten werden gezien als opdrachtgevers tot verschillende liquidaties en volgens het Openbaar Ministerie bekleedden zij belangrijke posities in de wereld van de drugshandel. Tegen hen werd een beloning uitgeloofd van 100.000,- euro.[34] Niet eerder werd zo een hoog bedrag door het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgeloofd voor informatie die leidt tot de aanhouding van een verdachte. Andere voorbeelden van uitgeloofde beloningen vindt men op de Nationale Opsporingslijst van de Nationale Politie.[35] Gedurende dit onderzoek hebben wij de cijfers ontvangen over de uitgeloofde beloningen over de jaren 2014 - 2020. Hieruit is op te maken dat de bedragen van de beloningen gemiddeld variëren tussen de 3.000,- en 30.000,- euro. De beloningen worden uitgeloofd voor zaken waarin levensdelicten (veelal cold cases) centraal staan, maar evengoed worden beloningen in het vooruitzicht gesteld voor strafzaken die gaan over op geweldadige woningovervallen, straatroof en brand-

31 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

32 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

33 Zie artikel 1 aanhef en sub b en sub m Circulaire bijzondere opsporingsgelden.

34 NRC Handelsblad 21 november 2018. https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/21/om-looft-100-000-euro-uit-voor-tip-liquidatieverdachten-a2756129

35 Te raadplegen via https://www.politie.nl/gezocht-en-vermist/nationale-opsporingslijst .

stichting. In de cijfers van 2014 en 2015 is te zien dat ongeveer 30 keer per jaar een beloning wordt uitgeloofd, terwijl in de jaren erna dit oploopt naar ruim 70. In 2020 daalt dit aantal dan weer naar 24.

Uit het interview met respondenten van het OM is gebleken dat het uitloven van een beloning vroeger een *ultimum remedium* was.[36] Anno nu gebeurt dit steeds vaker al in een vroege fase van een opsporingsonderzoek. Het idee is dat dit kan leiden tot capaciteitsbesparing: hoe sneller een zaak door een tip wordt opgelost, des te minder opsporingscapaciteit het kost. Het blijkt dat niet vaak beloningsgeld wordt uitbetaald. Toch wordt het als een nuttig middel gezien.[37] Aangegeven wordt dat een beloning ook als tactisch middel kan worden gebruikt. Het volgende voorbeeld illustreert dit. Stel je hebt een aantal verdachten op het oog, maar op dat moment is er nog onvoldoende informatie beschikbaar voor een aanhouding; dan kan je ervoor kiezen om met een uitgeloofde beloning in de uitzending van Opsporing Verzocht te komen waarbij je voor die tijd al een aantal telefoontaps hebt aangesloten op deze verdachten en hun omgeving. Dan kun je afwachten wat deze uitzending voor 'ruis' oplevert over de afgetapte lijnen. Dan kan het noemen van een beloningsbedrag bij Opsporing Verzocht wel degelijk iets teweeg brengen, zonder dat dit bedrag uiteindelijk ook daadwerkelijk aan een tipgever uitbetaald dient te worden.

Toezicht op de bijzondere opsporingsgelden

Ten slotte wordt in deze paragraaf stilgestaan bij het toezicht op de bijzondere opsporingsgelden. Op grond van het eerste lid van artikel 3 van de Circulaire legt het Team Nationale Criminele Inlichtingen (TNI) een database aan waarin alle tipgeldzaken, in de zin van de Circulaire, worden geregistreerd. Het tweede lid van artikel 3 schrijft voor dat jaarlijks, in maart, een jaaroverzicht van het afgelopen jaar wordt opgesteld waarin alle tipgeldzaken worden opgenomen. Het jaaroverzicht wordt opgesteld door de Landelijke Eenheid, met tussenkomst van de hoofdofficier van het Landelijk Parket, en wordt gericht aan de Minister. In het jaaroverzicht worden cijfers opgenomen, uitgesplitst per opsporingsdienst, met betrekking tot het aantal zaken per delictsoort, het gemiddeld uitbetaalde bedrag per delictsoort, het totale bedrag aan tipgeld dat is toegekend, en de door derden, al dan niet met een afgegeven garantstelling, in het vooruitzicht gestelde of uitbetaalde financiële beloningen ten behoeve van informanten. Daarnaast bevat het jaaroverzicht onder meer een overzicht met daarin de uitgeloofde beloningen. De informatie in het jaaroverzicht mag geen gegevens bevatten die herleidbaar zijn tot concrete zaken of personen.

In de loop van dit verkennende onderzoek is verzocht om inzage te verkrijgen in de genoemde jaarrapporten. Deze inzage is niet verkregen en om die reden kunnen wij in dit rapport geen uitspraken doen

36 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

37 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

over de uitgekeerde tipgelden en, misschien nog wel belangrijker, ook niet over de relatie tussen de hoogte van deze bedragen en de meldingsberiedheid van de burger. De redenen hiervoor zijn reeds aangegeven in de inleiding van dit rapport.[38]

2.5 Gezichtspunten van respondenten van politie en OM

Veel relevante informatie die ons is verschaft door respondenten van politie en OM is in de vorige paragraaf al weergegeven. In deze paragraaf staan we stil bij een aantal meer specifieke gezichtspunten van deze respondenten die zijn verwoord tijdens de interviews en de gehouden expertmeeting, waarbij telkens is ingezoomd op de invloed van tip- en beloningsgelden op de bereidheid van burgers tot het geven van tips aan de politie. De vraag naar wat een tipgever überhaupt beweegt om informatie met de politie te delen is hiermee nauw verbonden. In deze paragraaf zoomen we allereerst in op de tipgelden, waarna we wat beknopter stilstaan bij de beloningsgelden.

Uit de interviews komt niet een eenduidig beeld naar voren wat betreft de gepercipieerde invloed van tipgelden op de bereidheid om informatie te delen. Zo geven respondenten van het TCI aan dat de mogelijkheid van het uitbetalen van tipgeld doorgaans belangrijk wordt gevonden door informanten. Dit hangt wel af van het type delict waarover gemeld wordt. Wordt bijvoorbeeld informatie gedeeld over kinderporno dan speelt de mogelijkheid van het uitkeren van tipgelden nauwelijks een rol. Vaak is het zo dat het financiële aspect in het begin niet leidend aanwezig is, maar dat wanneer de samenwerking tot stand komt, al snel blijkt dat met name de informanten die tegen het criminele milieu aan schuren geld belangrijk vinden. De mogelijkheid van het uitbetalen van tipgeld wordt doorgaans door de runners van het TCI in het eerste gesprek genoemd. Aangegeven wordt dat dit potentiële informanten over de streep kan trekken om op regelmatige basis informatie te delen met het TCI.[39] Vanuit het TOOI wordt deels een ander beeld geschetst. Respondenten van die inlichtingeneenheid geven aan dat een deel van hun informanten ideologisch gemotiveerd is. Het uitkeren van tipgeld kan om die reden als een belediging worden ervaren. De TOOI-informanten die wel betaald willen worden, zitten vaak in de hoek van de voetbalhooligans, extreem-links en extreem-rechts.[40] Respondenten van het OM denken dat het een combinatie van factoren is die maakt dat informanten informatie delen met de politie: wraak, het uitschakelen van de concurrentie, geld, sensatiezucht, het verspreiden van desinformatie. Tegelijk geven ze aan dat de kans dat je als politie achter de echte motieven komt van het delen van gegevens zeer klein is.[41] Op basis

38 Zie paragraaf 1.3 Complicaties bij het beantwoorden van de deelvragen

39 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TCI d.d. 9 december 2020.

40 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TOOI d.d. 7 december 2020.

41 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020. Deze uitspraak doet vermoeden dat het van belang kan zijn om met de informanten zelf te praten om hun motieven te achterhalen.

van de interviews met respondenten van politie en OM weten we dat bij de beoordeling van de hoogte van het uit te keren bedrag het uitgangspunt geldt dat elke tipgeldaanvraag 'op zichzelf staat', aldus de geïnterviewden.

Tijdens de interviews is getracht om na te gaan of de hoogte van de tipgelden zoals die nu worden uitbetaald voldoet, of dat deze bedrag wellicht omhoog moeten. Wij kregen hierop geen eenduidig antwoord. Zo gaven de respondenten van het TCI aan dat zij merken dat sommige informanten minder gemotiveerd en teleurgesteld raken om informatie te delen als zij doorkrijgen welke bedragen hiervoor kunnen worden uitbetaald. Dat kan ervoor zorgen dat de relatie tussen runner en de informant een deuk oploopt. En dat schaadt dan weer het informatieproces. Sommige informanten stoppen omdat ze het bedrag te laag vinden, afgewogen tegenover het risico dat ze lopen als informant.[42] Hetzelfde idee bestaat bij respondenten van het TOOI, in ieder geval voor een deel van hun informanten.[43] De respondenten van het OM herkennen zich niet in het beeld dat de behoefte leeft om de tipgelden te verhogen.[44] Door de respondenten van het TNI wordt aangegeven dat zij niet het idee hebben dat binnen het TCI of het TOOI de vraag leeft naar de verhoging van de tipgelden. Wel geven zij aan dat het verhogen van de tipgelden op het gebied van intelligence, de informatie dus die dient dus om een beeld te krijgen van de criminaliteitsontwikkeling op regionaal en/of landelijk niveau, wel degelijk tot meer informatie gaat leiden.[45] Dergelijke informanten moet je al kunnen betalen op het moment dat ze de informatie verstrekken, misschien kun je de informant dan nog beter aan je binden, zo wordt gesteld.

Gedurende de interviews is ook aandacht besteed aan de kring van personen aan wie tipgeld kan worden uitbetaald. Op dit moment zijn dat de informanten van het TCI en het TOOI. Meerdere respondenten hebben aangeven dat het hen bevreemdt dat een burger in zijn rol van informant wel een financiële compensatie kan krijgen voor gegeven informatie, terwijl dit niet mogelijk is als die burger een (bijzondere) getuige is of vanuit de rol van informant die overstap maakt.[46] Wel wordt aangeven dat een bedreigde getuige mogelijk via art. 2 lid 3 CBO toch een financiële vergoeding kan krijgen, maar aangegeven wordt dat tot op heden niet de juiste casuïstiek voorbij is gekomen om dit artikel toe te passen. Enerzijds geven de respondenten aan begrip te hebben voor het taboe dat rust op het betalen van (bijzondere) getuigen; hiermee kan je als overheid het signaal afgeven dat je een verklaring hebt gekocht. En in het verlengde hiervan wordt aan-

42 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TCI d.d. 9 december 2020.

43 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TOOI d.d. 7 december 2020.

44 Zo volgt uit het interview met respondenten van het OM d.d. 11 december 2020.

45 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TNI d.d. 8 december 2020.

46 Zo volgt uit het interview met respondenten van het TCI d.d. 9 december 2020, het OM d.d. 11 december 2020, het Team Burgeroperaties d.d. 26 november 2020 en het Team Bijzondere getuigen d.d. 7 januari 2021.

gegeven dat je als overheid ook weg wil blijven van een premiejagermentaliteit. Anderzijds wordt de harde knip die er nu bestaat tussen het wel kunnen betalen van informanten en het niet kunnen betalen van (bijzondere) getuigen als onwenselijk gezien. Zeker nu een (bijzondere) getuige, zeker als je denkt aan een kroongetuige, een risico neemt door het afleggen van een verklaring en bovendien behoorlijke 'schade' hiervan kan ondervinden. Het lijkt dan niet meer dan redelijk dat de overheid een mogelijkheid heeft daar een financiële compensatie voor te bieden.

2.6 Conclusie

Op basis van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat bij het TCI en het TOOI gewerkt wordt met informanten die aanspraak kunnen maken op tipgeld op basis van de Circulaire of, in het geval van het TOOI, op een daarop geïnspireerde regeling. De mogelijkheid van het uitbetalen van tipgeld wordt in het proces van het runnen van de informant vroeg gemeld door de runner. Voor de informanten van het TCI is het doorgaans belangrijk om te weten dat de mogelijkheid van het uitbetalen van tipgeld bestaat. Voor het TOOI ligt dat deels anders. De bereidheid van de burger om in de rol van informant gegevens te delen met de politie wordt dus mede bepaald door het beschikbare tipgeld. Toch is dat niet de enige factor die van belang is voor de meldingsbereidheid van de tipgevende informant. Gedacht wordt dat het vaak andere factoren zijn of een combinatie van factoren is die maakt dat informanten informatie delen met de politie: wraak, het uitschakelen van de concurrentie, geld, sensatiezucht, het verspreiden van desinformatie. In een mogelijk vervolgonderzoek kan hier nadrukkelijker op worden ingezoomd. Het is dan wel noodzakelijk dat de onderzoekers om op een of andere manier in contact komen met (ex) informanten.

Over de hoogte van de tipgelden en de noodzaak om deze gelden te verhogen valt op basis van dit hoofdstuk geen eenduidige conclusie te trekken. Enerzijds wordt aangegeven dat informanten minder gemotiveerd en teleurgesteld raken om informatie te delen als zij doorkrijgen welke bedragen hiervoor kunnen worden uitbetaald. Dat kan ervoor zorgen dat de relatie tussen runner en informant een deuk oploopt en dat schaadt dan weer het informatieproces. Sommige informanten stoppen omdat ze de tipgelden te laag vinden, afgewogen tegen het risico dat ze lopen als informant. Anderzijds blijkt in de praktijk het beeld te leven dat het verhogen van de tipgelden op het gebied van intelligence, de informatie die (ook) dient om een beeld te krijgen van de criminaliteitsontwikkeling op regionaal en/of landelijk niveau, wel degelijk tot meer informatie gaat leiden.

In dit hoofdstuk hebben we ook laten zien dat de rol van de informant kan veranderen in die van een (bijzondere) getuige of in die van een burger die actief informatie verzamelt te behoeve van een opsporingsonderzoek. Een voorbeeld van dit laatste is het inzetten van een burger als (criminele) burgerinfiltrant. Een burger kan natuurlijk ook los van het voorgaande in een dergelijke getuigenrol stappen. Het TBG en het Team Burgeroperaties zijn betrokken bij het begeleidingstraject van dat soort potentiële getuigen. Gedurende de interviews

met respondenten van politie en OM is duidelijk naar voren gekomen dat op het bieden van een financiële vergoeding aan (bijzondere) getuigen op dit moment nog een zeker taboe rust en dat het niet is toegestaan. Enerzijds bestaat hiervoor begrip van de respondenten uit de praktijk. Dit in het licht van het signaal dat je anders afgeeft dat een verklaring is gekocht en dat je als overheid ook weg wil blijven van een bounty-hunter-mentaliteit. Anderzijds wordt de harde knip die er nu bestaat tussen het wel kunnen betalen van informanten en het niet kunnen betalen van (bijzondere) getuigen als onwenselijk gezien. Zeker nu een (bijzondere) getuige, zeker als je denkt aan een kroongetuige, een risico neemt door het afleggen van een verklaring en bovendien behoorlijke 'schade' hiervan kan ondervinden. Het lijkt niet meer dan redelijk dat er een mogelijkheid om daar een financiële compensatie voor te bieden.

Ten aanzien van het beloningsgeld is ten slotte gebleken dat het uitloven van een beloning van een ultimum remedium is verworden tot een middel dat steeds steeds vaker in een vroege fase van een strafrechtelijk onderzoek wordt ingezet. Het idee is dat dit kan leiden tot capaciteitsbesparing: hoe sneller een zaak door een tip wordt opgelost, des te minder opsporingscapaciteit het kost. Hoewel beloningsgeld niet vaak wordt uitbetaald, wordt het toch als een nuttig middel gezien. Het kan als een tactisch middel worden gebruikt om informatie boven tafel te krijgen.

3. Meldingsbereidheid in Nederland: gedragswetenschappelijke literatuur, interviews en expertmeeting

3.1 Inleiding

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een verkenning van de literatuur op het gebied van de meldingsbereidheid van burgers. Aan de hand van, vooral Nederlands, onderzoek worden enige opmerkingen gemaakt over factoren die van belang kunnen zijn voor de bereidheid van burgers om aangifte te doen of om misdrijven te melden bij de politie, gemeente of een andere instantie zoals Meld Misdaad Anoniem (MMA). Redenen waarom burgers, die vermoedens of wetenschap van misdrijven hebben niet melden, worden eveneens besproken. De bevindingen die hieruit volgen zijn relevant voor de meldingsbereidheid van burgers in relatie tot de tip- en beloningsgelden. Onder meer omdat op die wijze meer inzicht kan ontstaan in het verband tussen het uitkeren van een financiele beloning in ruil voor informatie.

In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we aan de hand van (internationale) literatuur in op de resultaten van — hoofdzakelijk empirisch — onderzoek naar gedragsbeïnvloeding door (financiële) beloning. Ten aanzien van dat onderzoek kan reeds hier de opmerking gemaakt worden dat er door ons geen gedragswetenschappelijke onderzoeksresultaten zijn gevonden die betrekking hebben op de specifieke omstandigheden zoals die in dit onderzoek centraal staan, namelijk de invloed van een financiële beloning op de bereidheid van burgers om, al dan niet anoniem, melding te maken van ernstige en/of ondermijnende misdrijven. Literatuur over gedragsbeïnvloeding, met name uit de gedragseconomische discipline biedt echter naar ons inzien interessante analogiën die bij kunnen dragen aan het begrip van processen zoals in dit onderzoek beschreven en tevens vragen oproepen voor nader onderzoek.

In het derde deel van dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews gepresenteerd die zijn gehouden met een vijftal gedragswetenschappers en van een expertmeeting die is gehouden op 15 december 2020, via Microsoft Teams.

3.2 Meldingsbereidheid in Nederland

In 2016 hebben Van de Weijer en Bernasco, in opdracht van het WODC, onderzoek verricht naar de determinanten van aangifte- en meldingsbereidheid in Nederland.[1] In hun onderzoek werd een verklaring gezocht voor de (vermeende) daling in de aangiftebereidheid van burgers in de periode 2005 tot 2015. Daartoe hebben ze een eigen theorie ontwikkeld aan de hand waarvan meldings- en aangiftebereidheid kan worden verklaard. In hun beschouwing stellen de auteurs aangifte- en meldingsbereidheid aan elkaar gelijk en duiden die termen gezamenlijk aan als aangiftebereidheid. Naar onze opvatting is het onderscheid tussen melders en aangevers, in het bijzonder aangevers, in het kader van deze verkenning echter wel degelijk van belang. Slachtofferschap impliceert in de eerste plaats een zekere krenking van de rechten van het slachtoffer. Dat kan een belangrijke motivatie zijn om al dan niet aangifte te doen; de incentive voor het slachtoffer is dan bijvoorbeeld genoegdoening of het simpele feit gehoord te worden. Wanneer men daarentegen niet zelf slachtoffer is, maar slechts vermoedens heeft of kennis draagt over al dan niet gepleegde strafbare feiten, dan ontbreekt dat 'slachtofferincentive'. Ook personen die lid zijn van een criminele organisatie kunnen gemotiveerd zijn om melding dan wel aangifte te doen, bijvoorbeeld als zij een concurrent willen uitschakelen, als zij uit het criminele verband willen stappen of als zij wroeging krijgen. Op deze situaties gaat met name het derde deel van dit hoofdstuk, dat de interviews en de expertmeeting bespreekt, in.

Van de Weijer en Bernasco stellen dat het al dan niet doen van aangifte door een slachtoffer of melder een doelgerichte keuze is tussen twee alternatieven.[2] De aangever maakt een economische afweging: hij weegt de baten van het aangeven af tegen de kosten die ermee gemoeid zijn. De kosten bestaan onder meer uit de tijd die wordt besteed aan het doen van aangifte en de angst die kan bestaan bij de aangever voor eventuele represailles van de kant van de dader.[3] Daarnaast kan een 'kostenpost' voor de aangever eruit bestaan dat hij sympathie heeft voor de dader en vanuit die overweging al dan niet aangifte doet. Een aangifte kan immers nadelig uitpakken voor de dader en kan de relatie tussen de dader en het slachtoffer verstoren.

Daartegenover plaatsen de auteurs de te verwachten baten. Het doen van aangifte kan een methode zijn om financieel nadeel bij een verzekeraar vergoed te krijgen of bijvoorbeeld de gestolen goederen terug

1 S. van de Weijer & W. Bernasco, *Aangifte- en meldingsbereidheid: Trends en determinanten*, Amsterdam: NSCR 2016. Zie ook Leibbrandt, A., & López-Pérez, R. (2012). An exploration of third and second party punishment in ten simple games. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *84*(3), 753-766.

2 Van de Weijer & Bernasco 2016, p. 17.

3 Bij het doen van aangifte wordt in de regel immers de identiteit van de aangever bekend bij de verdachte. Dit hoeft evenwel niet zo te zijn. Een slachtoffer kan 'onder nummer' aangifte doen en een melder kan zich richten tot Meld Misdaad Anoniem of het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de politie.

te krijgen. Wanneer de aangifte leidt tot een aanhouding, bestaat het voordeel eruit dat de verdachte niet opnieuw de fout in kan gaan.

De auteurs geven aan dat naast de genoemde factoren ook psychologische factoren en de economische factoren van invloed kunnen zijn op de beslissing om al dan niet aangifte te doen.[4] Een psychologische factor die iemand kan aanzetten tot het doen van aangifte is de behoefte aan vergelding. Deze behoefte speelt in het bijzonder ten aanzien van delicten waarvan de gevolgen onomkeerbaar zijn. Psychologische factoren die een negatieve invloed kunnen hebben op de aangiftebereidheid zijn schuld en schaamte. Een andere psychologische factor die van invloed kan zijn is de sociale omgeving waarin de aangever zich bevindt. Opvattingen van partners, kinderen, ouders, vrienden, collega's et cetera over het wel of niet doen van aangifte kunnen de keuze van de potentiële aangever beïnvloeden.

Aan de hand van het promotieonderzoek van Goudriaan destilleren Van de Weijer en Bernasco drie niveaus waarop determinanten van meldingsbereidheid onderzocht zijn, te weten het delictsniveau, het slachtofferniveau en het omgevingsniveau.[5] Op delictsniveau maken de auteurs een onderscheid tussen het type delict en de ernst van het delict. Uit hun onderzoek blijkt, bijvoorbeeld, dat slachtoffers procentueel aanzienlijk vaker aangifte doen van diefstal dan slachtoffers van geweld en vernieling.[6] Maar ook binnen delictstypen zijn verschillen te maken. Zo blijkt dat slachtoffers van autodiefstal vaker aangifte doen, dan personen wiens portemonnee of fiets is gestolen. De ernst van het delict is een van de vaakst gevonden significante voorspellers voor aangiftebereidheid. Uit onderzoek blijkt dat naarmate de ernst van het delict toeneemt, de kans groter is dat er aangifte wordt gedaan. Andere determinanten zijn het feit of het slachtoffer verzekerd is voor de schade, de pleeglocatie, de relatie tussen slachtoffer en dader en overige dader- en delictskenmerken. Op het niveau van het slachtoffer worden als determinanten genoemd het geslacht (vrouwen doen vaker aangifte dan mannen) en de leeftijd (men doet vaker aangifte wanneer men ouder is, hoewel de verschillen niet groot zijn) van het slachtoffer. Andere determinanten zien meer op de directe omgeving van het slachtoffer, waaronder Van de Weijer en Bernasco scharen diens burgerlijke staat, de huishoudgrootte, het opleidingsniveau, de dagbesteding en inkomen, etniciteit en, onder meer, diens attituden ten opzichte van de politie. Ten aanzien van die laatste wordt opgemerkt dat Nederlands onderzoek aantoont dat slachtoffers vaker aangifte doen wanneer zij meer vertrouwen hebben in de politie en de rechtsstaat, terwijl ander Europees onderzoek geen significant verband tussen vertrouwen en aangiftebereidheid aantoont.[7]
De behandelde theorieën en determinanten worden vervolgens door

4 Van de Weijer & Bernasco 2016, p. 19.

5 H. Goudriaan, *Reporting Crime. Effects of Social Context on the Decision of Victims to Notify the Police,* Amsterdam: NSCR 2006.

6 Van de Weijer & Bernasco 2016, p. 23.

7 Van de Weijer & Bernasco 2016, p. 35.

Van de Weijer en Bernasco getoetst aan de hand van informatie uit verschillende edities van de Veiligheidsmonitor. Geconcludeerd wordt dat de genoemde determinanten (de gemeten delicts-, slachtoffer- en regionale kenmerken) significant samenhangen met de aangifte- en meldingsbereidheid van slachtoffers en dan met name de delictskenmerken (type delict en locatie van het delict).[8] Zo blijkt dat de meldings- en aangiftebereidheid groter is wanneer het gaat om een delict dat in de eigen buurt, en met name in het eigen huis, gepleegd is, dan wanneer het gaat om delicten die elders gepleegd zijn. De auteurs stellen vast dat, in overeenstemming met de door hen aangehaalde internationale en nationale literatuur, er vaker aangifte of melding wordt gedaan bij ernstige delicten met materiële schade of fysiek letsel tot gevolg. Ten slotte wordt er vaker aangifte gedaan van delicten waarvoor het slachtoffer tegen de schade is verzekerd.

De afgelopen jaren is een aantal (lokale) onderzoeken verricht naar de meldingsbereidheid van burgers, in het bijzonder ten aanzien van ondermijnende- en drugscriminaliteit. De verschillende onderzoeken en de bijbehorende uitkomsten worden hieronder kort besproken.

In 2018 heeft de Taskforce Brabant-Zeeland opdracht gegeven onderzoek te doen naar de bereidheid van burgers om criminaliteit te melden en welke factoren daarbij een rol spelen, met als doel het verkrijgen van inzicht zodat (communicatie)interventies kunnen worden afgestemd op het daadwerkelijk vergroten van de meldingsbereidheid.[9] Voor het onderzoek zijn drie buurten geselecteerd (in de gemeenten Eindhoven, Middelburg en Tilburg) waarin men burgers heeft bevraagd naar het feitelijke meldgedrag en de intentie tot het melden van ondermijnende strafbare feiten. De onderzoekers kozen er voor om naar vier typen waarneembare ondermijnende criminaliteit te vragen: hennepteelt, de productie van harddrugs, de verkoop van harddrugs en illegale prostitutie. Deze categorieën omschrijven de auteurs als *hidden impact crimes*, in tegenstelling tot *high impact crimes*, zoals bijvoorbeeld ernstig geweld. Dat type criminaliteit hebben de onderzoekers eveneens meegenomen in het onderzoek, als vijfde categorie ter referentie.

Ten eerste is de geënquêteerden gevraagd naar de prevalentie van (signalen van) ondermijnende criminaliteit.[10] Gevraagd is in hoeverre ondermijnende situaties (bijvoorbeeld een horecaonderneming die altijd leeg staat, maar toch blijft bestaan, of winkels waar geen klanten komen, maar die toch blijven bestaan) in de buurt van de ondervraagde voorkomen en in hoeverre buurtbewoners daadwerkelijk betrokken zijn bij ondermijnende misdrijven (zoals bijvoorbeeld de productie van hennep en harddrugs).

8 Van de Weijer & Bernasco 2016, p. 52-54.

9 Broekhuizen e.a. 2018, *Ondermijnende criminaliteit en de meldingsbereidheid van burgers. Een pilotonderzoek in drie buurten in Brabant-Zeeland*, Amersfoort: Bureau Broekhuizen 2018.

10 Broekhuizen e.a. 2018, p. 18-23.

Ten tweede is de meldingsbereidheid onderzocht.[11] De onderzoekers hebben dit in twee stappen gedaan. Ten eerste is onderzocht in hoeverre de ondervraagden melding hebben gemaakt van hun wetenschap of vermoedens van betrokkenheid bij ondermijnende feiten door hun buurtbewoners. De onderzoekers duiden dit gegeven aan als de *feitelijke* meldingsbereidheid. Opgemerkt wordt dat niet alle respondenten daadwerkelijk getuige zijn geweest of wetenschap hebben over ondermijnende misdrijven. Daarom hebben de onderzoekers als tweede stap de respondenten gevraagd in hoeverre zij, in het geval ze kennis zouden dragen over betrokkenheid van buurtbewoners bij ondermijnende misdrijven, bereid zouden zijn dat te melden, met andere woorden, de *intentie* tot melden.

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de respondenten geen melding doet. Dat loopt uiteen van 58% niet melden van illegale prostitutie tot 70% niet melden van de verkoop van harddrugs. Per type delict is ook gekeken naar de reden waarom respondenten niet gemeld hebben. Als belangrijkste reden wordt genoemd dat de respondenten niet zeker zijn dat buurtbewoners inderdaad bij ondermijnende misdrijven betrokken zijn. In veel mindere mate speelt angst voor wraak een rol. Daarnaast zijn respondenten bang dat ze iemand vals beschuldigen of dat ze zelf niet anoniem kunnen blijven na het doen van een melding. Vijf tot dertien procent van de respondenten meldt niet omdat volgens hen melden geen zin heeft.

Uit het onderzoek naar de intentie tot melden blijkt dat de respondenten over het algemeen bereid zeggen te zijn tot melden. Slechts 11 tot 22% stelt niets te zullen doen in het hypothetische geval dat ze kennis nemen van ondermijnende misdrijven in hun buurt. Ten aanzien van de vraag waarom de ondervraagden in een dergelijk hypothetisch geval niet zouden melden, geven zij gemiddeld het vaakst aan dat ze er zelf geen last van hebben, dat dit soort dingen niet hun probleem is en dat ze deze niet zo erg vinden. Verdere redenen om niet te melden liggen in de sfeer van angst voor represailles en het feit dat ze geen verrader willen zijn. De auteurs merken op dat de intentie tot melden van harddrugscriminaliteit vaak ontbreekt omdat respondenten zeggen het gevoel te hebben dat melden toch geen zin heeft. Wanneer het gaat om hennepcriminaliteit speelt in relatief grote mate mee dat de respondenten geen last hebben van dergelijke criminaliteit of dat ze “het niet erg vinden”. Respondenten geven zelf aan dat voor hen de belangrijkste factor om al dan niet te melden de ernst van de situatie is. Op de tweede plaats komt de (on)zekerheid van de melder over betrokkenheid van de degene over wie hij meldt en de derde genoemde factor is de vraag in hoeverre de melder zelf slachtoffer van het feit kan worden, of er op een andere manier last van zou kunnen gaan hebben.[12]

11 Broekhuizen e.a. 2018, p. 24-38.

12 Broekhuizen e.a. 2018, p. 28-29.

Vervolgens worden in het rapport de feitelijke meldingsbereidheid en de intentie daartoe naast elkaar gelegd. Ten aanzien van de vier bovengenoemde typen ondermijnende misdrijven geldt dat 60% van de respondenten die aangeven wél te zullen melden, dat feitelijk niet gedaan heeft. In het geval er wél gemeld wordt, zegt ruim driekwart van de respondenten dat te doen bij de politie.[13] Ruim 15% meldt bij Meld Misdaad Anoniem (MMA). In de overige gevallen wordt bij de gemeente of een andere instantie melding gedaan.

In het rapport wordt vervolgens onderzocht welke andere factoren van invloed zijn op de bereidheid tot melden van burgers. Dat leidt tot de conclusie dat vier factoren het meest van belang zijn als het gaat om de bereidheid bij burgers om melding te maken van ondermijnende criminaliteit. De eerste factor is de zekerheid en bewijs voor daderschap bij burgers. Een burger die bepaalde vermoedens heeft, gaat pas tot melding over wanneer hij er voldoende zeker van is dat zijn vermoedens kloppen. De tweede factor betreft het bewustzijn van de ernst van de problematiek. Geconcludeerd wordt dat sneller melding gedaan wordt van ondermijnende strafbare feiten wanneer de melder vindt dat deze feiten 'erg' zijn en dat er negatieve gevolgen voor de omgeving van de melder of de melder zelf aan kleven. Hoe erger men de situatie vindt, des te eerder men zal melden. Als derde factor wordt het vertrouwen in het optreden van de politie genoemd. Een burger zal sneller melden wanneer hij het gevoel heeft dat de politie zijn melding serieus neemt en dat de politie succesvol is in het stoppen van de gemelde criminaliteit. De vierde factor ziet op het meldproces. Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat burgers sneller tot melden over zullen gaan wanneer zij er zekerder van zijn dat melden echt anoniem kan plaats vinden. De kennis over mogelijkheden tot anoniem melden is niet bij alle respondenten volledig.[14]

Mehlbaum en Broekhuizen hebben begin 2020 een nulmeting naar de meldingsbereidheid in Zaanstad uitgevoerd, voorafgaand aan de start van de campagne NH Drugs Alert.[15] De informatie uit het onderzoek biedt een beeld van de meldingsbereidheid van burgers in de gemeente Zaanstad. Aan het onderzoek deden 1369 respondenten mee. 330 van deze respondenten gaven aan wel eens vermoedens of kennis te hebben gehad van een illegale hennepkwekerij. Van die 330 respondenten heeft 28% daarvan daadwerkelijk melding gemaakt bij een overheid.[16] Bijna de helft van die respondenten (namelijk 48%) gaf aan dat zij, toen ze de melding deden, zeker wisten dat er een hennepkwekerij aanwezig was. De andere helft zegt dat ze ten

13 Broekhuizen 2018, p. 41-42.

14 Broekhuizen 2018, p. 6-8 en 68-71.

15 Zie S. Mehlbaum & J. Broekhuizen, *Vreemde geuren. Nulmeting meldingsbereidheid drugsproductielocaties in Zaanstad*, Halfweg: Mehlbaum Onderzoek 2020 en de website van het initiatief NH Drugs Alert, een samenwerkingsverband van overheidspartners, waaronder politie en gemeenten, en Meld Misdaad Anoniem, bedoeld om het bewustzijn in Noord-Holland rondom productielocaties van drugs te vergroten: https://nhdrugsalert.nl/. NH Drugs Alert is een uitvloeisel van het Programma Aanpak Ondermijning Noord-Holland

16 Mehlbaum & Broekhuizen 2020, p. 15.

tijde van de melding een vermoeden hadden. Van de totale groep respondenten hebben 40 personen aangegeven wel eens vermoedens of kennis te hebben gehad van een drugslab. Van die 40 personen heeft 25% daadwerkelijk melding gedaan.[17] De respondenten die wel een vermoeden hadden maar niet tot melding zijn overgegaan, is gevraagd naar hun redenen daar voor. De meest genoemde reden is, met 56%, dat men niet zeker genoeg is of het vermoeden klopt, of dat men te weinig bewijs had (37%). Daarna volgt de bewering, met 26%, dat men bang is om iemand vals te beschuldigen. Vijftien procent van de respondenten geeft aan niet te melden omdat men bang is voor wraakacties van de dader.[18] Ook in dit onderzoek is de feitelijke meldingsbereidheid vergeleken met intentie tot melden. Ten aanzien van het melden van een hennepplantage geeft 91% van de respondenten aan dit 'zeker of waarschijnlijk wel' te doen, terwijl de feitelijke meldingsbereidheid is vastgesteld op 28%. Daarnaast zegt 96% van de respondenten vermoedens of kennis over een drugslab te melden, terwijl uit de cijfers blijkt dat 25% van de respondenten dat daadwerkelijk heeft gedaan. De onderzoekers concluderen dat mensen blijkbaar anders handelen wanneer ze daadwerkelijk worden geconfronteerd met (signalen van) een drugsproductielocatie, dan ze zelf inschatten. Dat is overigens een algemeen bekend gegeven uit de psychologie: in de praktijk handelen mensen vaak anders dan zij beweren dat zij zullen handelen.[19] De cijfers in het onderzoek van Zaanstad met betrekking tot de intentie tot melden zijn mogelijk wel aan de hoge kant. In een nog niet gepubliceerd onderzoek van Citisens[20] in samenwerking met het lectoraat Ondermijning van Avans Hogeschool in maart 2020 onder 4316 respondenten uit het vaste onderzoek panel van Citisens, gaf gemiddeld slechts 54,6% van de respondenten aan wietteelt in de eigen wijk te melden, tegen 82,4% de productie van harddrugs. Van de respondenten gaf 82,1% aan zich vrij te voelen om een melding te doen van criminaliteit in de buurt.

Ten slotte wordt hier stil gestaan bij een recent onderzoek naar drugscriminaliteit en de ondermijnende effecten daarvan in de agrarische sector.[21] Dat onderzoek, in opdracht van het Landelijk Aanjaagteam Ondermijning (ATO) en (Zuidelijke) Land en Tuinbouw Organisatie (Z)LTO, had ten doel het in kaart brengen van drugscriminaliteit in agrarische gebieden en het doen van aanbevelingen ter bestrijding daarvan. In totaal hebben voor het onderzoek 673 respondenten een vragenlijst ingevuld. Op de vraag: 'Op het moment dat u zou vermoeden dat drugs geproduceerd, opgeslagen of gedumpt

17 Mehlbaum & Broekhuizen 2020, p. 18.

18 Mehlbaum & Broekhuizen 2020, p. 19-21.

19 Zie hierover onder meer: Keller, P. H., & Miller, M. K. (2015). Using the theory of planned behavior to predict crime reporting intent. *Applied Psychology in Criminal Justice*, *11*(3), 193-206. http://dev.cjcenter.org/_files/apcj/APCJ%20FALL%202015-Keller%20with%20pgs-good.pdf_1448922573.pdf

20 https://www.citisens.nl/

21 M. Boelens & S. Groothuis, *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2020.

worden op een agrarisch bedrijfsterrein, zou u dit melden?' antwoordde 62% bevestigend. Zeven procent van de respondenten zou geen melding doen en een derde van de respondenten gaf aan niet te weten of hij een melding zou doen. Redenen waarom respondenten aangeven niet te weten of ze zouden melden, moeten volgens de onderzoekers gezocht worden in het feit dat men bang is voor mogelijke wraakacties: men denkt dat écht anoniem melden onmogelijk is, men weet niet waar men anoniem kan melden, men weet niet of men onvoldoende bewijs heeft om het vermoeden te staven of men wil een buurman niet zomaar verraden, temeer omdat men niet weet wat de consequenties van dat verraad voor zichzelf of de buurman zijn.[22] Met twaalf van de respondenten zijn interviews afgenomen. Uit die gesprekken blijkt dat een andere reden tot niet melden kan worden gevonden in het feit dat de tussenpersoon (tussen de boer en de drugscrimineel die bijvoorbeeld een leegstaand agrarisch gebouw wil gebruiken om een hennepplantage in op te tuigen) die naar het leegstaande pand komt informeren, doorgaans een vriendelijke en open houding heeft. Daardoor zouden boeren en tuinders zich niet geïntimideerd of bedreigd voelen, waardoor men de ernst van de problematiek onvoldoende hoog zou inschatten.

Ter samenvatting van deze paragraaf enige opmerkingen. Ten aanzien van de algemene aangifte- en meldingsbereidheid in Nederland, kan aan de hand van het onderzoek van Van der Weijer en Bernasco worden opgemerkt dat die bereidheid in de kern een economische afweging lijkt, althans, er vallen redenen vóór en tegen het doen van melding te onderscheiden. Maar ook meer (sociaal-)psychologische factoren spelen bij de afweging een rol: de behoefte aan vergelding en de sociale omgeving waarin het slachtoffer zich bevindt. Meer specifiek zijn op delict- (type delict en ernst van het delict, pleeglocatie), slachtoffer- (geslacht en leeftijd) en omgevingsniveau (burgerlijke staat, huishoudgrootte, opleidingsniveau, dagbesteding en inkomen, etniciteit) verschillende determinanten aangewezen die van invloed kunnen zijn op de aangifte- of meldingsbereidheid. Uit een vergelijking van deze theorie met de praktijk uit de Veiligheidsmonitor bleek dat vooral de determinanten op het delictsniveau een belangrijke voorspeller zijn voor de aangifte- en meldingsbereidheid.

Uit de onderzoeken van Broekhuizen e.a. en Mehlbaum & Broekhuizen kan geconcludeerd worden dat de feitelijke meldingsbereidheid van burgers lager ligt dan hun intentie tot het melden van ondermijnende criminaliteit: mensen doen vaak wat anders dan zij zeggen. Vier belangrijke factoren om al dan niet te melden komen uit deze onderzoeken naar voren. De eerste factor heeft betrekking op de vraag in hoeverre burgers zeker zijn van hun vermoedens waarover ze willen melden: als ze daarover onzekerder zijn, zullen ze minder snel melden. De tweede factor is de beleving van de ernst van de criminaliteit waarover men al dan niet meldt. De derde factor betreft

22 Boelens & Groothuis 2020, p. 14.

het vertrouwen van burgers in het optreden van de politie. En ten vierde kan het meldproces genoemd worden: burgers zullen sneller geneigd zijn te melden wanneer ze ervan overtuigd zijn dat dat melden daadwerkelijk anoniem kan plaatsvinden. Daarnaast kunnen enkele andere factoren een rol spelen zoals de angst voor represailles van de dader of het gevoel dat melden geen zin heeft.

Uit het onderzoek naar de effecten van ondermijnende criminaliteit op de agrarische sector komen soortgelijke factoren naar boven wanneer het gaat om de bereidheid om drugscriminaliteit in de directe omgeving van agrariërs te melden.

In ons onderzoek wordt een verkenning gemaakt naar de verhouding tussen de meldingsbereidheid van burgers en de invloed van een financiële beloning daarop. Om die reden volgen nu enige gedragswetenschappelijke en gedragseconomische inzichten die in dat opzicht van belang kunnen zijn.

3.3 Theorieën uit de gedragseconomie

In de gedragseconomie wordt, onder meer, onderzoek gedaan naar het beïnvloeden van gedrag door mensen te belonen. Uitgangspunt is dat een hogere incentive of beloning van de principaal (de opdrachtgever) leidt tot een hogere inzet of betere prestatie van de agent (de opdrachtnemer).[23] Zo zijn er onderzoeken die aantonen dat het belonen van studenten ervoor zorgt dat zij betere studieresultaten bereiken.[24] Beloning van — bijvoorbeeld - een agent door een principaal kan echter ook averechtse effecten hebben. De betaling kan in de plaats komen van de intrinsieke motivatie die de opdrachtnemer aanvankelijk had. Het gedrag van de mens wordt beïnvloed door extrinsieke en intrinsieke factoren.[25] De intrinsieke motivatie komt van binnen, van de mens zelf. We verrichten bepaalde handelingen omdat we dat leuk vinden, omdat zij zinvol zijn, omdat ons dat een goed gevoel geeft of omdat we denken dat het zo hoort. Extrinsieke invloeden zijn invloeden die van buiten komen, zoals bijvoorbeeld een beloning voor het verrichten van bepaalde taken of het bestraffen van bepaald gedrag. Uit onderzoek blijkt dat de beloning voor dergelijke taken er voor kan zorgen dat die beloning de intrinsieke motivatie van de uitvoerder op den duur vervangt. Dit fenomeen wordt 'motivation crowding-out' genoemd.[26]

23 U. Gneezy, S. Meier & P. Rey-Biel, 'When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 4, 2011, p. 191.

24 Gneezy, Meier & Rey-Biel 2011, p. 195-199.

25 B.S. Frey & F. Oberholzer-Gee, 'The Cost of Price Incentives: An Empricial Analysis of Motivation Crowding-Out', *The American Economic Review*, vol. 87, no. 4, 1997, p. 746.

26 C.A. Hazeu, *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho 2007, p. 91-92.

Het klassieke voorbeeld van *crowding out* is een welbekend experiment bij een bloedbank.[27] Bloeddonoren geven hun bloed in de regel gratis weg. Dat doen ze over het algemeen uit altruïstische motieven. In het experiment krijgen donoren echter betaald voor hun donatie. Volgens de theorie van Titmuss zal daardoor het aantal donoren afnemen. De betaling komt in de plaats van de aanvankelijke intrinsieke motivatie die de donoren hadden, wat er voor zou zorgen dat het aantal donoren aanzienlijk zal verminderen. Betaling leidt volgens de theorie tot het tenietgaan of althans afname van de onbaatzuchtige overtuiging van een donor. In empirisch onderzoek door Upton werd de theorie van Titmuss in grote lijnen bevestigd.[28]

De 'crowding-out'-theorie is eveneens empirisch onderzocht door Frey en Oberholzer-Gee. Zwitserse burgers werd gevraagd of ze akkoord zouden gaan met de bouw van een opslagplaats van nucleair afval in de buurt van hun woning.[29] 50,4% van de respondenten zou akkoord gaan met de bouw, 44,9% zou tegen de bouw van een dergelijke instelling zijn. Vervolgens wordt de groep respondenten gevraagd of ze ook akkoord zouden gaan met de bouw van de opslagplaats in het geval het Zwitserse parlement had beslist alle bewoners financieel te compenseren voor de bouw. Het aangeboden bedrag per bewoner liep uiteen van 2175 dollar tot 6525 dollar per jaar. Het aantal personen dat akkoord zou zijn gegaan met de bouw van de opslagplaats zakte naar 24,6%. Een kwart van de respondenten zou tegen de bouw van de opslagplaats zijn geweest, simpelweg vanwege het feit dat ze er financieel voor gecompenseerd zouden worden. Uit het onderzoek bleek verder dat de hoogte van het bedrag, dat ter compensatie werd aangeboden, niet relevant was: het percentage dat op het aanbod inging was bij elk bedrag (2175, 4350 en 6525 dollar) ongeveer 25%. De respondenten die het aanbod weigerden, werd een nieuw aanbod gedaan. De bedragen werden met ongeveer de helft verhoogd. Slechts één respondent die het eerste aanbod weigerde, ging wél op het verhoogde aanbod in.[30] De onderzoekers merken op dat de resultaten van het empirische onderzoek lijken overeen te komen met de crowding-out theorie. Ze plaatsen daarbij twee kanttekeningen. Ten eerste zou er strategisch geantwoord kunnen worden door de respondenten. Respondenten zouden, volgens deze denklijn, aanvankelijk negatief antwoorden tegenover de financiële compensatie vanwege de plaatsing van de opslagplaats van nucleair afval omdat ze verwachten dat een negatieve opstelling ertoe zal leiden dat de overheid een nieuw en beter aanbod zal doen. Volgens de onderzoekers zou dat dan moeten betekenen dat op de eerste vraag of bewoners *zonder* financiële compensatie de plaatsing van het nucleair afval zouden accepteren, er een grotere groep negatief zou antwoorden. Als tweede

27 R.M. Titmuss, *The Gift Relationship*, London: Allen and Unwin 1970. Titmuss heeft zelf geen empirisch onderzoek naar zijn theorie verricht.

28 W.E. Upton, *Altruism, Attribution and Intrinsic Motivation in the Recruitment of Blood Donors*, diss. Cornell University, New York, Verenigde Staten 1973.

29 Frey & Oberholzer-Gee, p. 749-750.

30 Aan het onderzoek deden 305 respondenten mee.

kanttekening merken de onderzoekers op dat er sprake zou kunnen zijn van 'signalling'. Burgers zien de financiële compensatie als een indicatie voor het feit dat de plaatsing van de opslaglocatie gevaarlijker is dan ze daarvoor dachten. De onderzoekers hebben toen de respondenten gevraagd of ze een verband tussen de hoogte van het bedrag en het risico van de opslagplaats aanwezig achtten. Slechts 6,3 procent achtte een dergelijk verband aanwezig.

Naast, maar ook ter aanvulling op de theorie van *crowding out*, is er gedragseconomisch onderzoek verricht naar het gebruiken van incentives voor gedragsbeïnvloeding. Financiële beloningen of incentives kennen volgens het overzichtsartikel van Gneezy, Meier en Rey-Biel twee soorten effecten.[31] Ten eerste het *standard direct price effect*: het gedrag dat door de principaal met de incentive wordt beloond, wordt voor de agent aantrekkelijker gemaakt. Ten tweede een psychologisch effect, bijvoorbeeld het, nadelige, *crowding out*-effect dat ervoor zorgt dat de intrinsieke motivatie van de agent verdrongen wordt. Een incentive kan ook van invloed zijn op hoe de agent naar de opgedragen taak kijkt. Wanneer een hoge incentive wordt geboden, kan de agent denken dat de taak die hem wordt opgedragen moeilijk, zwaar of risicovol is. Daarnaast kan de agent het idee krijgen dat hij niet geschikt (genoeg) is voor de taak die de principaal hem opdraagt, en dat daarom (kennelijk) een incentive vereist is. Dit kan nadelige effecten hebben voor de intrinsieke motivatie van de agent. De auteurs noemen als voorbeeld een onderzoek van Gneezy en Rustichini waarin middelbare scholieren werd gevraagd te collecteren voor een goed doel.[32] De inzet van de scholieren bleek hoger bij de groep die geen financiële beloning voor het collecteren kreeg, dan van de groep die een kleine financiële beloning kreeg. Maar, naarmate de beloning in hoogte toe nam, nam ook de inzet van de betaalde collectanten toe. De auteurs merken op dat het *crowding out* effect kan worden weggenomen door de incentive hoog genoeg te laten zijn. Althans, op de korte termijn. Wanneer de incentive in de plaats is gekomen van de intrinsieke motivatie, zal de motivatie om de taak uit te voeren *zonder* de incentive afnemen.[33]

3.4 Motieven die zijn genoemd tijdens de interviews met gedragswetenschappers en tijdens de expertmeeting

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de interviews met gedragswetenschappers en de expertmeeting besproken. Hieruit komt het beeld naar voren dat geld vaak niet het belangrijkste motief is om te melden, en dat het financiële motief meestal samengaat met

31 Gneezy, Meier & Rey-Biel, p. 192-193. In het artikel staat niet de vraag centraal *of* incentives werken om gedrag te beïnvloeden, maar wanneer en onder welke omstandigheden incentives werken om gedrag te beïnvloeden.

32 U. Gneezy & A. Rustichini, 'Pay Enough or Don't Pay At All', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no. 3, 2000, p. 791-810.

33 Zie voor een overzicht van 40 jaar onderzoek hiernaar deze meta-analyse die de effecten van crowding out relativeert: Cerasoli, C. P., Nicklin, J. M., & Ford, M. T. (2014). Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance: A 40-year meta-analysis. *Psychological bulletin*, *140*(4), 980.

andere motieven. Een enkele keer is opgemerkt dat het ontvangen van tip- of beloningsgelden soms zelfs averechts kan werken. Bovendien is de samenstelling van de motieven om te gaan melden verschillend voor verschillende groepen, en kan deze ook in de loop der tijd veranderen.

Wat verder opvalt is dat er in de antwoorden van de geïnterviewden en de deelnemers aan de expertmeeting vrijwel steeds sprake is van een *afweging*: geld lijkt nooit het enige motief om te gaan melden of als informant te gaan optreden; er zijn altijd verschillende motieven in het spel, en besloten moet worden welke het belangrijkste is of zijn. Welk motief de doorslag geeft, kan steeds verschillen.

Hieronder wordt begonnen met een overzicht van alle genoemde motieven om te melden. Daarná wordt per (groep van) motieven ingegaan op wat daarover door de geïnterviewden is gezegd. De vijf geïnterviewden die in dit hoofdstuk aan het woord komen, zijn allen gedragswetenschappers. Als het gaat om een deelnemer aan de expertmeeting, waaraan zowel gedragswetenschappers, politiefunctionarissen als leden van het Openbaar Ministerie deelnamen, wordt geen onderscheid gemaakt van welke deelnemer aan deze meeting een uitspraak afkomstig is, om mogelijke herkenning van de deelnemers te voorkomen. Uitspraken tijdens de expertmeeting worden aangeduid met (EM). Waar dat mogelijk relevant was en dit niet de herkenbaarheid verhoogde, is de achtergrond van de deelnemer vermeld.

Resultaten

In onderstaande tabel worden de tijdens de interviews en de expertmeeting genoemde (groepen van) motieven weergegeven. Daarna worden de uitspraken van respondenten en deelnemers aan de expertmeetings per (groep van) motieven besproken.

Genoemde (groepen van) motieven

1. Geld
2. Strafkorting
3. Bescherming
4. Waardering, status, aandacht, narcisme
5. Macht
6. Overlastsituatie (bijv. hennepkwekerij die stank veroorzaakt)
7. Gevoel dat recht zijn loop moet hebben (rechtvaardigheidsgevoel)

Geld

Geld, dus tipgeld of een beloning, kan een belangrijke rol spelen in de overwegingen van niet-criminele en criminele burgers om te melden en deze rol varieert tussen de verschillende situaties, zo blijkt uit de interviews en de expertmeeting. Een van de respondenten maakt onderscheid tussen verschillende typen bronnen (informanten) aan wie tipgeld of een beloning kan worden verstrekt. Bronnen vanuit het criminele milieu (‘interne bronnen’) zouden schaars zijn. ‘Daar speelt de financiële beloning vrijwel geen rol. Dat is althans mijn ervaring.

Zij hebben een ander soort belang. Het gaat vaak om beïnvloeding: het voeden van de politie om de concurrentie uit te schakelen. Vaak ook het gevoel van macht. Ze hebben een strategische motivatie.'

Er zijn ook bronnen die wat verder af staan van het criminele milieu. Bij deze groep zou tipgeld wél van belang kunnen zijn. Deze bronnen weten bijvoorbeeld dat er ergens een partij wapens ligt; dat hebben zij via via gehoord. Naarmate je verder richting 'interne bronnen' komt, hoe minder de financiële beloning een rol speelt, zegt een respondent. In één van de interviews werd gewaarschuwd voor het uitloven van te hoge tipgelden of beloningen; dat kan contraproductief werken, omdat gesuggereerd wordt dat er veel gevaar is bij het geven van informatie.[34]

Een van de respondenten denkt dat het uitloven van bijvoorbeeld 100 euro voor het melden van een hennepkwekerij een enorm effect zal hebben. 'Het bedrag is de vergoelijking voor je eigen geweten: ik ben geen verlinker, ik doe dit omdat ik dan eten voor mijn kinderen kan kopen.' Maar de hoogte van het bedrag maakt niet eens zo heel veel uit, volgens deze gedragswetenschapper. In dat verband wordt door twee gedragswetenschappers het effect van 'crowding out' genoemd: het slechtste dat je kan doen is wél iets betalen, maar dan heel weinig, zo wordt gesteld door deze gedragswetenschappers. Zo'n betaling komt dan in de plaats van de intrinsieke motivatie van mensen om te melden. Uit onderzoek weten zij dat dat allerlei negatieve effecten kan hebben: mensen gaan dan om het geld bijvoorbeeld vrijwilligerswerk doen, en niet meer omdat ze dat zelf een intrinsiek goede activiteit vinden. Of: als je boetes geeft aan ouders die hun kind te laat ophalen van het kinderdagverblijf, en het gaat om lage boetes, dan zullen sommigen ervoor kiezen om dan maar die boetes te betalen; ze gaan dan door met het te laat ophalen van hun kinderen bij het verblijf. Daarmee bereik je dus niet het effect dat wilt bereiken, en dat kan ook het geval zijn als je informaten te weinig betaalt.

Als de bedragen hoger worden, krijg je meer tips die alle kanten opgaan, is de ervaring van gedragswetenschappers die bij de politie werken of hebben gewerkt. Je hebt er dus meer werk aan, merkt een van hen op; hij heeft dat meegemaakt met de zoektocht naar [noemt naam bekende crimineel]. Die zat volgens meldingen die binnenkwamen, op dezelfde dag in Panama en in het Midden-Oosten. Dat soort tips, daar loop je dan de hele dag achteraan, want de zaak is te belangrijk om die tips te laten lopen.

In sommige situaties kan geld mogelijk wél een directe en bepalende rol spelen als motief voor het geven van tips. Tijdens de expertmeeting is opgemerkt dat bij voetbalhooligans de bronnen harder rennen als ze meer betaald krijgen. Wel zou dit effect eigenlijk alleen bij deze

34 Zie ook de literatuurbespreking waar het effect van 'signalling' wordt genoemd: een hoog bedrag kan betekenen dat er gevaar is bij het melden.

groep te zien zijn. Bij andere groepen is er, zo kan worden afgeleid, dus een minder direct effect van het geven van geld voor tips.

Bij het runnen van de grotere criminelen is er veel risico wat betreft de omvang van het bedrag dat je biedt, zo is gesteld tijdens de expertmeeting. De kans betaat dat het geboden bedrag te laag is. 'Denk aan grote criminelen uit een Turkse organisatie. Je runt ze op hoog niveau, er is veel risico. Als je dan maar 5000 euro per persoon kunt uitbetalen, gezien de tijd dat ze er mee bezig zijn geweest, dan is dat bedrag te laag.' Anderzijds wordt gezegd dat je vuurwapentips juist niet moet verhogen: 'Die lopen toch wel door, die feiten komen toch wel binnen.'

Afwegingen over de hoogte van het bedrag zijn moeilijk: 'Gaat iemand praten voor 50.000 euro terwijl hij weet dat als iemand daar achter komt, hij voor 10.000 euro wordt omgelegd? Vindt die persoon het dus waard om voor dat bedrag te gaan praten?' (EM).

Er zijn ook personen die juist helemaal geen geld willen. Zij vinden het hun plicht om te praten. 'De laatste tien jaar zijn de bedragen gestegen. Het aantal daarmee opgeloste zaken blijft op één hand te tellen de afgelopen tien jaar. Het zijn denk ik niet de criminelen die gaan praten, het zijn de mensen rondom de persoon, iemand is bijvoorbeeld leeggelopen tijdens een avondje drinken. Hoe hoog je hem ook uitlooft: zoveel zaken worden er niet mee opgelost' (EM)

Sommige deelnemers aan de expertmeeting zijn positiever over het inzetten van geld: 'Ik heb een concreet voorbeeld, denk aan plofkraken. Kunnen we niet geld inzetten om een lang opsporingsonderzoek te voorkomen: door een bedrag van 50.000 euro uit te loven kun je veel kosten en politiecapaciteit besparen.' Sommige deelnemers aan de expertmeeting opperen dat het goed zou zijn als er onderzoek wordt gedaan naar de vraag wanneer informanten afhaken, waarom ze misschien teleurgesteld raken en dan niet meer meedoen.

Tijdens de interviews komt naar voren dat geld ook de rol van een 'onkostenvergoeding' kan spelen. Sommige bronnen zeggen dan: nee, dat hoef ik niet. Alsof ze beledigd zijn. 'Maar bijna altijd nemen ze het geld gewoon aan. Het is een beetje smeerolie.'

Er lijkt, samenvattend, een substantieel verschil tussen de typen strafbare feiten en de typen tipgevers of informanten te zijn wat betreft de effectiviteit van het belonen ervan, en de behoefte aan geld, en het tijdstip waarop geld effect zou kunnen hebben.

Strafkorting

Het motief van de strafkorting geldt vanzelfsprekend uitsluitend voor de burgers die risico lopen zelf gestraft te worden, vooral met een gevangenisstraf. Daarmee komt de zwaardere criminaliteit in beeld. Het motief van de strafkorting zou in dit soort situaties vaak zelfs zwaarder wegen dan een financieel motief, zo wordt gesuggereerd tijdens de expertmeeting. Het wordt een probleem gevonden dat er niet veel meer gedaan kan worden als iemand eenmaal als (beschermde?) getuige gaat optreden.

'In Nederland kun je niets anders bieden dan geld. Tenzij iemand als kroongetuige gaat verklaren. Het gat tussen de kroongetuige en de informant is daarom erg groot.' (EM) Maar er zijn ook hobbels op de weg naar strafkorting: 'Je kunt een zaak starten op informanteninformatie, maar een strafkorting van dertig procent is heel veel. Daarmee zou het verschil tussen bewijs en intelligence vervagen.' (EM)

Bescherming

De behoefte aan bescherming is vaak genoemd, en deze geldt zowel voor burgers die bijvoorbeeld een hennepkwekerij melden, als voor personen die weten waar een partij wapens ligt, als voor leden van een criminele organisatie.

Informanten zouden bewust kiezen voor de afscherming als zij een traject met een runner ingaan. De politie moet dan zorgen dat de informant veilig blijft. 'In de praktijk wordt dat ook wel gezien als een soort van tegemoetkoming, een soort extra waardering.' (EM) Als iemand bijvoorbeeld in een motorclub zit en daaruit wil, dan is het motief om dat veilig te kunnen doen het belangrijkste. 'Dan komt er niet direct geld aan te pas (…) We kijken samen hoe hij zijn contributie bij de club kan voldoen. Dan kan hij veilig uit de club en dan kunnen we gaan praten over het vertellen van informatie. Geld hoeft dan niet meteen naar voren te komen.' (EM)

Als het gaat om zaken die zich in de buurt afspelen, dan is het vertrouwen dat melden anoniem gaat van groot belang, en dat vertrouwen is er niet altijd. Burgers moeten ook het gevoel krijgen dat hun melding nut heeft. 'Angst voor wraak speelt wel een rol, maar is zeker niet de belangrijkste factor, het komt vaak onderaan het lijstje. Ik denk zelfs dat mensen niet eens doorhebben hoe gevaarlijk het soms is om zo'n melding te doen', zegt een van de respondenten.

Waardering, status, aandacht, narcisme

Verschillende factoren zijn genoemd die een behoefte aan waardering, in welke vorm dan ook, laten zien. Dat kunnen heel basale factoren zijn, zoals behoefte aan waardering en aandacht, maar ook factoren die een ongebreideld narcisme laten zien.

Een van de gedragswetenschappers benadrukt de status die een informant kan krijgen door zijn contacten met een runner. De informant zou het gevoel moeten krijgen dat hij met de juiste persoon praat. 'Dat geeft zowel status aan de informant als dat het bij hem de gedachte triggert dat hij daar in de toekomst geld kan blijven halen.'

Een andere respondent stelt dat voor tal van informanten het krijgen van aandacht ook heel fijn is. 'Dat wordt vaak onderschat. Stel ik ben een crimineel en jullie zijn de twee runners en jullie nemen de tijd voor mij om mijn verhaal aan te horen. Dat maakt mij ook op een bepaalde manier belangrijk. Ik doe er dan toe. (…) Je hebt best een hoog percentage kneusjes die er rondlopen. En die krijgen door zo'n gesprek aandacht en status.' Deze geïnterviewde signaleert dat er ook wel paranoia voorkomt onder sommige 'interne' bronnen; zij lijden

soms onder psychische problemen en onder hen valt ook wel verslaving aan te treffen.

Een enkele geïnterviewde stelt voor om van dit type behoeften gebruik te maken. ‘Is dat een narcistisch ingesteld persoon, dan zou je dat narcisme moeten bewerken, door hem belangrijk te maken, door dat te strelen, te koesteren. (…) Nou, ik kan me voorstellen dat het praten het eigen ego streelt, juist omdat de informatie waar ze de beschikking over hebben een belangrijk machtsmiddel is. Daar moet je toch wat mee doen’.

Macht

Macht is verschillende malen als motief genoemd, vooral bij de informant uit het criminele milieu. Die weet iets wat de politie niet weet. En daarmee willen ze soms de concurrentie uitschakelen . Ook wraak en vergelding worden genoemd, en die liggen dicht tegen het motief van de macht aan. Vaak is het volgens een respondent een combinatie van macht en aandacht en kan er in sommige gevallen zelfs sprake zijn van personen met psychopathische kenmerken.
Beëindigen overlastsituatie

Het willen beëindigen van een overlastsituatie doet zich vooral voor bij de hennepkwekerijen of drugslabs in een buurt. De niet-criminele burgers die dit melden vinden de drugscriminaliteit in hun buurt ernstig, ze vinden dat die moet worden bestreden. Zoals hierboven reeds werd aangegeven speelt de angst voor wraak ook een rol, maar zou die rol niet heel groot zijn. Vaak worden criminele situaties echter niet onderkend: zij zijn te weinig herkenbaar voor gewone burgers. Daardoor is het aantal meldingen minder groot dan het zou kunnen zijn, aldus een van de respondenten.

Rechtvaardigheidsgevoelens

Rechtvaardigheidsgevoelens, of het gevoel dat het recht zijn loop moet hebben, zijn regelmatig genoemd door de geïnterviewden. De personen die melden bij MMA lijkten dit soort gevoelens vaker te hebben dan de ‘interne’ informanten, zo wordt opgemerkt tijdens de interviews. Van de groep informanten uit het milieu wordt zelfs gezegd dat altruïsme er weinig voorkomt. ‘Ik ben dat weinig tegengekomen’, stelt een van de geïnterviewde gedragswetenschappers.

3.5 Conclusie

Uit het literatuuronderzoek is een aantal factoren naar voren gekomen die van invloed zijn op de meldingsbereidheid van burgers. Omdat de beschikbare literatuur niet met name gericht was op het onderzoeken van de rol van geld bij de beslissing om te melden, is dat terrein nog grotendeels onontgonnen.

Naast het doen van economische afwegingen (afwegen van kosten en baten van het melden) is een aantal andere factoren naar voren gekomen die van belang zijn voor het wel of niet melden: de behoefte aan vergelding, de behoefte aan aandacht, de opvattingen uit de eigen

sociale omgeving, type delict maar vooral ook de ernst ervan, en de materiële schade of het fysieke letsel (de laatste vooral bij slachtoffers). Schuld en schaamte en angst voor represailles kunnen als gevolg hebben dat er juist niet wordt gemeld.

De onderzoeken die zich richten op ondermijnende criminaliteit laten een aantal interessante uitkomsten zien. Zo doet het merendeel van de burgers geen melding bij vermoedens van prostitutie of verkoop van harddrugs. De redenen hiervoor zijn dat men niet zeker weet wie erbij betrokken zijn, maar ook angst voor wraak en represailles, of de vrees iemand anders vals te beschuldigen. Er wordt vaak pas tot melding overgegaan als men zeker is dat er iets ernstigs is gebeurd.

Een opvallende uitkomst van de diverse onderzoeken is dat mensen weliswaar zeggen in een bepaalde situatie aangifte of melding te zullen doen, maar dat in de praktijk toch achterwege laten. Bij harddrugs leeft de gedachte dat melden geen zin heeft; bij hennepkwekerijen heeft men er zelf soms te weinig last van om tot melding over te gaan. Bovendien zijn burgers er niet altijd van overtuigd dat hun anonimiteit wordt bewaakt, en soms weten ze ook niet waar ze anoniem kunnen melden. Ook zijn burgers weinig bedreven in het herkennen van signalen van deze vormen van criminaliteit.

Uit de interviews en de expertmeeting blijken diverse motieven voor het tippen van de politie over een strafbaar feit. Geld is soms belangrijk, maar blijkt zeker niet altijd doorslaggevend. Soms kan zelfs beter maar geen geld worden geboden. De afweging hoe hoog een eventueel geboden bedrag moet zijn, is vaak moeilijk. Daarbij is de financiele achtergrond van de burger of informant van belang, en vooral ook het risico dat deze loopt door te melden.

Minstens even belangrijk als de factor geld zijn motieven als de geboden bescherming en de behoefte aan het uit de weg ruimen van een concurrent, wraak en vergelding. Beschermingsbehoeften zijn er in verschillende situaties: bij de burger die een drugslab in de buurt meldt, maar ook bij de crimineel die uit een georganiseerd verband wil stappen.

Meer persoonlijke motieven worden ook vaak genoemd: er is behoefte aan aandacht bij de informant, en die kan gegeven worden door de runners omdat zij naar zijn verhaal luisteren en hem waarderen. Sommige informanten zouden regelrecht narcistisch zijn, psychische problemen hebben, of het zijn ‘kneuzen’.

De motieven variëren door de tijd heen. Soms is in aanvang de bescherming het belangrijkste motief en komt pas daarna het geld in zicht, zeker bij de langduriger informantentrajecten. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin een informant uit een crimineel circuit wil stappen. Soms wordt geld eerst afgewezen, maar daarna tóch aanvaard. Geld kan ook weerzin oproepen; de tipgever is beledigd dat het hem wordt geboden. De hoeveelheid geld is

van belang. Bij te weinig geld spelen effecten van 'crowding out',[35] bij teveel geld denkt de informant misschien dat er groot gevaar dreigt. Geld is derhalve lang niet altijd zaligmakend, en een zorgvuldige afweging van de omvang van het bedrag is noodzakelijk.

Sommige criminelen zouden liever strafkorting krijgen dan geld, of willen hun straf op een prettiger manier kunnen uitzitten. Daar bestaan lang niet altijd mogelijkheden toe, en die zijn er in andere landen wel, zo wordt gesuggereerd.

Tot besluit nog enkele opmerkingen over de achtergrond van de tipgever in relatie tot zijn of haar motieven. Zoals eerder in dit rapport is aangegeven onderscheiden we de tipgever die in het criminele milieu actief is en degene die dat niet is. De resultaten van de interviews en de expertmeeting samenvattend, verwachten wij dat bij de niet-criminele tipgever criminele concurrentie als motief geen rol speelt. Bij de criminele tipgever zal altruïsme minder vaak een motief zijn, en zullen concurrentieoverwegingen met enige regelmaat voorkomen. De behoefte aan persoonlijke bescherming geldt voor beide groepen, maar voor elk van hen op een andere manier. De belangrijkste behoefte aan bescherming zal spelen bij een tipgever die zich in een crimineel samenwerkingsverband begeeft, terwijl bij niet-criminele tipgevers een garantie van anonimiteit in veel gevallen voldoende zal zijn. Criminele tipgevers zullen naar verwachting meer eisen stellen op het gebied van afscherming. Voor beide soort tipgevers kan de in het vooruitzicht gestelde financiële beloning een leidend motief zijn om informatie te verstrekken aan politie en OM, maar op welk moment geld daadwerkelijk een rol zal gaan spelen, en de verhouding van geld tot de andere motieven is op dit moment nog ongewis. Daar kan nader onderzoek licht op werpen

35 Zie hierover eveneens de besproken literatuur.

4. Bevindingen verkennend onderzoek Australië, België en Duitsland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd van extern en eigen onderzoek naar buitenlandse wet- en regelgeving ten aanzien van het gebruik van informatie afkomstig van informanten en burgers tegen beloning. Voor Australië en België is gebruik gemaakt van de expertise van academici uit deze landen. Hun rapportage is als bijlage 1 en 2 bij dit rapport gevoegd. De onderzoekers hebben zelf onderzoek gedaan naar tip- en beloningsgelden in Duitsland. Dat onderzoek is integraal in dit hoofdstuk opgenomen. Bij de bespreking van de belangrijkste bevindingen uit de bovengenoemde rapporten, wordt in de lopende tekst verwezen naar de bijlagen.

4.2 Australië

Staatsinrichting en politiediensten

Australië kent een federale staatsvorm met daarin zes deelstaten, twee '*self-governing territories*' en een federale overheid, aangeduid als *the Commonwealth*.[1] De grondwettelijke taken van de *Commonwealth*-regering, zijn benoemd in artikel 52 van de Australische Grondwet. De politietaak is volgens de grondwet belegd bij de regeringen van de deelstaten. Voor de opsporing van federale misdrijven is de *Australian Federal Police* (AFP) als eerste opsporingsinstantie aangewezen. Daarnaast zijn er zes politiediensten, 1 voor elke staat of *territory*. In de *Australian Captial Territory*, die de Australische hoofdstad Canberra beslaat, en de *Northern Territory* is de AFP bevoegd als primaire politiedienst.

Informanten

De in Australië gebruikelijke term voor een informant is *human source* (hoewel ook de termen *police informant, informer, human intelligence source, confidential* of *covert human intellegence source* gebruikt worden)[2] en kan worden omschreven als

"[...] a person with specific or general knowledge about criminality and the criminal market, who has a long-term relationship with the police, who can be deployed by the police and who might seek to receive some form of reward. Sources are thus any persons who consciously and, in a covert manner, provide information to police,

1 Bijlage 1, p. 1-4.
2 Bijlage 1, p. 4-7.

whether there is expectation of reward or not, but with an understanding that police protect their identity."

De definitie bevat aldus de volgende elementen. Het moet gaan om een persoon die in het algemeen of meer specifiek over kennis beschikt van het criminele milieu. Daarnaast moet er sprake zijn van een duurzame relatie tussen een opsporingsdienst en de informant, kan de informant door de politie worden 'ingezet' en kan er bij de informant al dan niet de verwachting bestaan dat hij voor zijn diensten wordt beloond. Kenmerkend voor de persoon van de informant is vervolgens dat hij zijn werkzaamheden voor de politie heimelijk verricht en dat de politie zorg draagt voor de afscherming van zijn identiteit.

Het gebruik van informanten past in een beweging naar *intelligence led policing*, waardoor het belang van de inzet van dergelijke personen toeneemt. Met de inzet van informanten wordt gepoogd om een betere informatiepositie op te bouwen, waarbij de inzet van informanten leidt tot informatie die niet op een andere wijze bekend zou worden bij opsporingsdiensten.

De inzet van human sources

De Australische auteur verwijst in zijn rapport over de werkwijze bij de inzet van informanten naar een instructie waarin het 'runnen' van informanten in *Western Australia* is uiteengezet.[3] Bij de politie-inlichtingendiensten wordt een *HS manager* (human source manager) aangesteld die de werving en het runnen van informanten binnen een district coördineert en leidt. Het daadwerkelijke runnen van informanten vindt plaats door *HS handlers* (in het Nederlands 'runners'), die daartoe opgeleid zijn. Hun bevindingen tijdens het runnen van de informanten, waaronder informatie over de informant en diens ontmoetingen met de politie, worden vastgelegd in een daartoe ingericht *case management* systeem.

De afscherming van de identiteit van een informant is niet wettelijk vastgelegd. Dat betekent dat politiediensten niet wettelijk verplicht zijn om de identiteit van de door hen gebruikte informanten af te schermen. Wel zijn er politierichtlijnen die de bescherming van de identiteit van de informant voorschrijven. Overtreding van deze richtlijnen zou kunnen leiden tot civielrechtelijke, tuchtrechtelijke of zelfs strafrechtelijke aansprakelijkheid van de runners en/of politiediensten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Tijdens de behandeling van de strafzaak waarin de informatie van de informant kan worden gebruikt geldt in het Australische *common law* systeem de regel van de *public interest immunity* (PII) welke, kort gezegd, inhoudt dat de staat relevante informatie in een gerechtelijke procedure mag achterhouden omdat deze informatie, indien bekend,

3 Bijlage 1, p. 5-6.

in strijd met de *public interest* zou raken. De afscherming van de identiteit van een informant wordt in de regel gewaarborgd door de *public interest immunity*-regel.

Historische en recente ontwikkelingen

In de jaren '80 van de vorige eeuw kwam in Australië, naar aanleiding van de uitzending van een documentaire op de nationale televisie, een corruptieschandaal rond de inzet van informanten aan het licht.[4] De documentaire onthulde dat de staat Queensland een groot aantal illegale bordelen kende. Een daarop door de deelstaatregering ingestelde *inquiry*, 'the Fitzgerald Inquiry', onthulde een door de politie in stand gehouden corruptiesysteem met betrekking tot de betaling van tipgelden aan informanten. Het was op dat moment gebruikelijk om informanten die met de politie samenwerkten, financieel te belonen. Om de identiteit van de informant geheim te houden, werd in de regel voor de informant een valse naam gebruikt in de interne aanvraag voor betaling van de informant. De betaling vond plaats door de runner van de informant en van dat proces werd geen verslaglegging bijgehouden. De onderzoekscommissie kwam tot de conclusie dat, hoewel verschillende bedragen bij de juiste personen terecht zullen zijn gekomen, het niet ondenkbaar is dat politieagenten niet-bestaande informanten hebben opgevoerd om de daaruit te ontvangen tipgelden in eigen zak te steken.

Een ander corruptieschandaal, ditmaal in New South Wales, bracht aan het licht dat politiemedewerkers, belast met de aanpak van illegale gokpraktijken, hun informanten betaalden met inbeslaggenomen gokmachines. Een daaropvolgende onderzoekscommissie (*Independent Commission Against Corruption*, ICAC) concludeerde dat de relatie tussen informantenrunners en informanten gecorrumpeerd was, waarbij in sommige gevallen informantenrunners zelf betrokken waren bij het plegen van strafbare feiten. De meest belangrijke conclusie van deze onderzoekscommissie was dat er geen goed functionerend systeem ter registratie van informanten en betaling van tipgelden voorhanden was.

Recentelijk is, dankzij een onderzoekscommissie in opdracht van de *High Court of Australia*, aan het licht gekomen dat de *Victoria Police* jarenlang gebruik heeft gemaakt van een informant die vanuit haar hoedanigheid als advocaat de politie van informatie voorzag. Deze onthulling raakt de *attorney-client privilege* in het hart. De advocate werd als rechtenstudent door de politie als informant gerekruteerd in 1995 en heeft in haar daarop volgende carrière als advocaat meerdere criminele kopstukken bijgestaan die betrokken waren bij georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit en bendeoorlogen. De onthulling van haar dubbelfunctie van advocaat en informant heeft geleid tot het in gevaar brengen van 1000 strafzaken, waarin zij als advocaat betrokken was, en welke nu mogelijk zijn beschadigd door

4 Bijlage 1, p. 8-18 en p. 24-28.

deze onthulling. In het onderzoeksrapport van de *Royal Commission* wordt geconcludeerd dat verschillende medewerkers van de *Victoria Police* zich bij het runnen van de advocate als informant niet aan de geldende juridische, ethische en professionele verplichtingen hebben gehouden. Politieagenten zouden de advocaat hebben aangespoord bepaalde verdachten bij te staan om vervolgens belastende informatie over deze personen via de advocaat te verzamelen. Daarnaast heeft de politie deze werkwijze bewust achtergehouden voor het Openbaar Ministerie en is omtrent de inzet van de informant geen juridisch advies ingewonnen. De bevindingen van de *Royal Commission* hebben geleid tot aanbevelingen tot nieuwe wet- en regelgeving omtrent de controle op de inzet van informanten. Het ligt daarom ook in de lijn der verwachting dat de inzet van informanten en het betalen van informanten in de toekomst een wettelijke basis krijgt, in plaats van een regeling in *police guidelines, manuals* en *policies*, zoals op dit moment het geval is.[5]

Betaling van informanten

Op federaal niveau is er ten aanzien van de betaling van tipgelden aan informanten niet veel informatie, omdat deze op wettelijke gronden wordt afgeschermd.[6] Ondanks dat door belanghebbenden is aangevoerd dat de wettelijke termijnen voor afscherming, op grond van de *Freedom of Information Act* en de *Archives Act* reeds zijn verlopen, wordt publicatie (nog) niet toegelaten.

Beloningen

Voorbeelden van uitgeloofde beloningen lopen uiteen van 250.000 dollar voor informatie over de terroristische aanslag op het Hilton Hotel in Sydney in 1977 tot een bedrag van 2.000.000 dollar voor informatie over de terroristische aanslagen in Bali van 2002, waarbij 202 mensen om het leven kwamen, waarvan 83 Australiërs.[7] Die laatste beloning is opmerkelijk, aangezien deze aanslag plaatsvond buiten het grondgebied en jurisdictie van Australië.

Ten aanzien van de staat New South Wales (8,1 miljoen inwoners) is een overzicht opgenomen van de op dit moment uitgeloofde beloningen. Dat overzicht geeft een inkijkje in de manier waarop Australische opsporingsdiensten omgaan met beloningen, namelijk *als reactie* op gepleegde, zware, strafbare feiten. Het gaat om 124 beloningen met een totale waarde van 38.100.000 dollar voor strafbare feiten die uiteenlopen van moord (56 uitgeloofde beloningen), vermissingen (26 uitgeloofde beloningen), tot verdachte sterfgevallen (23 uitgeloofde beloningen) tot brandstichting (1 uitgeloofde beloning).

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de situatie in Australië verwijzen we naar bijlage 1 bij dit rapport.

5 Bijlage 1, p. 29.

6 Bijlage 1, p. 13-15.

7 Bijlage 1, p. 15-18.

4.3 België

Het gebruik van informanten in de opsporing van strafbare feiten wordt in België aangeduid als *informantenwerking*. In deze paragraaf wordt eerst kort stilgestaan bij de historische ontwikkeling van de informantenwerking en de aanloop naar een wettelijke regeling in de Wet bijzondere opsporingsmethoden (BOM-wet). Vervolgens wordt de praktijk van de *informantenwerking* uiteengezet. Ten slotte wordt stilgestaan bij de beloningen in het Belgische strafprocesrecht.

Historische ontwikkeling van de informantenwerking

Aanvankelijk werd de regeling van de *informantenwerking* gestoeld op een zogenaamde vertrouwelijke 'ministeriële omzendbrief'.[8] In die omzendbrief werden de algemene beginselen en voorwaarden uiteengezet met betrekking tot het omgaan met informanten en de verwerking van informatie, de betaling van tipgelden en andere bijzondere opsporingsmethoden (zoals de pseudokoop, infiltratie, observatie en andere).

Naar aanleiding van de parlementaire onderzoekscommissie, de parlementaire Bendecommissie II, kwamen in 1996 onvolkomenheden bij de inzet van informanten in de opsporing naar de 'Bende van Nijvel' aan het licht. Zo bleek bijvoorbeeld dat informanten bij meerdere politiediensten tegelijkertijd stonden ingeschreven en lag het gevaar voor manipulatie van de politie door informanten op de loer, aangezien de registratie van informanten niet geregeld was. Een parlementaire onderzoekscommissie naar aanleiding van het politieonderzoek in de zaak Dutroux-Nihoul trok in 1996 en 1998 conclusies van een gelijke strekking. Informanten leken gebruik te maken van de rivaliteit tussen politiediensten en probeerden deze diensten tegen elkaar uit te spelen.

Op 6 januari 2003 kwam uiteindelijk een wettelijke grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, waaronder het gebruik van informanten, tot stand in de Wet van 6 januari 2003 betreffende bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, afgekort als BOM-wet.

Informanten en de informantenwerking

De *informantenwerking* wordt in het Belgische strafprocesrecht aangeduid als[9]:

"[h]et onderhouden van regelmatige contacten door een politieambtenaar met een persoon, informant genoemd, waarvan vermoed wordt dat hij nauwe banden heeft met één of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat ze strafbare feiten plegen of zouden

8 Bijlage 2, p. 10-18.

9 Bijlage 2, p. 2-3, 13-14, 19-20.

plegen, en die de politieambtenaar hierover, al dan niet gevraagd, inlichtingen en gegevens verstrekt."[10]

De informant is aan de hand van bovengenoemde definitie een persoon die zich in het criminele milieu bevindt of in ieder geval contacten onderhoudt met personen die dat doen, terwijl hij gevraagd of ongevraagd over dat criminele milieu informatie verschaft aan de politie. De identiteit van een informant wordt afgeschermd en buiten de processtukken gehouden. Deze informatie is wel bekend binnen de *informantenwerking* van de politie. Op basis van de geldende wet- en regelgeving mogen informanten *geen* strafbare feiten plegen, hoewel men wel heeft onderkend dat informanten in de regel nauw betrokken zullen zijn bij het criminele milieu waarover zij informatie verstrekken.

De *informantenwerking* in België wordt, naast de BOM-wetgeving, beheerst door het Koninklijk Besluit Informantenwerking en is organisatorisch ondergebracht bij een *nationaal informantenbeheerder*, die onder het gezag staat van de federale procureur. Het gaat om een officier van de Directie van Operaties Gerechtelijke Opdrachten (DGJ) van de federale politie. De nationaal informantenbeheerder brengt de federale procureur op diens verzoek en ten minste eenmaal per drie maanden verslag uit over de informantenwerking binnen de geïntegreerde politiedienst. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de uitbouw en beheer van een nationaal controlesysteem over de informanten. Zo wordt er op federaal niveau een database bijgehouden met daarin de registratie van persoons- en informatie-gebonden gegevens van de informant, terwijl deze gegevens, omwille van de afscherming, niet terug te vinden zijn in het strafdossier.

Op decentraal niveau kent elke gedeconcentreerde gerechtelijke dienst een lokale informantenbeheerder, die onder het gezag staat van de Procureur des Konings (de Belgische officier van justitie). De lokale informantenbeheerder is belast met het arrondissementeel beheer van de informantenwerking binnen de gedeconcentreerde gerechtelijke directie en de lokale politiekorpsen van het arrondissement. In de lokale politiekorpsen, waarbinnen aan informantenwerking wordt gedaan, wordt een officier aangewezen die de lokale informantenbeheerder kan bijstaan in diens opdracht.

Het daadwerkelijke 'runnen' van informanten wordt uitgevoerd door de *contactambtenaar.* Een contactambtenaar is een politieman, die speciaal is opgeleid voor het runnen van informanten. De contactambtenaar is verplicht alle contacten met informanten en alle door informaten aangebrachte informatie onverwijld en schriftelijk ter kennis te brengen aan de lokale informantenbeheerder. Daarnaast dient hij zijn bevindingen omtrent de betrouwbaarheid van de informant onverwijld en schriftelijk aan de lokale informantenbeheerder aan te reiken.

10 Bijlage 2, p. 2.

Betaling van informanten

In het Koninklijk Besluit Informantenwerking is in artikel 8 een voorziening getroffen omtrent de regeling van 'gunsten' voor informanten.[11] De hoogte van de financiële beloning is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het belang van de informatie, het door de informant gelopen risico, de prioriteit van het fenomeen en de dader of dadergroep. De beloning wordt betaald uit de fondsen van het Ministerie van Justitie.

Beloning beperkt zich volgens de formulering van het Koninklijk Besluit echter niet tot een geldelijke beloning en zou ruimte kunnen bieden tot 'andere voordelen' die via tussenkomsten van bevoegde overheden in het voordeel van de informant kunnen uitpakken. Welke 'andere voordelen' een informant kunnen toekomen is in de regeling niet nader gespecificeerd.

Uit een door de Belgische auteur aangehaald overzicht uit 2011 blijkt dat er in dat jaar 761 premies zijn uitbetaald aan informanten. Het overgrote deel van de premies is betaald aan informanten die werden ingezet in de handel in verdovende middelen (59,2 %). Daarna volgen gewapende diefstal en georganiseerde diefstal met respectievelijk 10,58% en 9,89%. Uit cijfers uit 2017 blijkt dat de politie, op basis van rechtstreeks afkomstige gegevens van informanten, 1500 arrestaties heeft kunnen verrichten. Met betrekking tot die aanhoudingen zijn 880 premies uitgereikt aan informanten.

Beloningen

De Belgische overheid kan in bepaalde gevallen een beloning uitloven aan personen die nuttige informatie kunnen verschaffen ter opheldering van een strafbaar feit. [12] Zo noemt de Belgische auteur het voorbeeld van de Minister van Cultuur die een beloning uitloofde voor informatie die zou leiden tot de vindplaats van gestolen paneel van de schilder Jan van Eyck. Een specifieke wettelijke regeling voor het uitloven van beloningen in de opsporing door een strafvorderlijke overheid kent het Belgische recht niet.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de situatie in België verwijzen we naar bijlage 2 bij dit rapport.

4.4 Duitsland

In deze paragraaf wordt de Duitse wet- en regelgeving met betrekking tot de inzet van informanten, tipgelden en beloningen worden besproken. Eerst wordt een beknopte inleiding gegeven in het Duitse strafprocesrecht. Daarbij worden de bronnen van het Duitse strafprocesrecht en het verloop van een Duitse strafprocedure uiteengezet.

11 Bijlage 2, p. 21-22.

12 Bijlage 2, p. 7-8.

Ook het Duitse politierecht, dat wordt onderscheiden van het strafprocesrecht, wordt kort behandeld. Daarna wordt stil gestaan bij de inzet van informanten bij de bestrijding van zware criminaliteit en het uitloven van beloningen. Aangezien de situatie in Duitsland door de auteurs van dit rapport zelf is geïnventariseerd, is er over Duitsland geen bijlage bij dit rapport opgenomen en is deze paragraaf in verhouding omvangrijker dan de voorgaande twee.

Bronnen van het Duitse strafprocesrecht

Centraal in het formele Duitse strafrecht staat de uit 1950 stammende *Strafprozessordnung* (afgekort als StPO). Deze wet is een zogenaamde *Bundesgesetz*, een wet van de federale wetgever. De regeling van het strafprocesrecht is namelijk, op grond van de *Grundgesetz* (GG), op federaal niveau belegd.[13] Het materieel strafrecht is opgenomen in het *Strafgesetzbuch* (StGB), waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen *Vergehen* (in Nederland overtredingen en politierechtermisdrijven) en *Verbrechen* (de overige en zwaardere misdrijven).

In het StPO worden op federaal niveau regels gegeven die een wettelijke grondslag bieden voor de bevoegdheden van onder andere politiediensten ter opsporing van strafbare feiten. De inrichting, inzet en normering van het optreden van de politie is in Duitsland belegd bij de deelstaten, voor zover het politieoptreden geen betrekking heeft op strafvervolging. Het gaat dan om de zogenaamde *Gefahrenabwehr*: de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten. Het politierecht (*Polizeirecht*) wordt ook wel aangeduid als *Ordnungsrecht* of *Sicherheitsrecht*. Het politierecht bevat wettelijke grondslagen voor bijzondere bevoegdheden van politieambtenaren ter afwending van gevaar in de samenleving, welke verschillen per *Bundesland*. [14] De wettelijke bevoegdheden van de politie met als doel de *Gefahrenabwehr* zijn gericht op het effectief verhinderen van strafbare feiten. De bevoegdheden die de politie heeft op grond van de politiewetten op deelstaatniveau zijn om die reden mede gericht op het verzamelen van informatie, welke aanleiding kan geven tot het ontstaan van een verdenking van een strafbaar feit (*Anfangsverdacht*). Op het moment dat die verdenking tot stand is gekomen, worden de wettelijke bepalingen van het StPO van toepassing op het handelen van de politieambtenaren. Hiermee is het opsporingsonderzoek, het *Ermittlungsverfahren*, aangevangen.[15]

Hoofdlijnen van het Duitse strafproces

Het Duitse strafproces in eerste aanleg valt, over het algemeen, uiteen in drie onderdelen, te weten het vooronderzoek (*Ermittlungsverfahren*),

13 Zie de artikelen 70 t/m 74 GG.

14 Zie uitgebreider F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis & B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2011, p. 77-82.

15 P.J.P. Tak, 'Duitsland', in: P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie. De normering van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de landen van de Europese Unie*, Antwerpen — Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2000, p. 121-126.

de tussenprocedure (*Zwischenverfahren* of *Eröffnungsverfahren*) en het rechtsgeding (*Hauptverfahren*).[16] Strafzaken worden in eerste aanleg behandeld door het Amtsgericht. Dat kan een alleensprekende strafrechter (*Strafrichter*) zijn, of een meervoudige kamer (*Schöffengericht*), bestaande uit een *Strafrichter* en twee leken (*Schöffen*). Zwaardere strafbare feiten worden behandeld door het *Landgericht*.

Het vooronderzoek vindt plaats onder leiding van de officier van justitie (*Staatsanwalt*) en is vergelijkbaar met het Nederlandse opsporingsonderzoek. Het onderzoek is gericht op de eindbeslissing van de *Staatsanwalt* om al dan niet (verder) te vervolgen. Om die beslissing te kunnen nemen, wordt tijdens het vooronderzoek vastgesteld of er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Wanneer deze beslissing negatief uitvalt, dan wordt de zaak *eingestellt* en afgedaan met een sepot, zie artikelen 153 t/m 153b StPO. In het geval er voldoende aanwijzingen zijn voor betrokkenheid van de verdachte bij een strafbaar feit, dan wordt een dagvaarding (*Anklageschrift*) uitgevaardigd. Sterker nog, op grond van artikel 152 lid 2 en 170 StPO is de *Staatsanwalt* verplicht vervolging in te stellen als voldoende bewijs van het strafbare feit voorhanden is (het zogenaamde *Legalitätsprinzip*). De *Anklageschrift* bevat een *Klage*, een beschuldiging, en deze wordt bij een bevoegde rechter aangebracht.

In het Duitse recht kan het Openbaar Ministerie niet zelfstandig beslissen of een strafzaak ter inhoudelijke beoordeling aan de strafrechter wordt voorgelegd. Wel beslist het OM of het, na het *Ermittlungsverfahren*, de zaak zodanig rond heeft, dat de strafrechter om rechtsingang kan worden verzocht. In het *Zwischenverfahren* beoordeelt de strafrechter of het dossier voldoende grond biedt, in het bijzonder of de bewijsmiddelen daartoe strekken, om de zaak tegen de verdachte op een openbare terechtzitting te behandelen. Wanneer de rechter oordeelt dat het dossier voldoende bewijs bevat en er overigens geen vervolgingsbelemmeringen bestaan, dan wordt beslist tot opening van de *Hauptverhandlung*, waarmee rechtsingang wordt verleend.[17]

Het Duitse onderzoek ter terechtzitting vangt aan met het uitroepen van de zaak.[18] Vervolgens stelt de voorzitter vast of de verdachte en diens raadsman aanwezig zijn en of de opgeroepen getuigen (en deskundigen) zijn verschenen. In het Duitse strafprocesrecht geldt het onmiddellijkheidbeginsel, wat ten aanzien van de verdachte en de getuigen betekent dat zij in beginsel op het onderzoek ter terechtzitting aanwezig moeten zijn. Het onderzoek ter terechtzitting wordt afgesloten met het oordeel (*Urteil*) van de rechters, gebaseerd op de overtuiging die zij uit het verhandelde ter zitting hebben afgeleid. De

16 Zie V.M.A. Sinnige, *De systematiek van de vermogensdelicten. Reden voor verandering?* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 231-233 en uitgebreider P.A.M. Mevis, 'Duitsland', in: P.A.M. Verrest & P.A.M. Mevis (red.), *Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 81-159.

17 Zie artikel 203 StPO.

18 Zie artikel 243 lid 1 StPO.

uitspraak wordt aan het eind van het onderzoek ter terechtzitting *Im Namen des Volkes* gedaan.

V-Leute: De inzet van informanten ten behoeve van de opsporing en de Gefahrenabwehr

Sinds het arrest van het *Bundesverfassungsgericht* van 26 mei 1981 is het vaste rechtspraak dat Duitse politiediensten bij de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit, gebruik mogen maken van informanten. In dat arrest overwoog het *Bundesverfassungsgericht* dat:

"(...) Auch zur Bekämpfung besonders gefährlicher Kriminalität, wie etwa die Bandenkriminalität und des Rauschgiftshandels, können die Strafverfolgungorgane, wenn sie ihrem Auftrag der rechtsstaatlich gebotenen Verfolgung von Straftaten überhaupt gerecht werden sollen, ohne den Einsatz sog. V-Leute nicht auskommen, den Identität auch noch nach dem Einsatz gewahrt werden muss."[19]

Enkele jaren later oordeelde het *Bundesgerichtshof* gelijkluidend, toen het op 17 oktober 1983 als volgt overwoog:

"(...) Die Notwendigkeit des Einsatzes von V-Personen zur Bekämpfung besonders gefährlicher und schwer aufklärbarer Kriminalität ist unbestritten. Nach der insoweit feststehenden Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes ist auch nicht zu bezweifeln, dass es zulässig ist, das Wissen von V-Personen in das Strafverfahren einzuführen (...)."[20]

De Duitse termen, waarmee deze groep personen wordt aangeduid zijn onder meer *V-Mann*, *V-Person* of *V-Leute*, waarbij de V zowel kan staan voor *Vertrauensmann* of *Verbindungsmann*. Men spreekt van *V-Leute* wanneer het gaat om personen, die geen onderdeel uitmaken van een opsporingsinstantie en zich bereid verklaard hebben in het kader van de *Gefahrenabwehr* of de opsporing voor langere tijd, zonder voor de buitenwereld als zodanig kenbaar te zijn, samen te werken met de politie.[21]

In het kader van de *Gefahrenabwehr* en de strafvorderlijke opsporing staat voorop dat het gebruik van *V-Personen* als informanten, geen specifieke regeling op federaal niveau heeft gekregen.[22] De Duitse federale wetgever heeft daar bewust voor gekozen. Toen, naar aanleiding van hierboven reeds vermelde arresten, begin jaren '90 een wettelijke regeling werd opgetuigd voor het gebruik van politie-infiltranten (*Einsatz Verdeckter Ermittler*) in de strafvordering, stelde de wetgever dat de drugshandel en georganiseerde criminaliteit immuun zouden zijn

19 BVerfG Beschl. van 26 mei 1981, BVerfGE Bd 57, p. 250.

20 BGH Beschl. van 18 oktober 1983, BGHSt. Bd 32, p. 115.

21 A.L. Decker, *Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz*, Berlin: Peter Lang 2018, p. 5 e.v.

22 M. Löffelmann & C. Krehl, 'Die Verfassungsgerechtliche Überprüfung von Maßnahmen im Ermittlungsverfahren', in: M. Jahn, C. Krehl, M. Löffelmann e.a., *Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen*, Heidelberg: C.F. Müller 2017, p. 358-362 en S.A. Doka, *Die Kontrolle von Vertrauenspersonen im Strafprozess* (diss. Bielefeld), Hamburg: Verlag Dr. Kovac 2008, p. 19-20.

tegen de toentertijd bestaande opsporingsmiddelen.[23] Het was tot dan toe gebruikelijk om de inzet van politie-infiltranten te stoelen op de algemene opsporingsbevoegdheid (*Ermittlungsgeneralklausel*) van de artikelen 161 en in het bijzonder artikel 163, eerste lid, tweede volzin StPO, welk artikellid volledig luidt:
"[1]Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. [2]Zu diesem Zweck sinds sie befugt, alle Behörden um Auskunft zu erscuchen, bei Gefahr im Verzug auch, die Auskunft zu verlangen, sowie Ermittlungen jeder Art vorzunehmen, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften ihre Befugnisse besonders regeln."
Ten behoeve van de inzet van politie-infiltranten achtte de wetgever deze algemene grondslag niet toereikend, en werd voorgesteld om een specifieke wettelijke bevoegdheid te creëren. Maar ten aanzien van de *V-Person* merkte de wetgever op dat "*[D]iese Personen sind strafprozessual Zeugen, so daß die notwendige gesetzliche Grundlage für ihre Heranziehung im Ermmittlungs- und Strafverfahren gegeben ist*." Met andere woorden, de wetgever was van mening dat een verdere wettelijke grondslag voor de inzet van *V-Personen* niet vereist was, nu zij reeds de positie van een getuige innemen in het strafproces, en daarmee de wettelijke grondslag gegeven is. Ten aanzien van het gevaar dat dergelijke getuigen lopen, komen deze getuigen, volgens de wetgever, dezelfde wettelijke bescherming toe als 'toevallige' getuigen. In de praktijk kan wel degelijk afscherming van de identiteit en werkrelatie met de opsporingsdiensten worden geboden, waarover hieronder meer.

Op deelstaatniveau ligt het een en ander iets anders. Het gebruik van informanten ten behoeve van de *Gefahrenabwehr* hoeft immers geen basis te hebben in het federale StPO. Zoals hiervoor reeds vermeld zijn de deelstaten zelf verantwoordelijk voor de regelgeving en organisatie van hun politiediensten. In hun eigen *Polizeigesetze* kunnen zij een wettelijke basis opnemen voor het gebruik van *V-Personen*. Zo vindt men bijvoorbeeld in de *Polizeigesetz* van Nordrhein-Westfalen een bevoegdheid in artikel 19 waarin de wettelijke grondslag wordt gegeven voor de inzet van personen, van wie de samenwerking met de politie voor derden niet bekend is, om persoonsgegevens te verzamelen.[24] En een soortgelijke bepaling voor het Bundesland Bayern, vindt men in artikel 38 van de Beierse *Polizeiaufgabengesetz* (PAG).[25] De regeling van een dergelijke opsporingsmethode op deelstaatniveau, is van waarborgen voorzien. Zo wordt in artikel 38 lid 1, tweede volzin, PAG de eis gesteld dat de informatie, die met de inzet van de *Vertrauensperson* wordt verkregen, niet op andere wijze verkregen kan worden (een subsidiariteitsvereiste). En op grond van het tweede lid

23 BT Drucks. 12/989, p. 41.

24 "*Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*", bekendgemaakt op 25 juli 2003, geraadpleegd via https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=205&bes_id=5173&aufgehoben=N&menu=0&sg=0

25 "*Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei*", bekendgemaakt op 14 september 1990 en geraadpleegd via https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG .

van artikel 38 moet een rechter toestemming geven voor de inzet van het opsporingsmiddel wanneer het gaat om inzet tegen een bepaalde persoon. In het vijfde lid worden eisen gesteld aan de persoon van de informant. Handelingsonbekwamen en minderjarigen zijn uitgesloten, evenals leden van het Europees parlement of Duitse parlementen. Personen die veroordeeld zijn voor doodslag of voor een ander delict dat uitsluitend met levenslange gevangenisstraf wordt bedreigd, zijn evenmin als *Vertrauensperson* toegestaan. In het zesde lid wordt, ten slotte, de controle op de *Vertrauensperson* geregeld. Zo wordt voorgeschreven dat de betrouwbaarheid van de door de *Vertrauensperson* aangeleverde informatie, continu moet worden gecontroleerd en moet de inzet van de *Vertrauensperson* bij gegronde twijfel over de betrouwbaarheid van de informatie, onmiddellijk stopgezet worden. Opvallend is dat elk *Bundesland*, nu het zelf bevoegd is om wet- en regelgeving omtrent de inzet van *V-Personen* op te stellen, een eigen invulling kan geven aan de rechtsbescherming, waarborgen, notificatieverplichtingen (aan personen ten aanzien van wie een *V-Person* is ingezet) en eisen die gesteld worden aan de persoon van de *Vertrauensperson*.[26] Een snelle scan van deze door de *Länder* opgestelde regelingen leert dat er verschillen zijn in de mate waarin een en ander wettelijk is vastgelegd. De minimumeisen worden echter bepaald door Bijlage D van het RiStBV, waarover hieronder meer.

Anlage D van de *Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren*

Ondanks dat er geen specifieke wettelijke bevoegdheid op federaal niveau gegeven is, geldt voor zowel de strafvorderlijke opsporing als de *Gefahrenabwehr* een algemene richtlijn welke bepalingen bevat ten aanzien van de werving en afscherming van de identiteit van de *V-Person*. De regeling is opgenomen in *Anlage D.* van de zogenaamde *Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren* (RiStBV), een richtlijn bedoeld voor de Duitse *Staatsanwalt* en opgesteld door de verschillende ministers van justitie en binnenlandse zaken De richtlijn regelt in Bijlage D naast de positie van de *Vertrauensperson* in deel I, ook enige zaken rondom de politie-infiltrant in deel II.

In paragraaf 2 van het eerste deel worden definities gegeven van de '*Informant*' en de '*V-Person*'. Artikel 2.1 omschrijft de *Informant* als een persoon die eenmalig bereid is, onder de toezegging van vertrouwelijkheid, informatie te verschaffen aan een medewerker van een opsporingsdienst. Volgens artikel 2.2 is een *V-Person* een persoon die, zonder te behoren tot een opsporingsinstantie, bereid is voor langere tijd, en onder voorwaarde van vertrouwelijkheid, opsporingsinstanties te ondersteunen bij de opsporing van strafbare feiten. Uitgangspunt daarbij is dat de identiteit van de *V-Person* afgeschermd blijft.

In de derde paragraaf worden algemene regels geschetst t.a.v. de inzet van *V-Personen* door opsporingsinstanties. Zo moet voor de inzet van een *V-Person* een afweging worden gemaakt tussen de vertrouwelijkheid en geheimhouding van de identiteit en inzet van de informant, terwijl de inzet tegelijkertijd noodzakelijk moet zijn voor de opspo-

26 Doka 2008, p. 24-35.

ring, terwijl bij die opsporing '*der Grundsatz des rechtsstaatlichen fairen Verfahens*' niet uit het oog mag worden verloren. Daaruit volgt dat de afscherming van de identiteit en geheimhouding van de inzet van de informant alleen gegarandeerd dient te worden wanneer een *V-Person* wordt ingezet bij de bestrijding van zware criminaliteit (*Schwerkriminalität*), georganiseerde misdaad, drugs- en wapenhandel, valsemunterij en delicten tegen de staatsveiligheid. Gaat het om minder zware criminaliteit (*mittleren Kriminalität*), dan dient die geheimhouding en afscherming alleen gegarandeerd te worden wanneer de omvang van de op zichzelf minder zware strafbare feiten, door opeenstapeling van dergelijke feiten, van dien aard is dat gevaar dreigt voor ernstige schade aan de maatschappij of de vervulling van publieke taken. Ten aanzien van lichte strafbare feiten (*Bagatellkriminalität*) is de bovengenoemde geheimhouding en afscherming niet aan de orde (art. 3.1). Ten aanzien van de *Informant* geldt dat zijn identiteit alleen afgeschermd dient te worden indien het bekend worden van zijn samenwerking met de opsporingsdiensten, ernstig gevaar of onredelijke nadelen voor de *Informant* zou kunnen opleveren (art. 3.3).

In paragraaf 4 worden gevallen gegeven die de geheimhouding/ afscherming van de *V-Person* en *Informant* doen beëindigen. Daarvan kan sprake zijn indien moedwillig foutieve informatie is gegeven, wanneer de *V-Person* afwijkt van de instructie van zijn runner, wanneer blijkt dat de *V-Person* of *Informant* zich schuldig maakt aan strafbare feiten of zich in zijn werk voor de opsporingsdiensten schuldig maakt aan strafbare feiten. Deze regels dienen voorafgaand aan het traject aan de betrokkene kenbaar gemaakt te worden.

Ten slotte worden in paragraaf 5 de werkregels voor de *Staatsanwaltschaft* en de politie gegeven. Wanneer het gaat om *Informanten* of *V-Personen* die tijdens het opsporingsonderzoek worden ingezet, dan beslist de parketleiding, of een speciaal daartoe aangewezen officier van justitie, over de geheimhouding en afscherming van de betrokkene. Wordt de *Informant* of *V-Person* ingezet in het kader van de *Gefahrenabwehr*, dan schrijft de Richtlijn voor dat een zo hoog mogelijke politiebeambte, over de afscherming en geheimhouding dient te beslissen. Daarvan kan worden afgeweken indien een dergelijke beslissing niet kan worden afgewacht (hoewel dan zo spoedig mogelijk de parketleiding resp. de politieleiding op de hoogte moet worden gesteld), of wanneer door een dergelijke toestemmingsaanvraag het doel van het onderzoek in gevaar brengt (vgl. artt. 5.1-5.3). Uitgangspunt is dat bij de aanvraag tot geheimhouding en afscherming de identiteit van de betrokkene buiten de aanvraag blijft (art. 5.4). Van de afscherming en geheimhouding van de identiteit van een *V-Person* of *Informant* wordt door het parket aantekening gemaakt in het zaaksdossier (art. 5.6).

De betaling van informanten

Over de betaling van informanten is weinig informatie bekend. Door de onderzoekers is een verzoek tot informatie neergelegd bij het *Bundeskriminalamt* (BKA). Door het BKA werd vervolgens medegedeeld dat de betaling van informanten geen regeling in het Duitse recht heeft en dat er geen jurisprudentie voorhanden is aan de hand waarvan een beeld kan worden geschetst met betrekking tot de omvang van bedragen. Wel zijn er interne politierichtlijnen die richtbedragen

geven. Deze richtlijnen zijn echter geclassificeerd als geheim en worden vanwege veiligheidsredenen niet openbaar gemaakt of verstrekt.

In de literatuur vonden we slechts enkele aanwijzingen die duiden op betaling van informanten. Zo schrijft Decker in haar proefschrift dat betaling aan de orde kan komen aan het einde van de samenwerking tussen een *V-Person* en de politie. Nadat de betrokkene een zogenaamde *Abschalterklärung* heeft ondertekend, en er door de politie op is gewezen dat de betrokkene verplicht is tot geheimhouding over de samenwerking, kan "*häufig noch ein sog. Handgeld ausgezahlt*" worden.[27] En Doka schrijft in haar proefschrift dat de *Entlohnung* van *V-Personen* per *Bundesland* verschilt: iedere deelstaat kan daarover zelf regels opstellen. Deze interne regelingen zijn geclassificeerd als "*[n]ur für den Dienstgebrauch*" en om die reden niet beschikbaar voor derden.[28]

Beloningen

In het kader van de zoektocht (*Fahndung*) naar voortvluchtige criminelen of vermiste personen kan op federaal niveau het *Bundeskriminalamt* een beloning uitloven. Op de website van het BKA wordt een actuele lijst bijgehouden waarop de gezochte subjecten zijn opgenomen.[29] Op dit moment staan zo'n 25 personen op deze opsporingslijst. Het gaat niet enkel om gezochte voortvluchtigen of criminelen. Zo wordt er bijvoorbeeld 10.000 euro uitgeloofd voor informatie die leidt naar de vindplaats van Madeleine McCann of wordt er informatie gevraagd van het publiek die kan helpen bij het identificeren van een stoffelijk overschot. Het hoogst uitgeloofde bedrag heeft een hoogte van 80.000 euro en houdt verband met informatie die leidt tot aanhouding van drie gezochte Rote Armee Fraktion-verdachten. De beloning is uitgeloofd door het geldtransportbedrijf dat slachtoffer is geworden van een overval, vermoedelijk gepleegd door het drietal.

Op het niveau van het *Bundesland* kunnen deelstaten eigen wet- en regelgeving omtrent het uitloven van beloningen opstellen. Zo kent de Beierse deelstaat een *Aussetzung von Belohnungen für die Mitwirkung von Privatpersonen bei der Aufklärung strafbarer Handlungen und bei der Ergreifung oder Wiedergreifung flüchtiger Straftäter*, formeel betiteld als bekendmaking van het Beierse ministerie van justitie.[30] Zoals de titel doet vermoeden ziet deze regeling op het uitloven en uitbetalen van beloningen aan particulieren voor hun medewerking aan de opheldering van strafbare feiten. Daarnaast regelt het de beloning van burgers die de instanties van informatie voorzien met betrekking tot aanhouding van (voortvluchtige) verdachten. In paragraaf II van de bekendmaking worden regels gegeven ten behoeve van de hoogte van het uit te loven bedrag. De *Leitente Oberstaatsanwalt* is bevoegd beloningen tot 5000 euro uit te loven, en na toestemming van de *Generalstaatsanwalt* een bedrag van 10.000 euro. Op basis van diezelfde paragraaf dient het opsporingsbericht waarin de beloning wordt uitgeloofd specifieke informatie te bevatten over op wat voor wijze men

27 Decker 2018, p. 14.

28 Doka 2008, p. 21.

29 Geraadpleegd via https://www.bka.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Fahndungsliste_Personenfahndung_Formular.html?nn=25938

30 Bekendgemaakt op 16 juli 1986 en geraadpleegd via https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_3121_0_J_090/true .

hulp verwacht van het publiek (het verzamelen van bewijs, informatie over de verblijfplaats van een voortvluchtige, et cetera) en moet in het bericht worden opgenomen dat de beloning alleen bedoeld is voor particulieren en niet voor personen die zelf werkzaam zijn in de opsporing of daar anderszins hun beroep van hebben gemaakt. Het opsporingsbericht mag daarnaast informatie bevatten over beloningen die door particulieren zijn uitgeloofd.

Of een uitgeloofde beloning uiteindelijk wordt uitgekeerd en of en zo ja, hoe deze verdeeld moet worden, wordt beslist door de autoriteit die de beloning heeft uitgeloofd, in de regel *nadat* de strafzaak is afgewikkeld, tenzij het gaat om een beloning die uitgeloofd is voor een voortvluchtige. In dat geval kan reeds na aanhouding van de gezochte persoon worden uitbetaald.

4.5 Conclusie

Het onderzoek naar de inzet van tip- en beloningsgelden in Australië, België en Duitsland leidt in de eerste plaats tot de conclusie dat alle drie de landen gebruik maken van (een vorm van) informanten in het kader van de opsporing van strafbare feiten. De rol, positie, wettelijke bescherming en wijze van begeleiding van de informant verschillen daarbij per land. Kenmerkend is ook dat informanten over het algemeen worden ingezet bij de opsporing van zwaarde strafbare feiten, zoals in Nederland aangeduid als georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Kennelijk bestaat juist in dat criminaliteitsveld, waarin criminelen hun activiteiten in grote mate en op gewiekste wijze afschermen voor de buitenwereld, bij opsporingsinstanties de behoefte, en in voorkomende gevallen de noodzaak, tot de inzet van (betaalde) informanten.

In ieder geval geldt ten aanzien van Australië dat, evenals in Nederland, het belang van informanteninformatie steeds groter wordt in de beweging naar een meer informatiegestuurde politie. Informanteninformatie kan in die zin gebruikt worden om criminaliteitstrends en ontwikkelingen in het criminele milieu in kaart te brengen, zodat opsporingstactieken hierop geënt kunnen worden. De betaling van informanten is echter voor het publiek niet inzichtelijk, informatie daarover wordt, ondanks wettelijke verplichtingen daartoe, afgeschermd gehouden in het belang van de informant. Het doen van uitspraken over de invloed van tipgelden op de opsporing in Australië is daarmee niet mogelijk.

België kent, als enige van de onderzochte landen, een specifieke wettelijke grondslag in een formeelwettelijke regeling waarin de bevoegdheid van opsporingsdiensten voor de inzet van een informant ten behoeve van de strafrechtelijke opsporing, is vastgelegd. De inzet en het runnen van informanten door de politie vindt plaats op vergelijkbare wijze als in Nederland. Betaling van informanten is op basis van het Koninklijk Besluit Informantenwerking mogelijk gemaakt en is niet beperkt tot enkel financiële beloning. Ook ‘andere voordelen’ kunnen aan een informant ter beschikking worden gesteld. Uit cijfers van het jaar 2017 blijkt dat in dat jaar 880 premies zijn uitbetaald aan informanten. De door die informanten geleverde informatie leidde

tot 1500 aanhoudingen. Niet inzichtelijk is geworden wat de rol van de informanteninformatie bij die verschillende aanhoudingen is geweest, meer in het bijzonder in welke fase van het opsporingsonderzoek de informant is gerund, wat de bijdrage van die informatie aan het opsporingsonderzoek is geweest en welke andere bewijsmiddelen of onderzoeksresultaten tot die aanhoudingen hebben geleid.

Ten aanzien van Duitsland geldt dat de bescherming en afscherming van de identiteit van de informant samenhangt met de zwaarte van de strafbare feiten waarover hij verklaart. Zo is het, op basis van de RiStBV voor opsporingsinstanties niet mogelijk de afscherming van de identiteit te waarborgen wanneer de informant verklaart over lichte strafbare feiten. De informant zal in dat geval juridisch als getuige worden gezien, wat ervoor kan zorgen dat zijn bereidheid tot het verschaffen van informatie zal afnemen. Informanten kunnen zowel in de fase van de opsporing naar strafbare feiten, als in de fase van de *Gefahrenabwehr* worden gerund. Die laatste fase laat zich beter vergelijken met de informanten die in Nederland door het TOOI worden gerund: het doel is het handhaven van de openbare orde door middel van interventies toe te passen op basis van informatie afkomstig van, onder meer, informanten. De betaling van informanten in Duitsland is eveneens aan het zicht van het publiek onttrokken. Interne betalingsrichtlijnen zijn niet gepubliceerd. Wat dat betreft kan over de invloed van tipgelden op de opsporing in Duitsland niet meer geconcludeerd worden.

Zowel in Australië, België als Duitsland is het gebruikelijk dat (strafvorderlijke) overheden beloningen uitloven die moeten leiden tot informatie over gepleegde strafbare feiten of de vindplaats van voortvluchtige verdachten of veroordeelden. Op deze wijze wordt de hulp van het publiek ingeroepen bij de opheldering van strafbare feiten, en kan dat publiek daartegenover een geldelijke beloning verwachten. Uit het onderzoek naar beloningsgelden in het buitenland hebben we geen informatie gekregen over het aantal uitbetaalde beloningen en hun rol in de opsporing in die landen. Wat de invloed van beloningsgelden is, is om die reden niet vast te stellen.

5. Conclusie

Voordat we de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen beantwoorden, staan we eerst nogmaals kort stil bij de achtergrond van dit onderzoek. Voorafgaand aan dit onderzoek werd door mensen uit de praktijk vermoed dat het uitbetalen van tip- en beloningsgelden zinvol is. Het idee bestond dat de mogelijkheden om tip- en beloningsgelden uit te keren de politie helpt in onder andere de bestrijding van georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Over de mate waarin de hoogte van het tip- en beloningsgeld van invloed is op de bereidheid van burgers om informatie te verstrekken aan de politie bleek voorafgaand aan dit onderzoek weinig bekend. Aannemelijk werd geacht dat het vooruitzicht van een financiële beloning in algemene zin de meldingsbereidheid zal vergroten. Tegen deze achtergrond is het doel van dit verkennende onderzoek geweest om meer inzicht te verkrijgen in de meldingsbereidheid van burgers in relatie tot (de hoogte van) tip- en beloningsgelden. De precieze onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is er, op basis van (inter)nationale literatuur en interviews met een aantal deskundigen, bekend over de invloed van tip- en beloningsgelden op de bereidheid van burgers tot het geven van tips aan opsporingsdiensten in Nederland en in (enkele) andere landen? Welke zijn de meest relevante onderwerpen om te bespreken in een expertmeeting en met wie?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. Nu een aantal hiervan zien op de invulling van de reeds gehouden expertmeeting, blijven er een viertal inhoudelijke deelvragen over. Door antwoord te geven op deze deelvragen, wordt ook de hoofdvraag beantwoord.

Wat is er bekend over de aantallen opsporingsonderzoeken, de stadia van de opsporingsonderzoeken, en het type misdrijven van deze onderzoeken waarin tipgelden zijn gevraagd cq. betaald en/of beloningsgelden zijn uitgeloofd cq. uitgekeerd in Nederland en in (enkele) andere landen? Wat is de aard van de informatie en hoe betrouwbaar is deze?

Deze deelvraag is gestoeld op de aanname dat wij gedurende het verkennende onderzoek inzicht konden krijgen in onder meer de hoogte van de uitgekeerde tip- en beloningsgelden, de zaken waarin en de strafbare feiten waarvoor tipgeld is uitgekeerd en dat wij hierin ook de betrouwbaarheid van de meldingen konden meenemen. Voor zover deze deelvraag ziet op de tipgelden, is deze door ons op basis van het uitgevoerde onderzoek niet concreet te beantwoorden aangezien wij geen inzage hebben gekregen in de jaarrapporten die op dit punt worden opgesteld door het Team Nationale Criminele Inlichtingen (TNI) en tijdens de interviews met respondenten van politie en OM de vragen die zien op het achterhalen van de concrete bedragen die als tipgeld worden uitbetaald onbeantwoord gebleven.

Wat betreft de beloningsgelden ligt het anders. Gedurende dit onderzoek hebben we de cijfers ontvangen met betrekking tot de uitgeloofde beloningen over de jaren 2014 - 2020. Hieruit is op te maken dat de bedragen van de beloningen gemiddeld variëren tussen de 3.000,- en 30.000,- euro. De beloningen worden uitgeloofd voor zaken waarin levensdelicten (veelal cold cases) centraal staan, maar evengoed worden beloningen in het vooruitzicht gesteld voor strafzaken die zien op gewelddadige woningovervallen, straatroof en brandstichting. In de cijfers van 2014 en 2015 is te zien dat ongeveer 30 keer per jaar een beloning wordt uitgeloofd, terwijl in de jaren erna dit oploopt naar ruim 70. In 2020 daalt dit aantal dan weer naar 24. Ten aanzien van het beloningsgeld is ten slotte gebleken dat het uitloven van een beloning van een ultimum remedium is verworden tot een middel dat steeds vaker in een vroege fase van een strafrechtelijk onderzoek wordt ingezet. Het idee is dat dit kan leiden tot capaciteitsbesparing: hoe sneller een zaak door een tip wordt opgelost, des te minder opsporingscapaciteit het kost. Hoewel beloningsgeld niet vaak wordt uitbetaald, wordt het toch als een nuttig middel gezien. Het kan als een tactisch middel kan worden gebruikt om informatie boven tafel te krijgen.

Wat is er bekend over de invloed van het beschikbaar stellen van tip- en beloningsgelden, en/of de hoogte hiervan, op de bereidheid van burgers tot het rechtstreeks geven van inlichtingen over strafbare feiten aan de politie, de kwaliteit van die aan de politie verstrekte inlichtingen over strafbare feiten, de mate waarin die inlichtingen over strafbare feiten leidden tot oplossing van het misdrijf of de aanhouding van een voortvluchtige? Wat is de aard van de informatie en hoe betrouwbaar is deze?

Uit de interviews en de expertmeeting blijken diverse motieven voor het tippen van de politie over een strafbaar feit. Geld is belangrijk, maar blijkt zeker niet altijd doorslaggevend. Soms kan zelfs beter maar geen geld worden geboden. De afweging hoe hoog een eventueel geboden bedrag moet zijn, is vaak moeilijk. Daarbij is de financiele achtergrond van de burger of informant van belang, en vooral ook het risico dat deze loopt door te melden.

Minstens even belangrijk als de factor geld zijn andere motieven. Gedacht wordt dat het vaak een combinatie van factoren is die maakt dat informanten informatie delen met de politie: motieven als de geboden bescherming en de behoefte aan het uit de weg ruimen van een concurrent, wraak en vergelding. Beschermingsbehoeften zijn er in verschillende situaties: bij de burger die een drugslab in de buurt meldt, maar ook bij de crimineel die uit een georganiseerd verband wil stappen. Meer persoonlijke motieven worden ook vaak genoemd: er is behoefte aan aandacht bij de informant, en die kan gegeven worden door de runners omdat zij naar zijn verhaal luisteren en hem waarderen.

De motieven kunnen bovendien variëren door de tijd heen. Soms is in aanvang de bescherming het belangrijkste motief en komt pas daarna het geld in zicht, zeker bij de langduriger informantentrajecten. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin

een informant uit een crimineel circuit wil stappen. Soms wordt geld eerst afgewezen, maar daarna tóch aanvaard. Geld kan ook weerzin oproepen; de tipgever is beledigd dat het hem wordt geboden. En ook de hoeveelheid geld is van belang. Bij te weinig geld spelen effecten van '*crowding out*', bij teveel geld denkt de informant misschien dat er groot gevaar dreigt. Geld is derhalve lang niet altijd zaligmakend, en een zorgvuldige afweging van de omvang van het bedrag is noodzakelijk.

Op basis van dit onderzoek moet worden geconcludeerd dat tussen de meldingsbereidheid en het verhogen van de tip- en beloningsgelden geen aantoonbare relatie bestaat. Hiermee bedoelen we dat, in het licht van de andere factoren die ook mee kunnen spelen wat betreft het delen van informatie, niet kan worden gesteld dat het verhogen van de tipgelden per definitie tot meer en/of betere informatie leidt, of zelfs een negatief effect heeft op de informatievoorziening.

Wel blijkt uit de interviews met sommige respondenten van de politie dat informanten minder gemotiveerd en teleurgesteld kunnen raken als zij doorkrijgen welke bedragen hiervoor kunnen worden uitbetaald. Dat kan ervoor zorgen dat de relatie tussen runner en de informant een deuk oploopt en dat schaadt dan weer het informatieproces. Sommige informanten stoppen omdat ze de tipgelden te laag vinden, afgewogen tegen het risico dat ze lopen als informant. Eveneens is inzichtelijk gemaakt dat in de praktijk het beeld leeft dat het verhogen van de tipgelden op het gebied van intelligence, de informatie die (ook) dient om een beeld te krijgen van de criminaliteitsontwikkeling op regionaal en/of landelijk niveau, wel degelijk tot meer informatie gaat leiden.

Ten slotte is nog relevant dat de rol van de informant kan veranderen in die van een (bijzondere) getuige of in die van burger die actief informatie verzamelt ten behoeve van een opsporingsonderzoek. Een voorbeeld van dit laatste is het inzetten van een burger als (criminele) burgerinfiltrant. Een burger kan natuurlijk ook los van het voorgaande in een dergelijke getuigenrol stappen. Het TBG en het Team Burgeroperaties zijn betrokken bij het begeleidingstraject van dat soort potentiële getuigen. Gedurende de interviews met respondenten van politie en OM is duidelijk naar voren gekomen dat op het bieden van een financiële vergoeding aan (bijzondere) getuigen op dit moment niet is toegestaan. Enerzijds bestaat hiervoor begrip van de respondenten uit de praktijk, omdat je dan misschien het signaal afgeeft dat een verklaring is gekocht terwijl je als overheid ook weg wil blijven van een bounty-hunter-mentaliteit. Anderzijds wordt de harde knip die er nu bestaat tussen het wel kunnen betalen van informanten en het niet kunnen betalen van (bijzondere) getuigen als onwenselijk gezien. Zeker nu een (bijzondere) getuige, zeker als je denkt aan een kroongetuige, een risico neemt door het afleggen van een verklaring en bovendien behoorlijke 'schade' hiervan kan ondervinden.

Welke andere factoren hebben mogelijk een substantiële invloed op de bereidheid van burgers tot het rechtstreeks geven van inlichtingen over strafbare feiten aan de politie, de kwaliteit van die aan de politie verstrekte inlichtingen over strafbare feiten, de mate waarin

die inlichtingen over strafbare feiten leidden tot oplossing van het misdrijf of de aanhouding van een voortvluchtige?

Uit dit onderzoek is gebleken dat het vaak een combinatie van factoren is die maakt dat informatie wordt gedeeld met de politie: motieven als de geboden bescherming en de behoefte aan het uit de weg ruimen van een concurrent, wraak en vergelding worden genoemd.

Uit het gedragskundige deel van dit onderzoek is ter aanvulling hierop gebleken dat naast een economische afweging (afwegen van kosten en baten van het melden) een aantal andere factoren van belang zijn voor het wel of niet melden: de behoefte aan aandacht, de opvattingen uit de eigen sociale omgeving, type delict maar vooral ook de ernst ervan, en de materiële schade of het fysieke letsel (de laatste vooral bij slachtoffers). Schuld en schaamte en angst voor represailles kunnen als gevolg hebben dat er juist niet wordt gemeld.

De onderzoeken die zich richten op ondermijnende criminaliteit laten een aantal interessante uitkomsten zien. Zo doet het merendeel van de burgers geen melding bij vermoedens van prostitutie of verkoop van harddrugs. De redenen hiervoor zijn dat men niet zeker weet wie erbij betrokken zijn, maar ook angst voor wraak en represailles, of de vrees iemand anders vals te beschuldigen. Er wordt vaak pas tot melding overgegaan als men zeker is dat er iets ernstigs is gebeurd. Een opvallende uitkomst van de diverse onderzoeken is dat mensen weliswaar zeggen in een bepaalde situatie aangifte of melding te zullen doen, maar het blijkt dat zij dat in de praktijk toch achterwege laten. Bij harddrugs leeft de gedachte dat melden geen zin heeft; bij hennepkwekerijen heeft men er zelf soms te weinig last van om tot melding over te gaan. Bovendien zijn burgers er niet altijd van overtuigd dat hun anonimiteit wordt bewaakt, en soms weten ze ook niet waar ze anoniem kunnen melden. Ook zijn burgers weinig bedreven in het herkennen van signalen van deze vormen van criminaliteit.

Sommige criminelen zouden liever strafkorting krijgen dan geld, of willen hun straf op een prettiger manier kunnen uitzitten. Daar bestaan lang niet altijd mogelijkheden toe, en die zijn er in andere landen wel, zo wordt gesuggereerd.

Wat is er bekend over de invloed van het beschikbaar stellen van tip- en beloningsgelden in Australië, België en Duitsland?

Een onderzoek naar de invloed van tip- en beloningsgelden op de opsporing van strafbare feiten is bijna onmogelijk te onderzoeken zonder diepgaand dossieronderzoek van opsporingsonderzoeken en strafzaken. Een opsporingsonderzoek is immers een dynamisch gebeuren: het ene onderzoeksresultaat biedt het aanknopingspunt voor de inzet van het volgende opsporingsmiddel. De inzet van informanten, en de beloning van deze personen voor hun informatie, kan daarbij in verschillende fasen van dat opsporingsonderzoek worden ingezet, kan als start- en/of sturingsinformatie fungeren of zelfs als bewijsmiddel eindigen in een strafzaak. Om de invloed van tip- en beloningsgelden in de opsporing te beoordelen, zullen al deze

factoren en hun onderlinge verbanden onderzocht dienen te worden. Daarvoor was in dit, verkennende en kortlopende, onderzoek geen plaats. Wel kunnen enige meer algemene conclusies worden getrokken en kunnen de bevindingen uit de internationale oriëntatie dienen als inspiratie voor de Nederlandse praktijk.

Het onderzoek naar de inzet van tip- en beloningsgelden in Australië, België en Duitsland leidt in de eerste plaats tot de conclusie dat alle drie de landen gebruik maken van (een vorm van) informanten in het kader van de opsporing van strafbare feiten. De rol, positie, wettelijke bescherming en wijze van begeleiding van de informant verschillen daarbij per land. Kenmerkend is ook dat informanten over het algemeen worden ingezet bij de opsporing van zwaardere strafbare feiten, zoals in Nederland aangeduid als georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Kennelijk bestaat juist in dat criminaliteitsveld, waarin criminelen hun activiteiten in grote mate en op gewiekste wijze afschermen voor de buitenwereld, bij opsporingsinstanties de behoefte, en in voorkomende gevallen de noodzaak, tot de inzet van (betaalde) informanten.

In ieder geval geldt ten aanzien van Australië dat, evenals in Nederland, het belang van informanteninformatie steeds groter wordt in de beweging naar een meer informatiegestuurde politie. Informanteninformatie kan in die zin gebruikt worden om criminaliteitstrends en -ontwikkelingen in het criminele milieu in kaart te brengen, zodat opsporingstactieken hierop geënt kunnen worden. De betaling van informanten is echter voor het publiek niet inzichtelijk, informatie daarover wordt, ondanks wettelijke verplichtingen daartoe, afgeschermd gehouden in het belang van de informant. Het doen van uitspraken over de invloed van tipgelden op de opsporing in Australië is daarmee niet mogelijk.

België kent, als enige van de onderzochte landen, een specifieke wettelijke grondslag in een formeelwettelijke regeling waarin de bevoegdheid van opsporingsdiensten voor de inzet van een informant ten behoeve van de strafrechtelijke opsporing, is vastgelegd. De inzet en het runnen van informanten door de politie vindt plaats op vergelijkbare wijze als in Nederland. Betaling van informanten is op basis van het Koninklijk Besluit Informantenwerking mogelijk gemaakt en is niet beperkt tot enkel financiële beloning. Ook ‘andere voordelen’ kunnen aan een informant ter beschikking worden gesteld. Uit cijfers van het jaar 2017 blijkt dat in dat jaar 880 premies zijn uitbetaald aan informanten. De door die informanten geleverde informatie leidde tot 1500 aanhoudingen. Niet inzichtelijk is geworden wat de rol van de informanteninformatie bij die verschillende aanhoudingen is geweest, meer in het bijzonder in welke fase van het opsporingsonderzoek de informant is gerund, wat de bijdrage van die informatie aan het opsporingsonderzoek is geweest en welke andere bewijsmiddelen of onderzoeksresultaten tot die aanhoudingen hebben geleid.

Ten aanzien van Duitsland geldt dat de bescherming en afscherming van de identiteit van de informant samenhangt met de zwaarte van de strafbare feiten waarover hij verklaart. Zo is het, op basis van de *RiStBV* voor opsporingsinstanties niet mogelijk de afscherming van de

identiteit te waarborgen wanneer de informant verklaart over lichte strafbare feiten. De informant zal in dat geval juridisch als getuige worden gezien, wat ervoor kan zorgen dat zijn bereidheid tot het verschaffen van informatie zal afnemen. Informanten kunnen zowel in de fase van de opsporing naar strafbare feiten, als in de fase van de *Gefahrenabwehr* worden gerund. Die laatste fase laat zich beter vergelijken met de informanten die in Nederland door het TOOI worden gerund: het doel is het handhaven van de openbare orde door middel van interventies toe te passen op basis van informatie afkomstig van, onder meer, informanten. De betaling van informanten in Duitsland is eveneens aan het zicht van het publiek onttrokken. Interne betalingsrichtlijnen zijn niet gepubliceerd. Wat dat betreft kan over de invloed van tipgelden op de opsporing in Duitsland niet meer geconcludeerd worden.

Zowel in Australië, België als Duitsland is het gebruikelijk dat (strafvorderlijke) overheden beloningen uitloven die moeten leiden tot informatie over gepleegde strafbare feiten of de vindplaats van voortvluchtige verdachten of veroordeelden. Op deze wijze wordt de hulp van het publiek ingeroepen bij de opheldering van strafbare feiten, en kan dat publiek daartegenover een geldelijke beloning verwachten. Uit het onderzoek naar beloningsgelden in het buitenland hebben we geen informatie gekregen over het aantal uitbetaalde beloningen en hun rol in de opsporing in die landen. Wat de invloed van beloningsgelden is, is om die reden niet vast te stellen.

Concluderend kan worden gesteld dat het onderzoek veel factoren heeft blootgelegd die van belang kunnen zijn voor het besluit om al dan niet als 'informant' op te treden in de diverse situaties die in dit rapport aan de orde zijn gekomen. Een beperking van ons onderzoek is dat het om 'hearsay' gaat: wij hebben gesproken met diverse personen die expertise hebben op het gebied van het melden door informanten en burgers. Een belangrijke afwezige in ons onderzoek (en daar heeft het ook aan tijd en mogelijkheden voor ontbroken), is de informant of burger zélf. Tijdens het onderzoek is gesteld dat de kans dat je als politie achter de echte motieven komt voor het delen van informatie, zeer klein is. Er lijkt dus nog ruimte om dit verder na te gaan: niet duidelijk is vooralsnog of de (combinatie van) motieven die in het huidige onderzoek zijn gevonden, ook daadwerkelijk bij de informanten en burgers waar het om gaat, aanwezig is.

De conclusie van het onderhavige onderzoek is dat er een groot aantal factoren is die maken dat criminele en niet-criminele tipgevers informatie delen met politie en OM. Bij de criminele tipgever zal altruïsme minder vaak een motief zijn. Persoonlijke bescherming is voor beide soorten tipgevers van belang, maar op een verschillende manier. Bij niet-criminele tipgevers zal een garantie van anonimiteit in veel gevallen voldoende zijn. Criminele tipgevers zullen naar verwachting meer eisen stellen op het gebied van afscherming. Voor beide soort tipgevers kan de in het vooruitzicht gestelde financiële beloning een leidend motief zijn om informatie te verstrekken aan politie en OM. Tussen de hoogte van de huidige tipgelden en het verhogen van deze gelden lijkt geen aantoonbare relatie te bestaan. Hiermee bedoelen we dat niet kan worden gesteld dat het verhogen

van de tipgelden per definitie tot meer en/of betere informatie leidt. De bereidheid tot het verstrekken van informatie hangt van veel meer factoren af, is zeer persoonlijk voor iedere tipgever en houdt verband met het gegeven of een tipgever wel of niet in het criminele milieu actief is. In een eventueel vervolgonderzoek kan meer worden uitgediept over wat de (doorslaggevende betekenis van de) verschillende factoren is, die per categorie tipgever een rol spelen. Als mogelijke methoden kunnen vragenlijsten anoniem door (ex) informanten worden ingevuld via de politie, kunnen mensen worden bevraagd die een beloning hebben ontvangen voor informatie en wordt gedacht aan gecontroleerde experimenten met het gedifferentieerd belonen voor specifieke informatie van burgers.

Bijlage I, Tip or Reward?

Incentivising the Information Flow on Organised Crime

A report prepared for de Open Universiteit, in commission of the Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Author: Dr Adam Masters

Centre for Social Research & Methods

+61 2 6125 0787

Adam.masters@anu.edu.au

The Australian National University
Canberra ACT 2601 Australia
www.anu.edu.au

CRICOS Provider No. 00120C

1. Introduction

This report provides an overview of how tips and rewards are used by Australian authorities to combat serious and organised crime. The purpose of this study is to explore what is known about the influence of tip and reward money on the willingness of citizens to provide information to the police. The research focuses on tips about "organized and serious crimes". In the context of this study, "organised and serious crimes" refers to violent crimes, drug crimes, money laundering and corruption. Crimes that by their nature affect existing social structures and ultimately the rule of law. The investigation does not include an analysis of information such as files or police reports from police services, other investigative services and / or the public prosecution services.

For the purposes of this study, people who usually have a connection with criminals and are paid for their information receive *tip-money*. Alternately, members of the public can respond to offers of reward offered by the police asking people for information about a specific crime and be paid *reward-money*.[1] This study does not focus on information provided to the police for altruistic purposes — information provided by members of the public or organisations with no expectation of tip or reward money.

The Australian context

Australia enjoys a federal system of government, with six states that were former British colonies, two self-governing territories and a federal government (the Commonwealth). The Commonwealth and five of the six states — New South Wales (NSW), South Australia (SA), Tasmania, Victoria and Western Australia (WA) have bicameral parliaments with either a House of Representatives or Legislative Assembly (the lower house), and a Senate (the upper house). Queensland, the Australian Capital Territory (ACT) and Northern Territory (NT) each have a single legislative body. Each jurisdiction follows the classic democratic model of a legislature, executive and judiciary. Following the Westminster system of government, ministers of the executive governments are drawn from elected members of their respective legislature or Senate.

The Constitutional powers of the Commonwealth government are detailed in s.52 of the Australian Constitution (1901). All other powers — including policing rest with the state governments. The Australian Federal Police (AFP) is the principle investigative and enforcement body for Commonwealth offences. The ACT and NT have been delegated policing powers by the Commonwealth. The ACT has entered a contractual arrangement with the AFP, an arrangement similar to the situation in Canada, where the Royal Canadian Mounted Police provide community policing in various provinces.

1 In Australia, the term "reward' is used interchangeably for tip money (paid to criminals and their associates) and reward money (paid to members of the public).

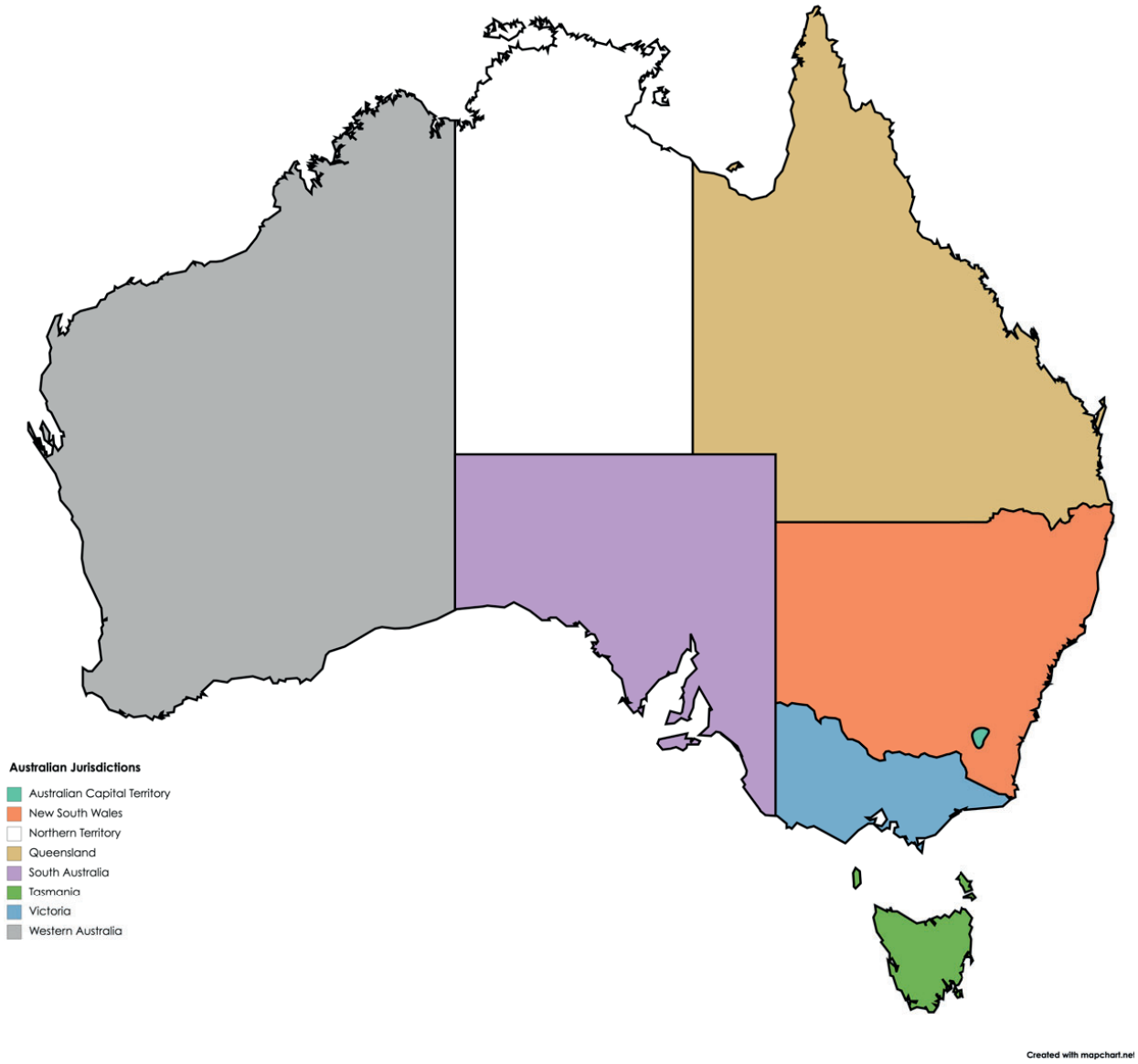


Figure 1: Australian jurisdictions

A third level of government exists in all states, but not either of the territories. Local government in the Australian context has far fewer responsibilities than similar governments in the United States. Importantly for this study, policing is the responsibility of state or territory governments. The six state police services all trace their history to the colonial era (1788-1901).

In respect to judicial powers, the High Court of Australia has been established under the Australian Constitution, and the Parliament has power to create other Federal Courts (s.71). There is a Federal Magistrates Court and the Family Court of Australia. The High Court of Australia has jurisdiction to

> "[…] hear and determine appeals from all judgments, decrees, orders and sentences:
>
> (i) of any Justice or Justices exercising the original jurisdiction of the High Court;
>
> (ii) of any other federal court, or court exercising federal jurisdiction; or of the Supreme Court of any State, or of any other court of any State from which at the establishment of the Commonwealth an appeal lies to the Queen in Council;
>
> […]
>
> and the judgment of the High Court in all such cases shall be final and conclusive. (Constitution of Australia, s.73)

Five Australian States have a three tiered court system, and Tasmania, the ACT and NT have two tiers. The courts hear both civil and criminal matters. All have a Supreme Courts to hear the most serious offences (e.g. murder, treason) and hear appeals arising from these trials and middle courts. Middle courts — referred to as District or County Courts — deal with indictable offences (i.e. those with a right to trial by jury), and hear appeals from lower courts. The lower courts — Magistrates or Local Courts — deal with summary offences for which a jury is not required.

Other courts and tribunals exist to deal with minor criminal matters, juvenile offenders, non-criminal matters or criminal matters which require specific considerations (e.g. Queensland has a Domestic Violence Court and a Drug and Alcohol Court).

Given the similarities in state and territory jurisdictions, this study will include both national and State level examples. The historic precedence set nationally often correspond with the histories of either the ACT or the NT — both were governed by the federal government (the Commonwealth) until recently. Constitutionally, the federal government has intervened to over-ride moves by either territories legislature on policies which did not align with national policies (e.g. euthanasia; gay marriage and recreational marijuana use). The Commonwealth also intervened in the NT, when it was perceived that crime — particularly serious crimes committed against children in indigenous communities — was not being appropriately dealt with by the NT Police. In 2007, the Commonwealth sent in police and military forces to externally impose law and order. This action, while directed against serious crime, did not rely on any form of tips or rewards to identify offenders, gather intelligence or otherwise alter pre-existing dynamics of alleged or proven offending.

Literature, Jurisprudence and Significant Court Decisions

There are two distinct bodies of literature relevant that analyse police practices associated with the payment of tips and rewards. Firstly, there is a limited academic literature, some of which offers genuine insight into police practices, mainly in the form of academic work

written by serving or former law enforcement practitioners. The second and more informative is the grey literature emanating from a series of inquiries over recent decades into the failures of police practices. These inquiries forensically examine systemic and individual failures, and often result in recommendations of best practices. This section will explore the academic literature. Later sections of this report will examine the grey literature using examples from three inquiries in Australia: *The Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Fitzgerald, 1989); the *Royal Commission into the New South Wales Police Service* (Wood, 1997); and *The Royal Commission into the Management of Police Informants* (McMurdo, 2020). These inquiries come from three Australian jurisdictions — Queensland, NSW and Victoria, providing insight into the practices and policies over the past 50 years.

2. The Academic Literature

People provide information to police and other law enforcement agencies are referred to in a variety of ways. The current term is *human source*. This term has replaced *informant* — a person "who provide[s] police with information about any matter however useful this information may be" (Greer cited in Crous, 2009, p. 118); and *informer* — "a person who has a particular motivation to provide specific information to the police who normally associates with those in the criminal world and who expects police to maintain a level of secrecy in terms of his or her relationship with police" (Greer cited in Crous, 2009, p. 118). While no single definition of human source exists, Crous offers the following:

[A human source] can be described as a person with specific or general knowledge about criminality and the criminal market, who has a long-term relationship with the police, who can be deployed by the police and who might seek to receive some form of reward. Sources are thus any persons who consciously and, in a covert manner, provide information to police, whether there is expectation of reward or not, but with an understanding that police will protect their identity.

This definition draws from a range of police service policies, guidelines and instructions on handling human source intelligence from five Australian states, as well as New Zealand, Ireland, the United Kingdom and United States. Variations exist for each term such as *police informant/informer, human intelligence source; confidential/covert human intelligence source* and the terms have been interchangeable over the years (Crous, 2009, pp. 118-119; McMurdo, 2020a, p. 9).

The term human source is part of an ongoing push toward *intelligence led policing*. While the terminology is new, the practice of police using human sources, informants and informers is not (Rajakaruna, Henry, Crous, & Fordham, 2013). The practice, however, has been either flawed (see below), not systematically applied, or only applied in a reactive manner. The shift to intelligence led policing provides a risk assessment framework that addresses the flaws (see Appendix 2a — Victorian Human Source Management) and creates a systematic approach to building a knowledge base of criminality which

can provide "timely, relevant information that would otherwise be unknown" (Rajakaruna et al., 2013, p. 19). In a rare insight into tips and rewards in practice, Rajakaruna et al. (2013) assessed the WA Police Human Source Management Framework (HSMF) pilot program which:

involves the allocation of a dedicated [Human Source] HS manager to a District intelligence office. The role of the HS manager is to facilitate, coordinate and supervise HS recruitment and management across the district. A training course is delivered to potential HS handlers in each district in order to provide intermediate training in the skills and strategies required to recruit and manage HSs. An electronic case management system, designed specifically for HS management supports the HSMF. Officers are required to use the case management system to record the details of every registered source and all contact requests and meetings.

The assessment found police officers had found benefits but also had concerns with the HSMF. These are summarised in the table below.

Benefits	**Concerns**
A consistency in HS practices	The risk of compromising the identity of a HS due to an increased number of officers involved in HS management
An increase in intelligence holdings	The potential for criminal circles to become aware of police actively recruiting HSs
The development of an informal peer support network which exchanged HS related ideas and strategies	The potential from criminals to become aware of HS recruitment and management methods
Improved transparency and accountability in HS processes and procedures which improved risk management practices	Increased workload for officers which affects their core functions and ability to manage registered HSs effectively
	Identifying suitable HS candidates / expectation that sources would be unwilling to register
	Lack of training and experience among officers

Table 1: Benefits and concerns identified in a Human Source Management Framework Pilot
Source: adapted from Rajakaruna et al. (2013)

The assessment also provided empirical evidence of the effectiveness of the pilot. Intelligence reports as a percentage of the priority crime areas — vehicle theft, firearms — rose significantly. Rajakaruna et al. (2013) did not provide a legal definition for a human source.

The use of human sources at a national level has also been examined in academic literature. There is a current push toward a criminal intelligence model, where terminology from intelligence services — such as field intelligence officer — is used to describe essentially what is the same police-informant relationship (See contributions to the academic literature by current and former practitioners like Harrison et al., 2020). This shift is necessitated by the demand to share human source intelligence in transnational criminal investigations (Kowalick, Connery, & Sarre, 2018). The intelligence modelling of information gathering, analysis, dissemination needs not only to protect informants who are paid rewards, but also international partner law enforcement agencies, who are beholden to domestic legislative requirements.

3. Jurisprudence and significant court cases

There is an expectation that the identity of human sources will be protected (McMurdo, 2020a, p. 9). There is no direct legal obligation for law enforcement agencies to actively protect the identity of a human source during an organised or serious crime investigation — however a duty and operational imperative exists, which is usually outlined in policies or guidelines. Failure to protect the identity of human sources would leave police officers exposed to administrative, civil and possibly criminal proceedings, dependent on the circumstances. For example, it would be a criminal matter if a police officers disclosed information in exchange for a bribe.[2] Furthermore, it is broadly recognised as having a negative effect on the ability to recruit human sources.

In Australian courts, a rule of evidence and principle under common law known as public interest immunity (PII) enables the State to seek to withhold relevant information on the basis that its production or disclosure would be contrary to the public interest. The disclosure of confidential human source identities is generally protected by PII. Court determine PII claims, deciding whether the public interest in withholding the information (i.e. the identity of a human source) outweighs other public interests (McMurdo, 2020a, p. 10).

In some States, this common law principle has been codified to protect informant identities from disclosure in legal proceedings, even when required to give evidence. The Queensland *Criminal Organisation Act* (2009) allows for supporting evidence to be declared 'criminal intelligence' by the Supreme Court. Section 59 of the *Criminal*

2 In 2017, a former AFP officer was gaoled for disclosing information in breach of s.142.1(3) of the *Criminal Code Act 1995* - Receiving a corrupting benefit (Commonwealth Director of Public Prosecutions, 2017).

Organisation Act (2009) Act defines criminal intelligence as *information relating to actual or suspected criminal activity, the disclosure of which could reasonably be expected to:*

(a) prejudice a criminal investigation; or

(b) enable the discovery of the existence or identity of a confidential source of information relevant to law enforcement; or

(c) endanger a person's life or physical safety.

The ability of the Queensland Supreme Court to make such declarations has been tested in the High Court of Australia (*Assistant Commissioner Condon v Pompano Pty Ltd*)[3], which has upheld the legislation (Martin, 2014).

The most significant legal development in recent years was the revelation that a solicitor acting for, or involved in more than 1,000 cases was a registered human source for the Victoria Police. The matter came to public light following a decision by the High Court of Australia to provide details of the solicitor to individuals appealing their convictions.[4] The High Court determined that PII did not apply. This led to the formulation of the *Victorian Royal Commission into the Management of Police Informants*. This Royal Commission is discussed below in the section on Recent Developments & Issues.

4. Tips and Rewards – 1788 – 2000

This section reviews the history of tips and rewards in four parts. The first part the colonial era (1788-1901) and provides a brief case study with insights into the system as it stood more than a century ago. This is important to understanding the developments in tips and rewards in the next two parts, which look at Royal Commission inquiries into the police services in Queensland in the 1980s, and NSW in the 1990s. Both inquiries found deep flaws in the ways in which payments of tips and rewards to informants led or were linked to serious police corruption. The final part shifts to the national narrative, tracing the development of Commonwealth policing since Federation (1901) until today. Policing at the national level in Australia has a different approach to tips and rewards.

3 *Assistant Commissioner Condon v Pompano Pty Ltd (*2013) 295 ALR 638, 676 [133] (Hayne, Crennan, Kiefel and Bell JJ)

4 *AB (a pseudonym) v CD (a pseudonym)* [2018] HCA 58 (http://eresources.hcourt.gov.au/showCase/2018/HCA/58)

The Colonial Era: Sharing Tips and Rewards

V. R.

£8000 REWARD

ROBBERY and MURDER.

WHEREAS EDWARD KELLY, DANIEL KELLY, STEPHEN HART and JOSEPH BYRNE have been declared OUTLAWS in the Colony of Victoria, and whereas warrants have been issued charging the aforesaid men with the WILFUL MURDER of MICHAEL SCANLON, Police Constable of the Colony of VICTORIA, and whereas the above-named offenders are STILL at LARGE, and have recently committed divers felonies in the Colony of NEW SOUTH WALES: Now, therefore, I, SIR HERCULES GEORGE ROBERT ROBINSON, the GOVERNOR, do, by this, my proclamation issued with the advice of the Executive Council, hereby notify that a REWARD of £4,000 will be paid, three-fourths by the Government of NEW SOUTH WALES, and one fourth by certain Banks trading in the Colony, for the apprehension of the above-named Four Offenders, or a reward of £1000 for the apprehension of any one of them; and that, in ADDITION to the above reward, a similar REWARD of £4000 has been offered by the Government of VICTORIA, and I further notify that the said REWARD will be equitably apportioned between any persons giving information which shall lead to the apprehension of the offenders and any members of the police force or other persons who may actually effect such apprehension or assist thereat.

(Signed) HENRY PARKES,
Colonial Secretary, New South Wales.

(Signed) BRYAN O'LOGHLEN,
Attorney General, Victoria.

Dated 15th February, 1879.

Figure 2: Reward Poster 1879 issued by the colonial governments of NSW and Victoria

Like the 19th century United States, Australian history reflects a deep antagonism between police and many of the poor and working class on the frontiers of settlement. This is exemplified by the story of the Kelly gang. In brief, between 1878 and 1880 the gang operated as outlaws — bushrangers in Australian parlance — in the colonies of Victoria and NSW. After ambushing and murdering a group of policemen, large sums were offered for "information which shall lead to the apprehension of the [the Kelly gang]". The money on offer was simultaneously tip and reward money. Furthermore, the tip/reward would be "apportioned between any persons giving information [leading to the arrest] and any members of the police force or other persons who may actually effect [the arrest]" (see Figure 2). This system underscored the practice of tip/reward money for information being subject to sharing with the police as an effective bonus for doing their job. Ultimately, the reward was not paid, the legislation underpinning it expired and the offer of reward was withdrawn. The offer of the reward itself was criticised for undermining the morale of the police trying to capture the gang, as it was uncertain as to how such a large reward would be allotted among the police involved ("The Kelly Gang," 1880; Kenneally, 1929).

Queensland – The Fitzgerald Inquiry and the system of Moiety

A century later, local media reports of systemic corruption in the Queensland Police came to national prominence when the Australian Broadcasting Corporation televised an episode of the investigative documentary Four Corners called "The Moonlight State" (C. Masters & Ollie, 1987). The program contained serious allegations from serving

and former police. The formal position of the police was that there was no significant vice problems in the state. However, a brief search of property records by the journalists revealed ownership details of many illegal brothels. The following day, the acting Premier of Queensland announced an inquiry, the results of which uncovered systemic corruption in the police and led to major reform (Fitzgerald, 1989). The inquiry is well known in Australian history as "The Fitzgerald Inquiry", after the name of the Chairman of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct, Tony Fitzgerald QC.

Among the multiplicity of corrupt practices uncovered by Fitzgerald was the abuse of a system of tips known as 'moiety' in the Queensland Police Licensing Branch. The Licensing Branch was responsible for policing gambling and liquor laws. Box 1 is how Fitzgerald described the moiety system and its flaws:

> The law permitted payment to some informants of a "moiety", or portion of a fine which had imposed on a person convicted as a result of information provided. The system within the [Queensland Police] Licensing Branch in 1978 was, perhaps deliberately, lax and susceptible of easy abuse, and known to be so by those who had served there. Conversely, it was obvious that an allegation that the system had been abused would be difficult to disprove unless informants were able (and willing) to confirm that payments had been made. Probably the best protection was the sacrosanct confidentiality traditionally accorded the identity of each individual police officer's informant.
>
> Because informants were not identified, the practice was for a false name to be used in a report to the Commissioner of Police seeking authorization for a moiety to be paid. Only the police officer who had been given the information was meant to know the true identity of the informant. The cheque provided for the amount of the moiety was able to be cashed by the officer in charge of the Licensing Branch, who supposedly handed the money over to the police officer to pass on to his anonymous informant who could use a false name when signing the receipt. No records were kept beyond the reports and receipts.
>
> Some money presumably reached its lawful destination over the years, but it may be doubted whether all of it did. It seems likely that some police invented fictitious informants, and that real informants were "short-changed" and some of the moneys kept by police. At the very least, the administration and paper work of the moiety system was chaotic and confused.
>
> Extract from (Fitzgerald, 1989, p. 54)

Box 1: 'Moiety' payments as described by Fitzgerald

The moiety system created opportunities for corrupt officers to retain legitimate tips in part or full, manufacture false documents to profit from arrests where no informant was involved, and as an administrative weapon against honest police. Fitzgerald details the case of an honest Inspector who used the moiety system as intended, but was accused of corrupt conduct. He was only able to defend these charges — made by corrupt police to remove him from the Licencing Branch — by producing his own records, the informant and cash that was pending payment to other informants (Fitzgerald, 1989, pp. 54-56).

Following this investigation, a moiety register was introduced which included the names and payments to informants. This only created further problems, as Fitzgerald described it "…if any [person] were silly enough to inform, their identities would be available to the entire staff of the Licencing Branch and other more senior police, including any police involved in corruption" (1989, p. 57).

New South Wales – Tips, Rewards and Green Lights

In NSW, the relationship between police and criminals became the subject of an inquiry by the NSW Independent Commission Against Corruption (ICAC). Serious corruption was found to have occurred where police detectives were accused of having 'facilitated and procured the commission of serious crimes, and, in some cases, had actively participated in the commission of such crimes' (ICAC, 1994a, p. 3). The accusations came from an active criminal who had operated as an informant for the detectives in question. Investigations by the ICAC found substance to many of the allegations. In essence, the relationship between the detectives and their informants had become seriously corrupted. In one case, members of the Gaming Squad, responsible for the control of illegal gambling, rewarded one informant by providing him with gambling machines that had been seized by the squad — the machines themselves were illegal devices (ICAC, 1994a, p. 205). This would be equivalent to paying for information with illegal drugs.

Detectives allowed their informants free rein to commit serious offences — a practice known as 'green lighting' or 'giving the green light' for offences to occur, and that were other police to investigate, the informant would be protected from investigation or prosecution (ICAC, 1994a, p. 179). This systematic protection of the main criminal information — Arthur Stanley "Neddy" Smith — lasted from 1976-1988, only ending when Smith was charged with a murder (ICAC, 1994a, p. 179). With the end of the protection, Smith turned on the police and became a key witness in the ICAC inquiry.

Ironically, Smith and another criminal making allegations against police asked for financial rewards to be paid to them by the ICAC. This was refused on legal grounds. Both were, however, offered witness protection, which the ICAC acknowledged that "life under a protection regime had attendant danger, stress, pain and loss of enjoyment of life, which could be compensated in part by the payment of money" (ICAC, 1994a, p. 283). They availed themselves of witness protection for three months.

One of the key findings of the ICAC report was that there was no effective system for registering informants or paying tips and rewards. The ICAC dedicated much of its second report into the relationship between police and criminals to making recommendations that a more robust system be implemented (ICAC, 1994b). This resulted in the creation of a Rewards Evaluation Advisory Committee within an informant management plan jointly created by the NSW Police and ICAC (ICAC, 1994b, appendix 2). A few years later, this plan was subject to further scrutiny and recommended amendments by the Royal

Commission into the NSW Police Service (Wood, 1997). An extract of the Royal Commission's recommendations regarding informant management and rewards has been included as Appendix 1 of this report. As with the Queensland case above, independent inquiries have shown systems of tips and rewards are vulnerable to corrupting influences both inside and outside police services.

The Commonwealth – A different level of policing

In 1901, the Commonwealth of Australia came into being as a nation when the British Parliament passed the *Constitution of Australia Act*. Australia was considered to be a self-governing dominion within the British Empire. In terms of crimes at the national level, it took more than a decade before the *Crimes Act 1914* (Cth) came into law. A further three years would pass before the Commonwealth created its first police force. Unlike other parliamentary democracies, Australia's executive government has been relatively fluid. For example, the Federal Bureau of Investigation in the United States has been the principle national-level law enforcement agency for more than a century. Generally speaking, three main functions have been the focus of Commonwealth policing — investigation of Commonwealth offences; community policing in the ACT and external territories and protection of Commonwealth assets or internationally protected persons. These core functions have moved between agencies over the last 100 years or more. The table below illustrates the fits and starts of national level policing in Australia.

Agency	**Investigations**	**Community Policing**	**Protection**
Commonwealth Police (I) 1917-1919	Security investigations		
Special Investigation Branch (1919-1922)	Security investigations		
Commonwealth Investigation Branch (1922-1945)	Security and criminal investigations		
Peace Officer Guard (1925-1960)			Commonwealth establishments; Vice-regal protection
ACT Police (1927-1979)		Policing ACT and at various times Jervis Bay, Norfolk Island, Christmas Island	
Defence Establishment Guard (1935-1943)			Defence facilities — merged into the Peace Officer Guard

Agency	Investigations	Community Policing	Protection
Commonwealth Investigation Service (1945-1960)	Criminal investigation Security investigations until 1949 when the Australian Security Intelligence Organization was created.		
Commonwealth Police (II) (1960-1979)	Criminal investigations	UN mission in Cyprus	Commonwealth establishments; Vice-regal protection; Diplomatic security Close personal protection Airport security
Federal Narcotics Bureau (1968-1980)	Drug investigations		
Australian Federal Police (1979 — Present)	Criminal investigations	Policing ACT and at various times Jervis Bay, Norfolk Island, Christmas Island. Also various UN missions and civilian policing support internationally	Commonwealth establishments; Vice-regal protection; Diplomatic security Close personal protection Airport security
Australian Protective Services (1984—2002) (Functions split from AFP and later returned)			Commonwealth establishments; Vice-regal protection; Diplomatic security Airport security
National Crime Authority (1984-2002)	Joint Commonwealth & State law enforcement body to investigate cross jurisdictional offences and provide a national criminal intelligence function		
Australian Crime Commission (2002-2016)			
Australian Crime Intelligence Commission (2016 — present)			

Table 2: Commonwealth law enforcement since Federation
Source: Summary of A. Masters (2002) and (ACIC, 2020; NCA, 1993)

The complexity of Commonwealth law enforcement arrangements creates two distinct dilemmas for establishing what are the arrangements for tips and rewards in this environment. The first problem is accessing the relevant policy documents. Australia has both a *Freedom of Information Act 1982*, and *Archives Act 1983* designed to allow for a greater level of transparency in government and governance. Why and how decisions of government are made should be readily accessible. What is intended and what is the actual situation are two very different things. To be blunt, the historic records of the agencies outlined in Table 2 are a mess.[5] Untangling the details of how and when the various agencies detailed in from this source is beyond the scope of this report.

The second dilemma relates to the operational records. As a general rule, details of police informants and witnesses are protected. The *Archives Act 1983* has provisions to prevent release of this information even after the 25 year rule has expired. The exempts from public release:

- "information or matter the disclosure of which under this Act would constitute a breach of confidence" s.33(1)(b)
- "[information that could reasonably be expected to] disclose, or enable a person to ascertain, the existence or identity of a confidential source of information in relation to the enforcement or administration of the law" s.33(1)(e)(ii)
- "[information that could reasonably be expected to] endanger the life or physical safety of any person" s.33(1)(e)(iii)
- "[information that could reasonably be expected to] disclose lawful methods or procedures for preventing, detecting, investigating, or dealing with matters arising out of, breaches or evasions of the law the disclosure of which would, or would be reasonably likely to, prejudice the effectiveness of those methods or procedures" s.33(1)(f)(ii)

Similar exemptions are incorporated into the *Freedom of Information Act 1982* (Cth). Despite the difficulty in obtaining operational information, these exemptions give an insight into the legislative framework that exists to protect witnesses and informants who provide tips or information. Arguments that such information becomes time expired have been regularly rejected.[6] This is a correct position to take given Australia is home to a branch of the Calabrian 'Ndrangheta, which is both renowned for its violence, but also for its long memory.

With primary sources of information on Commonwealth approaches to tips and rewards limited, it is time to turn to secondary sources.

5 The author was Archives Officer at the AFP and Curator of the AFP Museum between 1991 and 1998.

6 As Archives Officer, this author often exempted records from public release that contained witness or informant details.

The earliest reward for information recorded in the *Commonwealth of Australia Gazette* was an offer of £50 in relation to the assault on Customs Detective Inspector Christie. This was offered in in October 1910 by the Minister for Trade and Customs (Commonwealth of Australia, 1910). In 1915, a £500 reward was offered in relation to the theft of two packets of bank-notes — each containing £1,000. The theft had occurred in transit between Melbourne and Perth (Commonwealth of Australia, 1915). Both crimes occurred before the Commonwealth had its own police service.

The debates in the Australian Parliament hold some clues to the development of systems for tip and reward payments. In 1952, a Federal Member of Parliament (MP) for Queensland asked in Parliament whether a reward for information would be offered in relation to a person murdered in his state, who happened to be a Commonwealth employee. The Attorney-General at the time indicated no reward would be offered as murder was properly a matter for the Queensland Police and government to deal with, irrespective of the victims employment (House of Representatives, 1952). Evidence of a Commonwealth reward for information can be found in an Auditor General's report, when the expenditure of a $30,000 reward for information was paid in regard to the Qantas bomb hoax (Parliament of the Commonwealth of Australia, 1973, p. 19). The hoax involved two men who claimed to have placed a bomb in a Qantas flight to Hong Kong that would detonate if the aircraft flew below 20,000 feet (approx. 6,000m). A replica device was provided to police, which demonstrated the men had the technical skill to create such a device. A ransom of $500,000 was paid. After the ransom payment, it was revealed that no actual device was on board the aircraft (Judd, 2019). A sample of other significant rewards offered by the Commonwealth in relation to serious and organised crimes are detailed in the table below.

Year	Synoposis	Reward Offered
1977	A terrorist bomb attack killed two people at the Hilton Hotel in Sydney, where delegates to the Commonwealth [of Nations] Heads of Governments Meeting (CHOGM) were meeting. While the crime occurred in NSW, the attack on foreign leaders gave the Commonwealth shared jurisdiction. A joint reward was offered by NSW and Commonwealth government ("No reward yet in Hilton bombing case," 1990).	$250,000
1979	Organised crime - social security fraud. A letter of offer was provided to a potential informant that a reward of up to $30,000 could be paid by the Commonwealth Police for information leading to a successful prosecution. The Department of Finance authorised the Commonwealth Police (II) to offer rewards of this amount. The informant demanded $200,000, and the amount was increased following negotiations. The information led to the arrest of 175 people who were charged with conspiracy to defraud the Commonwealth (Senate, 1979).	$30,000 negotiated to $200,000 by the informant
1990	The NSW government referred an investigation of an organised group to the NCA. A member of the group — Ian Saxon — escaped custody and an application was made to the Commonwealth Attorney-General to offer a reward for information leading to his arrest (NCA, 1993).	$250,000
2002	Murder of Janelle Paton on Norfolk Island. AFP provides community policing to this territory. A reward offered by Norfolk Island government was later increased (AFP, 2003, p. 85; 2005, p. 41).	$50,000, increased to $300,000
2002	Three days after the terrorist attacks in Bali, where 202 people were killed including 83 Australians, the Commonwealth Attorney-General announced a $2 million reward for information leading to the arrest and conviction of those responsible. Notably, this offer of reward was for a crime committed outside the jurisdiction of the Commonwealth (Senate, 2002).	$2,000,000

Table 3: Sample of rewards offered by the Commonwealth in relation to serious and organised crimes

The 1979 case of organised social security fraud revealed that the Commonwealth Police (II) were routinely authorised to offer up to $30,000 rewards, which were authorised by the Attorney-General. The system of Commonwealth rewards was further refined in the late 1990s, when the Commonwealth government provided the AFP with tied funding under the National Illicit Drugs Strategy (NIDS). This included:

> "A policy aimed at more proactive use of informant handling to target illicit drug suppliers […]. An [increased] use of the Witness Protection Program [was] expected to flow from the actions of the mobile strike teams and from the increased use of informants" (AFP, 1998).

The government provided the AFP with $3.8 million for NIDS related rewards between 1997-2001 (AFP, 2001, p. 24). Payments to informants under the NIDS program were governed by AFP Guidelines and considered by a reward evaluation committee (AFP, 2000, p. 20). This illustrates a process with far greater integrity to match the far greater risk. In a proactive sense, the NIDS funding provided to the AFP was to pay tips money to people with knowledge of key personnel and activities of international drug trafficking syndicates. Such payments to those who assist in police investigations into organised crime are

also enabled through witness protection legislation, the principles of which are outlined in various laws (e.g. *Independent Commission Against Corruption Act 1988* (NSW).

Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35 [NSW]

50 Protection of witnesses and persons assisting Commission

1) If it appears to the Commission that, because a person is assisting the Commission, the safety of the person or any other person may be prejudiced or the person or any other person may be subject to intimidation or harassment, the Commission may make such arrangements as are necessary—
   (a) to protect the safety of any such person, or
   (b) to protect any such person from intimidation or harassment.
2) In this section, a reference to a person who is assisting the Commission is a reference to a person who—
   (a) has appeared, is appearing or is to appear before the Commission to give evidence or to produce a document or other thing, or
   (b) has produced or proposes to produce a document or other thing to the Commission under this Act, or
   (c) has assisted, is assisting or is to assist the Commission in some other manner.
3) Any such arrangements may (but need not) involve the Commission directing the Commissioner of Police or a prescribed public authority or prescribed public official—
   (a) to provide any protection referred to in subsection (1), or
   (b) to provide personnel or facilities or both to assist in providing that protection, or
   (c) to otherwise assist in the provision of that protection.
4) The Commissioner of Police, or such a public authority or public official, is under a duty to comply with any such direction as far as reasonably possible.
5) Any such arrangements may (but need not) involve the Commission making orders applying to a specified person for the purpose of protecting the safety of a person referred to in subsection (1) or of protecting such a person from intimidation or harassment. Such an order is not limited to directions of a kind referred to in subsection (3).
6) A person who contravenes an order applying to the person under subsection (5) without reasonable excuse is guilty of an indictable offence.
   Maximum penalty—200 penalty units or imprisonment for 5 years, or both.
7) Nothing in this section affects the Witness Protection Act 1995.

51 Reimbursement of expenses of witnesses

1) A witness appearing before the Commission shall be paid, out of money provided by Parliament, in respect of the expenses of the witness's attendance an amount ascertained in accordance with the prescribed scale or, if there is no prescribed scale, such amount as the Commission determines.

52 Legal and financial assistance for witness

1) A witness who is appearing or about to appear before the Commission may apply to the Attorney General for legal or financial assistance.
2) The Attorney General may approve the provision of legal or financial assistance to the applicant if of the opinion that this is appropriate, having regard to any one or more of the following—
   (a) the prospect of hardship to the witness if assistance is declined,
   (b) the significance of the evidence that the witness is giving or appears likely to give,
   (c) any other matter relating to the public interest.
3) On giving the approval, the Attorney General may authorise the provision to the witness of legal or financial assistance determined by the Attorney General in respect of the witness's appearance before the Commission. The assistance is to be provided out of money provided by Parliament for the purpose.
4) The assistance may be provided unconditionally or subject to conditions determined by the Attorney General.
5) The Attorney General may delegate one or more of his or her functions under this section to the Secretary, a Deputy Secretary or the General Counsel of the Department of Communities and Justice.

Box 2: Witness Provisions in the Independent Commission Against Corruption Act 1988 (NSW)

Anti-corruption agencies

Since the serious police corruption scandals in the 1980s and 1990s, all States and Territories have created anti-corruption agencies (ACAs). The ACAs do not provide tip or reward money, preferring to rely on whistleblowers or aggrieved members of the public for information about criminal corruption or serious misconduct by public officials. The law does not provide for either tip or reward payments by ACAs (Table 4).

Juridsiction	Anti-Corruption Agency	Legislation & Website	Pay Tips	Pay Rewards
Commonwealth	Australian Commissioner for Law Enforcement Integrity	*Law Enforcement Integrity Commissioner Act 2006* (Cth) https://www.aclei.gov.au/	No	No
ACT	Integrity Commission	*Integrity Commission Act 2018* (ACT) https://www.integrity.act.gov.au/	No	No
NSW	Independent Commission Against Corruption	*Independent Commission Against Corruption Act 1988* (NSW) https://www.icac.nsw.gov.au	No	No
NT	Independent Commission Against Corruption	*Independent Commission Against Corruption Act 2017* (NT) https://icac.nt.gov.au/	No	No
Queensland	Crime and Corruption Commission	*Crime and Corruption Act 2001* (Qld) https://www.ccc.qld.gov.au/	No	No
SA	Independent Commission Against Corruption	*Independent Commission Against Corruption Act 2012* (SA) https://icac.sa.gov.au/	No	No
Tasmania	Integrity Commission	*Integrity Commission Act 2009* (Tas) https://www.integrity.tas.gov.au/	No	No
Victoria	Independent Broadbased Anti-corruption Commission	*Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act 2011* (Vic) https://www.ibac.vic.gov.au/home	No	No
WA	Corruption and Crime Commission	*Corruption, Crime and Misconduct Act 2003* (WA) https://www.ccc.wa.gov.au/	No	No

Table 4: Anti-Corruption Agencies

Most laws to establish ACAs provide for witness expenses, legal assistance and witness protection for those genuinely threatened as a result of their cooperation with authorities (Box 2). These latter pro-

visions are not necessarily in the realm of rewards and tips, but they can result in large payments to cooperating witnesses.[7]

While ACAs do not pay tips or rewards, they can have an oversight function for police payment of tips and rewards. For example, in WA the ACA has undertaken reviews of how the WA Police use human sources — including access to databases detailing cash and other forms of reward payments (McMurdo, 2020d, p. 206). Recently, *The Royal Commission on the Management of Police Informants* considered it appropriate that Victoria's ACA should have similar oversight of the Victoria Police (McMurdo, 2020d, p. 206). This report is discussed in greater detail below.

Jurisdictions may also make it compulsory for officials to report corruption as part of their duties. For example, the *Independent Commission Against Corruption Act 1988* (NSW) provides that:

… all principal officers of NSW public sector authorities have a duty to report all matters they suspect on reasonable grounds concern corrupt conduct. This includes general managers of local councils, secretaries and chief executives of government departments, as well as any officer who constitutes a public authority. Others with a duty to report such matters include the NSW Ombudsman, the Police Commissioner and government ministers (Independent Commission Against Corruption, 2020).

The aversion of ACAs to payment for information may well be based in the corruption scandals that led to their creation. In both NSW and Queensland, police abuse of tip money was often at the heart of serious and systemic corruption (see Box 1: 'Moiety' payments as described by Fitzgerald). It is for this reason Australian ACAs, despite their anti-corruption remit, do not feature further in this report.

5. The legislative and Policy Framework

The case examples above map the development of the policy framework — particularly in relation to the payment of tip-money — in the Australian context over the years. The legislative framework for the payment of tips and rewards generally rests with the Commonwealth, State or Territory Attorneys-General, who receive recommendations on payment from various police bodies. In NSW, a Reward Evaluation Advisory Committee within the police has been the provided the State government with advice on when rewards should be offered,

7 Determining the scale of these payments is nearly impossible from public records due to the security provisions of witness protection. The author's knowledge from his career in law enforcement is that such expenses, including stipends to protected witnesses can run into the hundreds of thousands of dollars. For example, the protection offered to Smith, another offender and their families by the NSW ICAC (see p. 12) in 1994 was an open ended proposition to provide protection "before and after they left prison" the payments agreed by the ICAC were "[c]onsistent with usual witness protection practices, the standard of living enjoyed by the Smith family prior to their entry into the program was used as the benchmark to determine the expenditure provided by the [ICAC] while the family remained in the program" (ICAC, 1994a, pp. 283-285). While this protection only lasted months, witnesses have been provided protection for years.

and for how much (NSW Parliament, 1992). In 1992, a series of questions in the NSW Parliament gave insight into the policy structure and operation of the Rewards Evaluation Advisory Committee. The committee comprises a minimum of four people drawn from the following areas:

- Commander, Tactical Services Group, or nominee who chairs the meetings.
- The Police Service solicitor or delegate.
- At least two others from either the Task Force Group, State Intelligence Group, Drug Enforcement Agency or Region Commands.

Between 1988 and 1992, the NSW Government offered 46 rewards worth $2,210,000, four rewards of $50,000, and one of $100,00 were paid — all in relation to murder or attempted murder. The rewards were offered in relation to 41 murders, two missing persons suspected of having been murdered, one sexual assault, one slaughter of native animals and one lighting bush fires. Any person who believed they fulfilled the conditions of the reward, but were not paid, were entitled to seek legal redress. The Minister for Police and Emergency Services signed each offer of reward before it was published in the NSW Government Gazette. the allocation of reward monies is at the sole discretion of the Commissioner of Police (NSW Parliament, 1992).

The 124 rewards worth $38,100,000 currently on offer in NSW are listed on the NSW Police website[8] and summarised in Table 5. The rewards offered by the NSW Government through the police should be typical of how Australian police tip and reward systems operate — essentially a reactive model after a serious crime has been committed.

Case Type	**Reward on Offer / Number of Cases**										**Total**
	$1,000,000	**$750,000**	**$500,000**	**$350,000**	**$300,000**	**$250,000**	**$200,000**	**$150,000**	**$100,000**	**$50,000**	
Murder	11	1				5	6	1	31	1	56
Suspected Murder	3		1	1					5		10
Assassination (terrorism)	1								1		2
Disappearance	2		1			2			20	1	26
Return / recovery of Child	1	1									2
Suspicious Death	4		2	2	1		1		12	1	23
Hit & Run Death				1					1		2
Kidnapping						1					1
Sexual Assault									1		1
Bushfire (Arson)									1		1
Total	22	2	4	4	1	8	7	1	72	3	

Table 5: Summary of Rewards on Offer in NSW
Source: https://www.police.nsw.gov.au/can_you_help_us/rewards accessed 1 December 2020

8 https://www.police.nsw.gov.au/can_you_help_us/rewards

State governments have offered proactive rewards to prevent terrorist offences (Figure 3). Criminal assets are forfeited to the state.[9] Forfeited funds enter consolidated revenue. In Figure 3, it would appear to have been a political decision to make a statement about how the terrorism reward is funded.

NEW PROGRAM: $1 MILLION REWARDS TO COUNTER TERRORISM

Tuesday, 19 October 2010

In an Australian first, members of the NSW community could receive rewards of up to $1 million for information that leads to the disruption of a terrorist attack in the State.

A similar rewards program – the ***"Rewards for Justice Program"*** - has been implemented with success in the State Department in the United States.

The new measures were approved recently by the State's Counter Terrorism Committee, chaired by NSW Premier Kristina Keneally.

Ms Keneally today announced a ***Counter Terrorism Reward Program*** will be set up to encourage the public to come forward with information on potential terrorist risks and leads to the disruption of a terrorist attack in NSW.

It is funded by the recovered assets of serious criminals and organised crime.

The NSW Police Force, Department of Premier and Cabinet and Treasury will form an implementation group to determine standard operating procedures and processes for the program. It is modelled on the NSW Police Force Rewards Evaluation Advisory Committee arrangements.

"This is about staying one step ahead of any potential terrorist threat in NSW," Ms Keneally said.

"While the work of our counter terrorism units is of a world-class standard, the assistance of the community is invaluable.

"It is important that we remain vigilant at all times and continue to enhance our capability to respond to, and prevent, any acts of terrorism from occurring.

"This program is designed to harness public information and crackdown on terrorist activity and information received direct from the public can be an extremely effective first line of defence against terrorism."

Information obtained would be used by the NSW Police Counter Terrorism and Special Tactics Command.

Background notes:

- The NSW Police Force is highly trained and prepared to respond to any potential terrorism incident in NSW.
- Under the NSW Counter Terrorism Plan, the NSW Commissioner of Police has operational responsibility for the response to, and management of, terrorist incidents within NSW.
- The Counter Terrorism and Special Tactics Command was established within the NSW Police Force to specifically focus on preparing, preventing and responding to terrorism in NSW.
- It consists of over 600 specialist and support staff.

Figure 3: NSW Government Press Release Oct 2010: New Program: $1 million rewards to counter terrorism

9 S.18(1) *Confiscation of Proceeds of Crime Act 1989* (NSW)

Recent Developments and Issues

The most significant development in the field of tip and reward payments has been the revelations that a solicitor acting for, or involved in more than 1,000 cases was a registered human source for the Victoria Police. The matter came to public light following a decision by the High Court of Australia to provide details of the solicitor to individuals appealing their convictions.[10] This case struck at the heart of attorney-client privilege. As a result, a Royal Commission has just published its report (McMurdo, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e). The Commission revealed the solicitor had first become a registered as a human source in 1995, when still a law student at university. The solicitor went on to a career representing senior criminal figures involved in a gangland war, drug trafficking and organised crime. At the same time, she was re-registered as a human source providing information learnt from privileged conversations with her clients. The Royal Commission has concluded that more than 1,000 criminal cases, including many of which has resulted in people being tried, convicted and sentenced to prison have been placed in jeopardy. Two major criminal convictions have already been quashed as a result (McMurdo, 2020a). The Royal Commission found the Victoria Police:

In their recruitment, use and management of [the solicitor] as a human source, the conduct of a number of Victoria Police officers seems to have fallen short of the behaviour required by their legal, ethical and professional obligations when they:

- encouraged [the solicitor] to act as counsel for an accused person or at least condoned it, knowing that she was a human source and was therefore not providing the person with independent legal advice; was covertly informing on them or had covertly informed on them; and/or had provided information that assisted police to obtain incriminating evidence against them

- failed to disclose these matters to the prosecution, the defence or the court, or to properly claim PII [public interest immunity], despite the fact that this evidence would potentially have assisted the defence of accused persons

- failed to seek legal advice on these matters (McMurdo, 2020a, p. 20).

- […] the use of any human source by police presents legal and ethical risks. Human sources are typically people involved in criminal activity, and the need for police to form relationships with them to obtain information sometimes blurs ethical and professional boundaries, creating risks of misconduct and corruption. Because the engagement between police and the human source necessarily occurs in secret, any improper conduct may not be detected.

10 AB (a pseudonym) v CD (a pseudonym) [2018] HCA 58 (http://eresources.hcourt.gov.au/showCase/2018/HCA/58)

> Further, the tasking of human sources—*and the issuing of rewards to them*—can involve police exploiting relationships and encouraging sources to engage in deception. This can in turn involve limiting the human rights of the source or of others. Finally, by covertly providing information to police about people known to them, human sources can put themselves and those close to them at risk of serious harm or even death (McMurdo, 2020a, pp. 27-28, emphasis added).

The terms of reference for the *Royal Commission into the Management of Police Informants* also included a forensic examination of human source management policy and practices in Victoria (see Appendix 2 for the full Terms of Reference). The Royal Commission recommendations can therefore be considered current best practice in the Australian context.

As a result of this inquiry, many of the management practices, policies, guidelines and reviews are now publicly available as Royal Commission exhibits (Royal Commission into the Management of Police Informants, 2020). Appendix 2a provides an extract from the Victoria Police Human Source Manual as at April 2020. The extract covers the system of payment of rewards. The Appendix also illustrates the human source management structure for Victoria Police. This shows governance now includes an advisory committee, an ethics committee and a rewards committee. The Human Source Rewards Committee, chaired by an Assistant Commissioner, that manages and approves the payment of cash or any benefit to a human source as a reward for information given to Victoria Police (McMurdo, 2020a, p. 23). Training is not required on these governance committees, training is aimed at those directly involved in the handing of human sources. Furthermore, the rewards committee is not involved in the decision making at time of source registration.

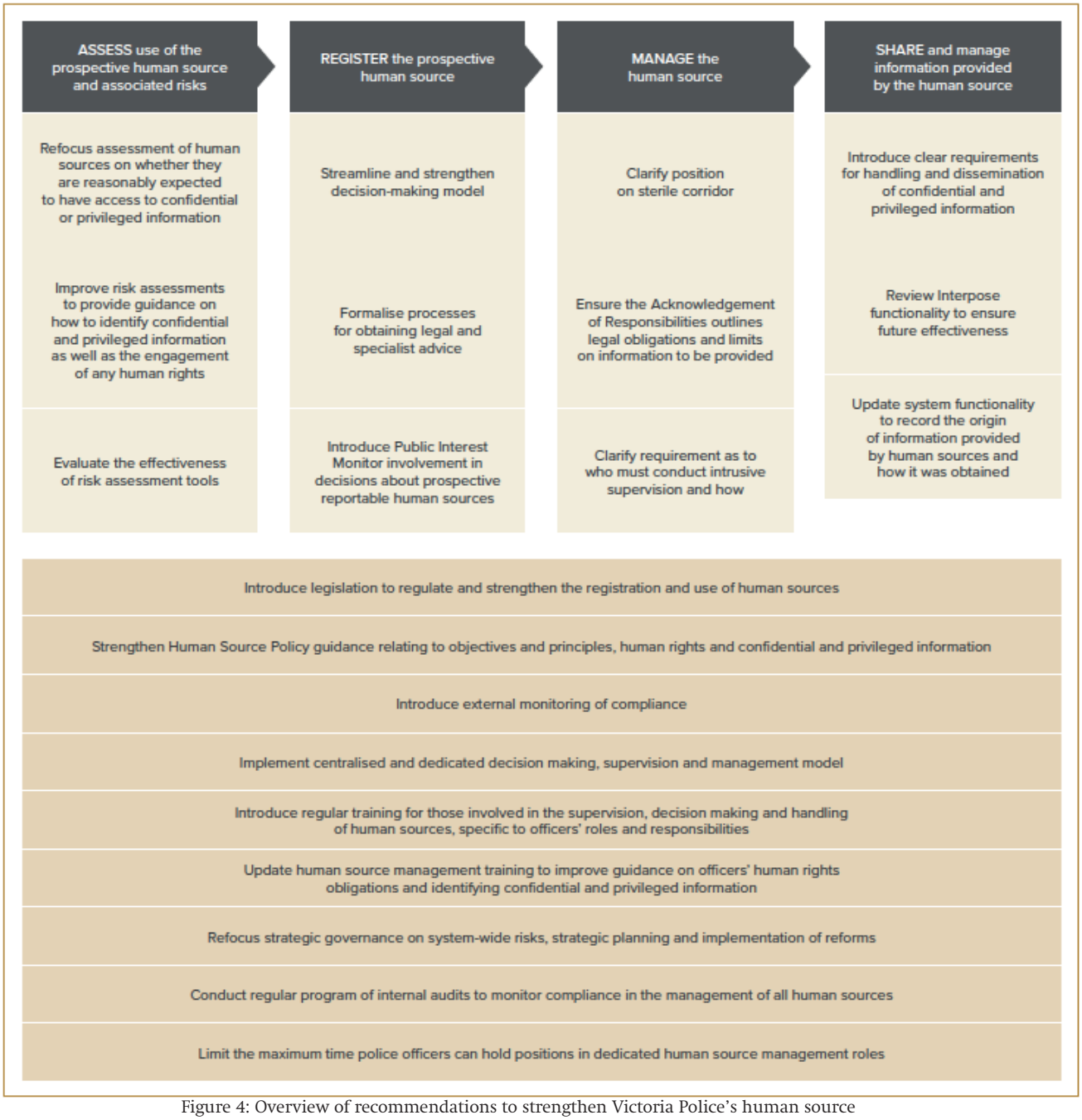


Figure 4: Overview of recommendations to strengthen Victoria Police's human source management framework (from McMurdo, 2020, p. 30)

These reforms are a tangible change and modernisation in the way Victoria Police work with human sources who are paid tips and rewards. The Royal Commission also made a series of law reform recommendations, including "That the Victorian Government, within two years, implements legislation for Victoria Police's registration, use and management of human sources, to provide a clear framework for police to obtain and use information from human sources and to ensure they are used in an ethical and justifiable manner" (McMurdo, 2020a, p. 41). It was recommended that this new law:

- makes it an offence to disclose information relating to a human source without authorisation (including information that a human source provided or was tasked to provide, and information about the identity of a human source and their registration and management (Recommendation 9).

- defines 'reportable human sources' as a class of people who are prospective or registered human sources and who are reasonably expected to have access to confidential or privileged information (Recommendation 10).

- establishes clear decision-making arrangements that demonstrate alignment between the seniority of the decision maker and the level of risk posed by the registration of human sources. […] (Recommendation 11).

- requires that:

    - the use of the person as a human source is necessary to achieve a legitimate law enforcement objective and is proportionate to that objective

    - the risks associated with the person's registration have been identified and can be adequately managed (recommendation 12).

Other law reform recommendations covered management practices for reportable human sources and the information they provide (recommendations 13-18). Recommendations for the reform of policies and practices (19-43) focus on recruitment, registration, management and de-registration of human sources. These recommendations, and the remainder of the report are mostly silent on changes to the system for approval and payment of rewards. However, in terms of oversight, the Royal Commission considered it appropriate that Victoria's Independent Broad-based Anti-corruption Commission should have similar oversight of the Victoria Police (McMurdo, 2020d, p. 226).

In regard to reward payments in this case, the solicitor concerned is only recorded as having received one reward — the withdrawal of speeding fines to ensure she could retain her driver's licence (McMurdo, 2020b, p. 98). Witness protection, with a payment of $1,000 per week was offered to the solicitor (McMurdo, 2020c, p. 137). The solicitor did not enter the witness protection program, but did receive $1,000 per month for living expenses as a retainer (McMurdo, 2020c, p. 138).

6. Rewards from non-State actors

The payment of tip and reward money is not limited to the state. Australian governments have participated for more than three decades with the CrimeStoppers program. Each State and Territory hosts CrimeStoppers — a non-government organisation funded by partners, individual donors and government entities, including police and justice ministries. Private individuals can also offer rewards in relation to serious crimes.

CrimeStoppers

CrimeStoppers is a concept born in the United States which enables members of the public to anonymously provide information on all types of crimes through a free hotline number or via the internet. Individuals providing information can obtain an identifying code and make application for a reward. These rewards are set by the respective Boards of Management in each State and Territory. The websites for the ACT, NSW and WA indicate a reward of $1,000 for information leading to an arrest (CrimeStoppers ACT, 2020; CrimeStoppers NSW, 2020; CrimeStoppers WA, 2020). In SA, the reward is up to $2,000 (CrimeStoppers SA, 2020). All others indicate rewards are available, but do not set the amount (CrimeStoppers NT, 2020; CrimeStoppers Queensland, 2020; CrimeStoppers Tasmania, 2020; CrimeStoppers Victoria, 2020). CrimeStoppers is also used by Police Services as a conduit for information on serious crimes for which major rewards have been posted (NSW Police, 2020).

Private rewards

Private individuals can also contribute to rewards. In one prominent case, the family of a suspected murder victim has matched the $1,000,000 reward offered by the NSW Government, bringing the total reward available to $2,000,000 (NSW Police, 2020).

7. Summary

The use of tips and rewards is a well established practice with Australian police. Throughout the nation's history, this has not been without controversy. In the main, tip and reward payment systems have been introduced to ensure accountability to prevent exploitation and corrupt practices from developing or continuing. Full transparency in such systems is impossible due to the nature of the criminal activities where tip and reward payments are necessary to develop intelligence and evidence for use in criminal prosecutions. The reforms in recent decades have not prevented flaws in such systems occurring — the recent Royal Commission in Victoria is evidence of this.

Australia is likely to see management of tips and rewards move from police guidelines, manuals and policies to a legislative framework. There is, however, no guarantee of this. While the Royal Commission recommended this for Victoria, it will not necessarily translate to all jurisdictions. Nor is a recommendation from a Royal Commission binding on government - however failure to follow recommendations can come at a political cost.

Despite flaws in existing system, the balance for police and government remains in favour of maintaining the use of paid informants, with or without controlling legislation. Risks will remain — as will rewards.

Glossary

ACA	Anti-Corruption Agency	LOA	Letter of Assistance (Victoria)
ACC	Australian Crime Commission	LSR	Local Source Registrar
ACIC	Australian Criminal Intelligence Commission	NIDS	National Illicit Drugs Strategy
ACT	Australian Capital Territory	NCA	National Crime Authority
AFP	Australian Federal Police	NSW	New South Wales
CAR	Contact Advisory Report	NT	Northern Territory
Cth	Commonwealth	PIC	Police Integrity Commission
HS	Human Source	PII	Public Interest Immunity
HSMC	Human Source Management Committee	Qld CCC	Queensland Crime and Corruption Commission
HSMU	Human Source Management Unit	REAC	Rewards Evaluation Advisory Committee (NSW Police)
HSRC	Human Source Resource Committee	RCI / RCMPI	Royal Commission on the Management of Police Informants (Victoria)
IBAC	Independent Broad-based Anticorruption Commission (Victoria)	SA	South Australia
ICAC	Independent Commission Against Corruption	SCR	Source Contact Report (Victoria)
IMF	Informant Management File (NSW Police)	WA	Western Australia
IMS	Informant Management System (NSW Police)	WA CCC	Western Australian Corruption and Crime Commission

Human Source: A human source, also known as an 'informant' or 'informer', is commonly understood to be a person who covertly supplies information about crime or people involved in criminal activity to police or other law enforcement agencies. There are also various colloquial terms for human sources. One example is the term 'snitch'. See J Mitchell Miller, 'Becoming an Informant' (2011) 28(2) *Justice Quarterly* 203, 205; Clive Harfield, 'Police Informers and Professional Ethics' (2012) 31(2) *Criminal Justice Ethics* 73, 73. [from McMurdo]

Appendix 1 – Royal Commission into the NSW Police (1997)

Note: This Appendix is an extract from the final report and includes the full text of Chapter 7 — Integrity Measure — Criminal Investigations, Part C — External Informant Management and Rewards, including the reform recommendations made by Wood (1997, pp. 399-407). Footnotes which included references to evidence gathered by the Royal Commission have been omitted for brevity. The original paragraph numbering has been retained for accuracy. Additional explanatory notes are included in square brackets [].

C. EXTERNAL INFORMANT MANAGEMENT AND REWARDS

7.27 External informants are often said to be an invaluable law enforcement resource, in that:

- their use facilitates a proactive approach to policing;
- they are particularly valuable in the investigation of 'victimless' crimes, exposing offences associated with drugs, gaming and vice which may otherwise go undetected; and
- they provide a cost-effective means of gathering intelligence.

7.28 The management of informants and the payment of associated expenses and rewards, however, has been demonstrated to be a high-risk corruption area due to the circumstances that:

- effective informants most often come from criminal communities or are associated with those communities and are not necessarily reliable or credible;
- a degree of association often in covert circumstances and an establishment of mutual trust is necessary if police are to obtain information from informants;
- confidentiality is always important in relation to dealings with informants because of the risk to their personal safety;
- informants almost always expect something in return for the information they provide, for example financial rewards or indemnity from prosecution;
- sometimes informants have motives which are other than altruistic, for example animosity, revenge, or elimination of competitors;
- often informants misuse their relationships with police to build their own power bases;
- some police, similarly, use informants to enhance their own reputations, and may be uncaring as to whether or not the person identified by an informant is the true offender so long as it enhances their arrest rate;

- the information supplied by informants is easy to fabricate and difficult to corroborate; and

- frequently the informant is known to be actively involved in ongoing criminal activity, to which a blind eye is turned in return for information, an occurrence which can leave the informant with the impression that he or she has a 'green light' [to commit offences with impunity].[11]

7.29 Notwithstanding these risks, banning the use of informants is not a realistic option. What is necessary, however, for all law enforcement agencies, is an effective informant management program which ensures that the risks associated with the use of informants are minimised. The Royal Commission has examined this aspect of investigations in considerable depth because:

- the existence of inappropriate relationships between police and criminals was identified early as a major cause for the emergence of corruption; and

- the Service has tried very hard to introduce best practice guidelines for the management of informants, but with only limited success.

7.30 Regulation of the relationships between police and informants was first imposed on NSW police officers by the introduction of a Police Instruction in late 1986. This was amended shortly afterwards with the introduction of the Informant Reward Plan in September 1987. In August 1992, the Registered Informant Management Plan was introduced. With each change the procedures became tighter, but they failed to significantly prevent the misuse of police-informant relationships.

7.31 In May 1993, the ICAC released a discussion paper on the 'Nature and Management of the Relationship Between Police and Their Informants'. It was followed by the release of a jointly produced Informant Management Plan (the Plan), in March 1994.

THE INFORMANT MANAGEMENT PLAN

7.32 The 'paramount principles' for an effective informant management system were identified in this plan as 'control, accountability and evaluation'. It specified that:

- an informant is a Service resource and not the property of any individual officer;

11 This risk has long been identified. The most recent publicly available information on Australian practices is mostly silent on the specifics of managing this type risk. In Victoria, registered human sources are required to complete an Acknowledgement of Responsibilities, which would logically address the fact police cannot authorise or 'green light' criminal behaviour. However, the many redactions leave the precise picture unclear (see Appendix 2). Close oversight of the police-human source relationship is the key to mitigating such risks.

- all police officers who deal with informants must be accountable;
- each step in the informant management process should be supervised and documented;
- provision of rewards to informants, whether monetary or otherwise, should be monitored and regulated; and that
- the relationship with the informant, its management, and the quality and use of information provided should be regularly and objectively assessed.

7.33 The Plan provided for the establishment of eight local registers to be maintained by each of the four Region Commanders, and by the Commanders of the State Intelligence Group, the Task Force Group, the Drug Enforcement Agency, and the Special Branch. A central computerised register was required to be maintained by the Commander, State Intelligence Group. Each registrar of a local register was required, at regular intervals, and at least once every three months, to forward by hand to the Commander, State Intelligence Group details of registered informants to be included on the central register.

7.34 The Plan provided for a tiered management structure, involving registration of an informant by the controlling officer, known as the 'case officer', and supervision by a nominated and a senior supervisor.

7.35 The Plan required a 'pre-registration assessment' including an assessment by the case officer's supervisor of 'the strength of the personality of the case officer against that of the prospective informant'. Following registration, all contact between the informant and case officer was to be regulated by the nominated supervisor.

7.36 Under the Plan, all contact (not just physical meetings) with informants was required to be 'reported, documented and subject to supervision'. For this purpose, a Contact Advice Report (CAR) was required, including:

- details of the contact made including any promise made or undertaking given by the case officer;
- an outline of the intelligence provided by the informant;
- the case officer's assessment of this intelligence; and
- any other pertinent comments.

7.37 Each CAR was to be reviewed by the supervisor and the senior supervisor and retained on the Informant Management File (IMF). The case officer and the supervisor were required to determine any appropriate dissemination of the information received.

7.38 The supervisor was required to review the IMF every three months, and every six months the senior supervisor was required to conduct a review of the relationship, and its product and management. They would then decide whether or not the informant should continue to be utilised by the Service.

7.39 All applications for, and grants of, benefits were to be recorded on the IMF, and on the local and central registers. The provision of monetary rewards and commendations was to be considered by the Reward Evaluation Advisory Committee (REAC). Letters of assistance (or letters of comfort) were required to be co-signed by the case officer and the senior supervisor.

7.40 The Plan required an audit by relevant commanders of the local registers at least once every 12 months, followed by a written report to the State Commander.

7.41 Notwithstanding the comprehensive safeguards and the careful planning which went into the preparation of this Plan, the evidence before the Commission revealed significant non compliance, and the continuing abuse of informant relationships for corrupt purposes. In summary, it revealed that:

- there was an astounding lack of knowledge of the Plan with numerous witnesses saying that they had received insufficient training on its operation, thought it too complicated, or did not understand it. Some officers said that they had not even read it;

- some officers asserted an almost proprietary interest in their informants and in the information they provided, notwithstanding the instruction that informants are the property of the Police Service and not of any specific officer;

- in many cases the relationship formed was inappropriately close, making it difficult to keep control of an informant;

- often, corrupt meetings and dealings with informants occurred under the guise of a legitimate informant contact, being in truth occasions for:

    - the release of confidential information;

    - the supply of false letters of assistance;

    - the acceptance of protection money;

    - the receipt of stolen goods;

    - the supply of drugs (in exchange for information);
    - the recycling of drugs; and

    - the sharing of rewards and allowances;

- some officers also used the relationships to further process corruption, sometimes with the encouragement of the informant to eliminate a competitor;

- many officers seemed disinterested or unwilling to attempt to understand the Plan, or, worse still, regarded it as an unworkable interference with their investigative work;

- many officers did not complete CARs, many said that they had not thought it necessary to complete reports for contacts by telephone or 'chance' meetings. Some said that they noted the contacts in their duty books only. Others said that they were unaware of any need to report contacts with informants registered to other officers;

- it was seen to be relatively easy for an officer to create a false CAR and thus manufacture the details of an informant relationship, if a corrupt relationship with a criminal was called into question;

- supervision was identified as a particular problem. In many cases any sensible or reasonable attention to the task of supervision would have identified officers who were failing to comply with the Plan. The system was so disorganised that in at least two cases an officer acted as his own supervisor in carrying out reviews of his own dealings as a case officer with informants. In another case, a letter of assistance was given to an informant without any check of the details by the supervisor. The evidence was strongly suggestive of failure by supervisors to draw attention to the Plan and to supply training in relation to it; and

- discipline for failure to comply with the Plan was non-existent, at best leading to counselling.

7.42 Without identifying specific cases because of the need to protect informants, the following deficiencies in case officer compliance emerged repeatedly:

- informant registration forms lacked important information such as relevant criminal records,

- photographs of the informant, warrant checks, reliability and motivation assessments, and any clear account of the information received;

- there was duplicate registration of informants; and

- meetings occurred without advance notification to the supervisor.

7.43 In relation to supervisors, the following specific deficiencies occurred:

- there was a general unwillingness to use co-handlers, or to apply conditions of contact to meetings between informants and case officers;

- the informant-case officer relationship was rarely explained in any depth;

- supervisors of the same rank as the case officer simply accepted their assurance that the relationship was normal and proper; and

- there was a general unwillingness to de-register informants, even though there had been a loss of contact, or information was available suggesting that the informant was involved in criminal activity.

7.44 The Commission has examined comparable plans from all Australian police services and from some overseas law enforcement agencies. By comparison, the 1994 Informant Management Plan was detailed and gave officers far less discretion in their dealings with informants than many other plans.

7.45 On paper, it can fairly be said that it represented a best practice plan but failed in its implementation and in its lack of acceptance by working detectives. As such it provided a further example of a Service which lacked effective supervision, genuine accountability, a culture of professionalism and an ability to implement reform.

SERVICE REVIEW

7.46 In April 1996, Acting Assistant Commissioner Malcolm Brammer conducted a special audit of the Special Agencies Informant Registers.

7.47 Following the identification of numerous deficiencies:

- a working party was established to develop new procedures;

- a program of training for commanders and supervisors within the Special Agencies was developed immediately; and

- interim procedures for informant management records within the Special Agencies were introduced.

7.48 An Informants Management Advisability Study (the Study) followed with the objective of determining the requirements of a 'complete' Informant Management System (IMS), and the most appropriate means of implementing it.

7.49 The Study found particular problems with the way in which informant information was managed by the Service. In place of the procedures which were almost entirely manual and paper-based, a computer system was proposed as part of COPS that would facilitate:

- standardisation of procedures and systems;

- central identification and registration of informants;

- improved evaluation of information provided by informants;
- improved accountability and audit procedures; and
- the elimination of delays in information updates resulting from manual transfer.

THE INFORMANT MANAGEMENT MANUAL 1996

7.50 In response to the problems identified in the hearings and by the further internal studies, the Service has now revised its procedures in consultation with the Royal Commission.

7.51 On 14 April 1997, the new Informant Management Manual (the Manual) came into effect.

7.52 Its key factors include:

- compliance: the 'linchpin' for which is to be the supervisor. Accordingly, the duties and responsibilities of supervisors have been expanded to include a requirement that they personally meet with an informant to assess suitability for registration; complete and sign a form detailing the manner in which each informant is to be managed; assess each CAR and discuss it with the senior supervisor; ensure information is disseminated appropriately; and review the informant-officer relationship quarterly and with each submission of a relevant CAR;
- ownership of informants: the principle that they are not the property of an individual officer has been reinforced. In relation to transferred officers, it was previously almost automatic that they 'took' informants with them. The Manual places review conditions on such circumstance;
- pre-registration assessments: it is now mandatory that supervisors personally meet with informants prior to registration, consider the conditions to be imposed on contact prior to registration, and select and appoint a suitable co-handler, who is to be present at all arranged contacts;
- assessment and review procedures: it is now necessary for case officers to submit a report to their supervisor on a quarterly basis assessing the quality and reliability of the information given and providing details against specific performance indicators such as arrests, property recovered and the like. The supervisor and senior supervisors are required to constantly reassess the value of the informant to the Service, and decide whether or not the informant-officer relationship should continue;
- dissemination of information: a responsibility is now placed on the supervisor to not only assess the value of information provided by informants, but also to ensure that it is appropriately disseminated; and

- misuse of working expenses: it is now the responsibility of supervisors to approve working expenses after submission of a Working Expenditure Voucher prepared by the case officer.

7.53 The Service has recognised that computerisation of the informant management system will assist in overcoming many of the problems identified. Its purpose is to enhance control, accountability and evaluation by linking such components as the criminal histories system, intelligence system, and rewards payments with registration, contact reports and audit procedures. The new computerised system is to be operational by November 1997.

7.54 The Royal Commission welcomes the initiative of the Service in developing the new Informant Management Manual, and its acceptance of a number of amendments suggested by the Commission. Computerisation of the system is fully supported by the Commission, as it has the potential to significantly improve the integrity and effectiveness of informant management.

7.55 It has now been clearly demonstrated that:

- the relationship between police and criminal informants is fraught with danger, and should occur only in accordance with a strictly controlled regime;

- understanding of the Manual and training of all officers who are potentially involved in the management of informants is essential;

- failure to comply with informant management procedures constitutes a serious breach of professional duty which should lead to prompt management action,810 and even dismissal in cases where the Commissioner is not satisfied that an association between a police officer and a known criminal is maintained for proper policing reasons; and

- careful monitoring and regular review of the system will be essential to ensure that yet again it is not respected in the breach.

7.56 Several further matters arise:

- it needs to be brought home to supervisors and senior supervisors through training and specific statement in the Manual that its successful implementation is dependent upon their reviews, and that they are personally responsible and accountable for any failure to carry out this task effectively;
- although ultimate responsibility for compliance with the Manual should always remain with the senior supervisor, provision should be made for regular but random audits to determine compliance, by officers who have an adequate security clearance and are sufficiently experienced to conduct a qualitative as well as systems-based review. This could be carried out by the Office of Internal Affairs or by the PIC [Police Integrity Commission]; and

- it should be brought home to all police that non-compliance, or lack of understanding of the Manual, will be regarded as a most unfavourable circumstance, both for case officers and supervisors, upon any assessment of their integrity in relation to matters of promotion and transfer.

7.57 It is essential that the Service emphasise and re-emphasise through training and on the job that:

- · informants and their information are resources of the Service, and not of the individual case officer;

- particular care has to be exercised with the pre-registration assessment, both in deciding whether to register the informant and in selecting a suitable case officer and co-handler;

- every meeting with the informant must be promptly recorded in detail, and where practicable by use of a hand-held tape recorder;

- case officers must maintain control in their relationships, and be alert to any sign that the informant is trying to manipulate them;

- case officers must be wary of over-familiarity with informants, must not become involved in lengthy drinking sessions, or in prolonged or dubious social meetings with them, must not involve the families of the informant or officer in the relationship, and must never engage in any form of criminal activity with them or supply drugs to them by way of reward;

- only active and reliable informants should remain registered;

- informants are not to be led into the belief that their status protects them from prosecution or affords them special privileges;

- the use of informants of the opposite sex to the case officer must be treated with extreme care and, save in exceptional circumstances, any meeting should take place only in the company of a second officer;

- there must be strict accountability for, and recording of, all rewards and benefits received by the informant, which are not to be shared with the informant;

- very heavy responsibility rests with operational commanders to ensure that their staff understand and comply with the procedures; and
- advances in technology, electronic surveillance, and analysis of physical evidence, together with the more traditional lines of investigation represent the primary weapons of police, for which informant assistance should be regarded as an aid rather than a substitute.

RECOMMENDATIONS

The Commission recommends:

- All officers who are potentially involved in the management of informants must be trained in the procedures required under the Informant Management Manual, and in the dangers associated with informants (para. 7.55).
- Failure to comply with informant management procedures lead to prompt management action or dismissal where the Commissioner cannot be satisfied that an association with a known criminal is maintained for proper policing reasons (para. 7.55).

- The informant management system be carefully monitored and reviewed regularly (para. 7.55).

- It be emphasised to supervisors and senior supervisors through training and specific statement in the Manual that its success depends on their reviews and that they are personally responsible and accountable for any failure to carry out this task effectively (para. 7.56).

- Provision should be made for regular random audits to determine compliance by officers who have an adequate security clearance and are sufficiently experienced to conduct a qualitative as well as a systems-based review. This could be carried out by the Office of Internal Affairs or the [Police Integrity Commission] PIC (para. 7.56).

- It be emphasised to police that non-compliance or lack of understanding of the Manual will be regarded most unfavourably when assessing their integrity prior to promotion or transfer (para. 7.56).

- The Service emphasise and re-emphasise through training and also on the job that (para. 7.57):

    - informants are resources of the Service not the individual case officer;

    - particular care must be exercised with pre-registration assessment;

    - every meeting with an informant must be properly recorded in detail;

    - case officers must maintain control in their relationships;

    - case officers must be wary of over-familiarity with informants;
    - only active and reliable informants should remain registered;

    - informants are not to be led in the belief that their status protects them from prosecution or affords them special privileges;

- care must be taken when using informants of the opposite sex to the case officer, including ensuring that meetings should take place only in the company of a second officer;

- there must be strict accountability for and recording of all rewards and benefits received by the informant and no sharing of such rewards; and

- operational commanders must ensure their staff understand and comply with the informant management procedures.
- Assistance from informants should be regarded as an aid to, rather than a substitute for, traditional lines of investigation (para. 7.57).

Appendix 2 – Royal Commission into the Management of Police Informants (2018-20)

2a - Terms of Reference

The Commission was appointed to inquire into and report on:

1. The number of, and extent to which, cases may have been affected by the conduct of Ms Gobbo as a human source.

2. The conduct of current and former Victoria Police officers in their disclosures about and recruitment, handling and management of Ms Gobbo as a human source.

3. The current adequacy and effectiveness of Victoria Police's processes for the recruitment, handling and management of human sources who are subject to legal obligations of confidentiality or privilege, including:

    a. whether Victoria Police's practices continue to comply with the recommendations of the Kellam Report

    b. whether the current practices of Victoria Police in relation to such sources are otherwise appropriate.

4. The current use of human source information in the criminal justice system from human sources who are subject to legal obligations of confidentiality or privilege, subject to section 123 of the Inquiries Act 2014 (Vic), including:

a. the appropriateness of Victoria Police's practices around the disclosure or non-disclosure of the use of such human sources to prosecuting authorities

b. whether there are adequate safeguards in the way in which Victoria Police prosecutes summary cases, and the Office of Public Prosecutions prosecutes indictable matters on behalf of the Director of Public Prosecutions, when the investigation has involved human source material.

5. Recommended measures that may be taken to address:

a. the use of any other human sources who are, or have been, subject to legal obligations of confidentiality or privilege and who came to the Commission's attention during the inquiry

b. any systemic or other failures in Victoria Police's processes for its disclosures about and recruitment, handling and management of human sources who are subject to legal obligations of confidentiality or privilege, and in the use of such human source information in the broader criminal justice system, including how those failures may be avoided in future.

6. Any other matters necessary to satisfactorily resolve the matters set out in terms of reference 1—5.

Appendix 2b – Victoria Police Human Source Management

Note: This appendix is two of more than 1500 exhibits submitted to the *Royal Commission on the Management of Police Informants*. The documents have been redacted for Public Interest Immunity (PII) claims made by the Victoria Police. These claims are not resolved at time of writing. Square brackets [e.g.]. indicate where redactions have occurred, or explanatory comments have been inserted.

Extract from Exhibit RC1531b Victoria Police Manual - Human Sources, April 2020, tendered 7 May 2020

10 Rewards

10.1 [REDACTED — Public Interest Immunity PII]

10.2 Reward Process

- A member must never give any undertaking to a human source about a potential reward
- A reward can be cash, Letter of Assistance[12] or other like benefit given to the human source as reward for information provided to police.
- Rewards must only be given to a human source that has been registered and approved
- The HSRC [Human Source Resource Committee] must approve all rewards
- A Human Source Reward Application form must be completed to have a reward considered by the HSRC. The form can be obtained from the HSMU [Human Source Management Unit] Intranet site
- The HSMU will assess the application and where required seek additional information. Once the application is ready it will be management reviewed prior to being added to the agenda for the next HSRC meeting.
- [REDACTED - PII]

10.3 [REDACTED - PII]

10.4 [REDACTED - PII]

10.5 Court Subpoena

- If a member receives a subpoena in relation to giving evidence to a court about assistance provided to police by an accused person, the HSMU must be contacted immediately and prior to the giving of any such evidence.

10.6 Cash Rewards

- Members must never estimate to a human source the level of cash reward they may receive
- Members must never pay a human source from any non-approved funding source in advance of a reward approved by the HSRC.

12 Author note: A Letter of Assistance is provided to a HS indicating they have assisted police with criminal inquiries. These letters are often used by HS in their own court cases to either justify their criminal behaviour, or to argue for a mitigated sentence.

10.7 Reward payments

- All reward payments must be made as directed by the HSRC.
- [REDACTED - PII]
- A SCR [Source Contact Report] must be submitted when a reward payment is made.

11 Human Source Rewards Committee (HSRC)

- The payment of cash or provision of any benefit to a human source as a reward for information given to Victoria Police must be approved by the HSRC. This includes Human Source Confidential Letters of Assistance (LOA's) to courts and other agencies.
- This does not include reimbursement of human source expenses incurred as a result of interaction with and tasking by police. These expenses will be paid in accordance with section 13. Any reward payment to a human source will be in accordance with instructions of the HSRC and documented within the human source Interpose Reward tab.

11.1 Membership of the HSRC

Core Group

- Assistant Commissioner, Intelligence and Covert Support Command (Chairperson)
- Two (2) Assistant Commissioners or Commanders (other Command or Region than rewards under consideration in that meeting)

Advisor Group

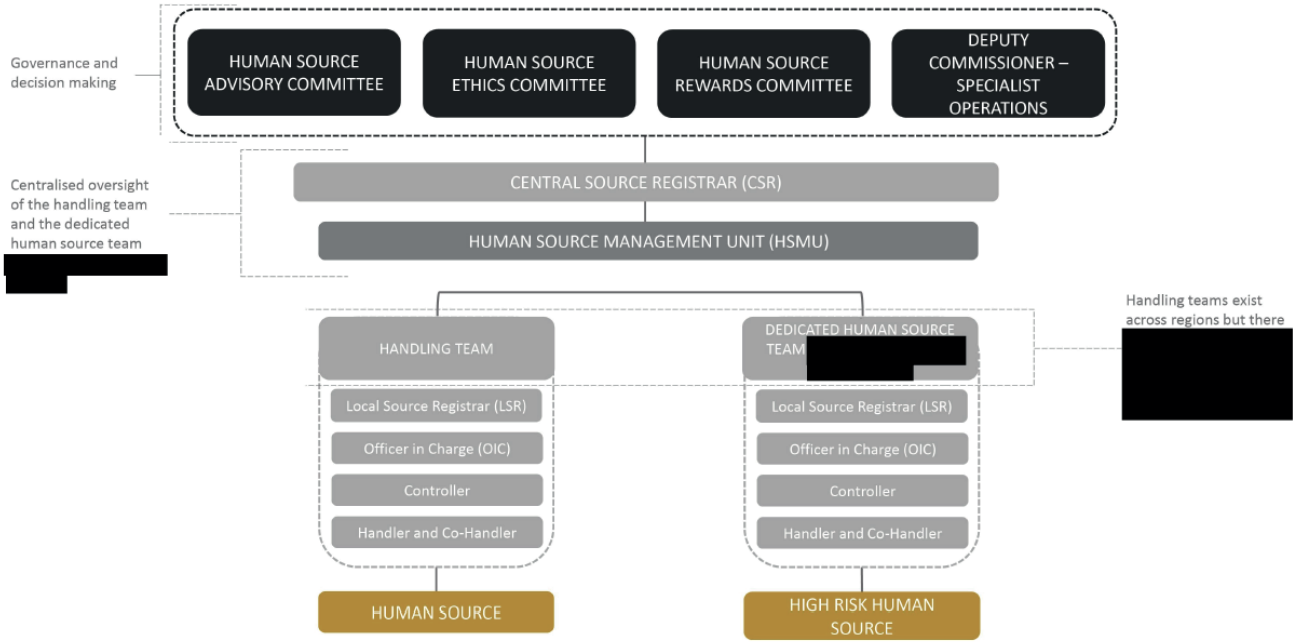
- CSR
- Inspector HSMU
- Senior Sergeant HSMU
- Sergeant HSMU (Secretariat)

When a monetary reward is authorised the HSMU will arrange for the funding to be delivered to the relevant LSR [Local Source Registrar] for payment. Refer to section 10

Exhibit RC1533b Organisational Structure of Human Source Manag ment diagram, undated, tendered 7 May 2020

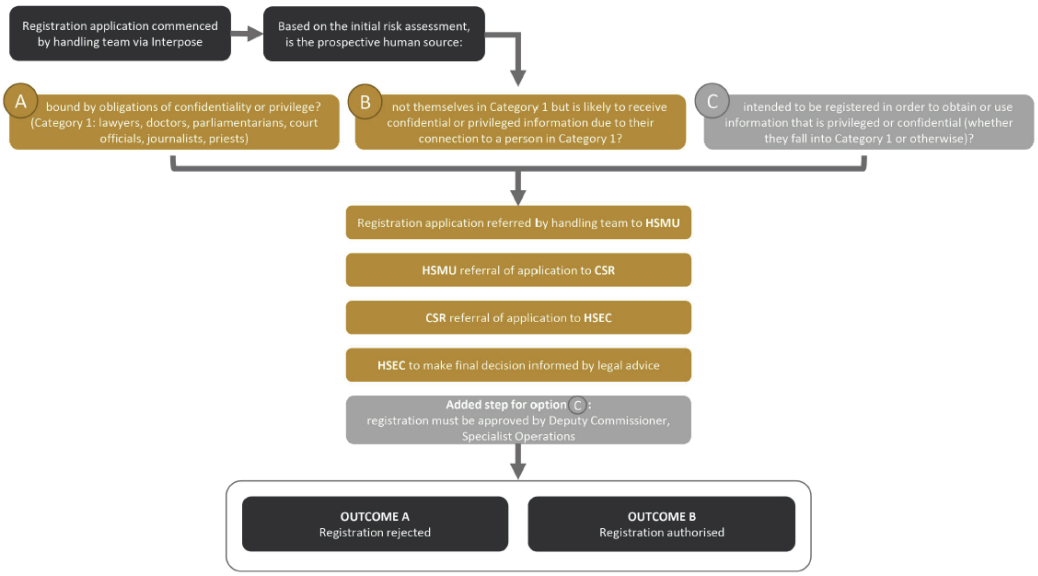
RCMPI.0173.0001.0002_0001

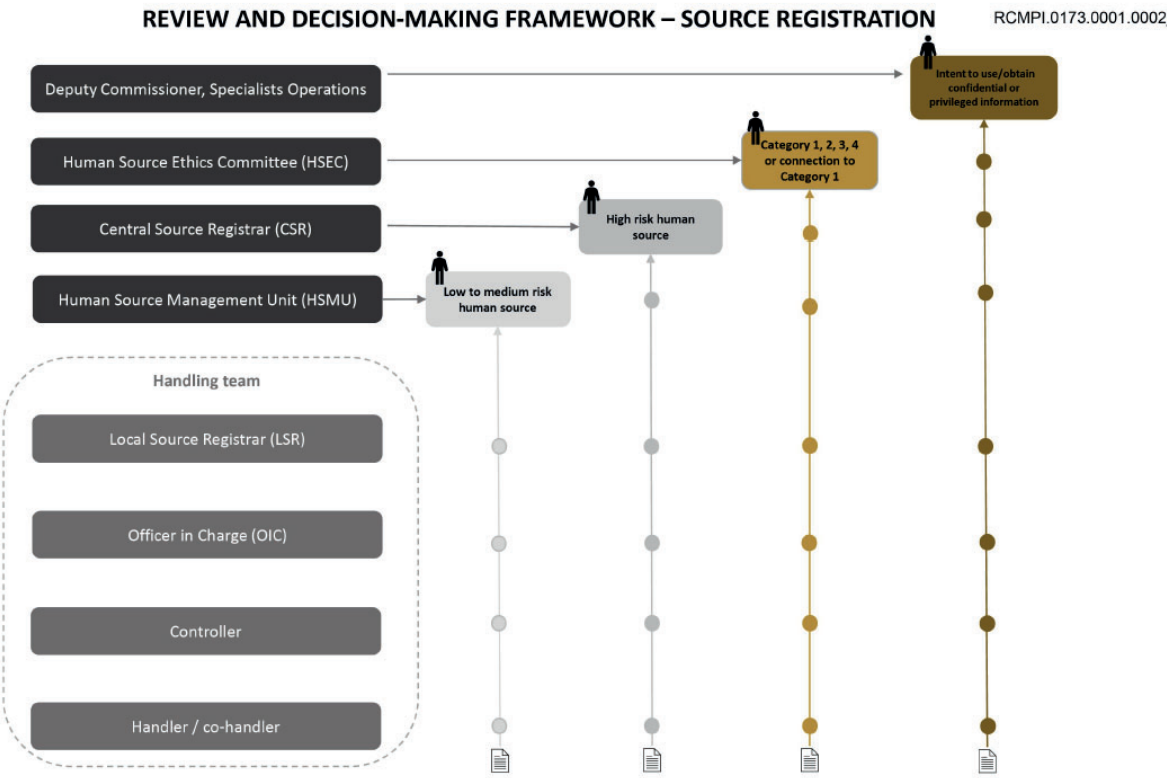
ORGANISATIONAL STRUCTURE OF HUMAN SOURCE MANAGEMENT



RCMPI.0173.0001.0002_0002

REGISTRATION PROCESS FOR HUMAN SOURCE WITH OBLIGATIONS OF CONFIDENTIALITY OR PRIVILEGE




REVIEW AND DECISION-MAKING FRAMEWORK – SOURCE REGISTRATION
RCMPI.0173.0001.0002
Deputy Commissioner, Specialists Operations
Human Source Ethics Committee (HSEC)
Central Source Registrar (CSR)
Human Source Management Unit (HSMU)
Handling team
Local Source Registrar (LSR)
Officer in Charge (OIC)
Controller
Handler / co-handler
Low to medium risk human source
High risk human source
Category 1, 2, 3, 4 or connection to Category 1
Intent to use/obtain confidential or privileged information

Bijlage II, Tip- en beloningsgelden aan burgers in België

Prof. dr. emeritus Paul Ponsaers

1.1 Tipgelden

Onder *tipgelden* wordt ten behoeve van dit onderzoek verstaan: Het verschaffen van inlichtingen over strafbare feiten die rechtstreeks aan de politie worden gemeld op voorwaarde van het garanderen van de **anonimiteit** van de tipgever[1]. In dergelijke gevallen kan een **vergoeding** aan de betrokken tipgever worden betaald, op voorwaarde dat hij **niet betrokken** was bij de strafbare feiten waarover hij inlichtingen verstrekte. De hoogte van de vergoeding wordt **na de opsporing en de vervolging** van de strafbare feiten bepaald[2].

1.1.1. De informant

Naar Belgisch recht komt deze omschrijving overeen met de "Bijzondere Opsporingsmethode" (BOM) die in België "**Informantenwerking**" genoemd wordt. Het gaat om: "*Het onderhouden van regelmatige contacten door een politieambtenaar met een persoon, informant genoemd, waarvan vermoed wordt dat hij nauwe banden heeft met één of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat ze strafbare feiten plegen of zouden plegen, en die de politieambtenaar[3] hierover, al dan niet gevraagd, inlichtingen en gegevens verstrekt*"[4].

Persoons- en informatie gebonden gegevens van informanten worden omwille van de bronbescherming niet in het strafdossier vermeld, en uitsluitend geregistreerd binnen de informantenwerking van de politie, onder het toezicht van het O.M.[5]. Kortom: zij blijven **anoniem** en

1 In tegenstelling tot een reguliere melding of aangifte bij de politie, komen de (identiteits)-gegevens van de tipgever niet in het strafdossier terecht, en maakt de gemelde informatie geen onderdeel uit van de bewijsvoering.

2 Het toe te kennen bedrag is afhankelijk van de waarde van de verstrekte informatie, zoals het soort delict en de omvang van de zaak die ermee kan worden opgelost, en of de informatie een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Om die reden worden bewust vooraf geen bedragen bekend gemaakt, die tegenover bepaalde soorten tips kunnen staan; het betreft altijd maatwerk achteraf.

3 Zie KB van 26 maart 2003 op het beheer van nationale en lokale politie-informanten. Deze politieambtenaar wordt in de BOM-wet "contactambtenaar" genoemd. Dit KB werd gewijzigd bij KB van 6 januari 2011 "tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren".

4 BOM-wet van 6 januari 2003.

5 Binnen de algemene directie van de gerechtelijke politie van de federale politie is een nationaal informantenbeheerder aangeduid die onder het gezag staat van de federale procureur. Binnen elke gedeconcentreerde gerechtelijke dienst van de federale politie wordt een lokale informantenbeheerder (ook wel "informantenrunner" genoemd) aangeduid, die onder het gezag staat van de Procureur des Konings (PdK, in Nederland Officier van Justitie) en aan hem/haar rapporteert over de informantenwerking. Hij kan worden bijgestaan door een vertegenwoordiger van de lokale politie, indien die politiezone aan informantenwerking doet. De werkingsregels rond informantenbeheerders en contactambtenaren worden door de Koning bepaald.

komen niet voor in het open strafdossier. Informanten mogen geen misdrijven plegen. Dit verbod is absoluut volgens de huidige wetgeving, hoewel hieromtrent nogal wat wijzigende regelgeving tot stand kwam (zie infra).

De door de informant gegeven inlichtingen kunnen overigens **niet als bewijs** wordt aangewend in het strafdossier. Het is opvallend dat over het heikele punt van de **vergoeding** van informanten niets bepaald wordt in de wet zelf en deze gestoeld is op een vertrouwelijke Ministeriële Omzendbrief van 1995[6]. Het is de Algemene Directie Gerechtelijke Operaties van de federale politie die de hoogte van de tipgelden bepaalt, waarbij een aantal criteria worden gehanteerd. In eerste instantie geldt hier steeds het principe "*no cure, no pay*". De arrestatie van daders levert daarnaast ook veel punten op, net als het risico dat een informant loopt. Het recupereren van de buit is van minder belang bij het bepalen van de vergoeding.

Kortom: de "informantenwerking", zoals bepaalt door Belgisch recht, valt binnen de inclusiecriteria van dit onderzoek. Het gaat **inderdaad** om het uitkeren van overheidsgelden, aan burgers, in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie. Het is dan ook nodig hier dieper op in te gaan.

1.1.2. De infiltrant

Informanten dienen onderscheiden te worden van "infiltranten". Infiltratie, een andere BOM-methode dan "informantenwerking", wordt in België immers steeds uitgevoerd door een **politieambtenaar**, die "infiltreert" in het criminele milieu met een aangenomen fictieve identiteit. Als politieambtenaar kan hij dan ook geen aanspraak maken op een informantenvergoeding. Het gaat dus niet om een burger die onder zijn eigen naam in contact staat met het criminele milieu, zoals de informant.

Een ander belangrijk verschil is het feit dat een informant geen actieve daden kan stellen, hij kan enkel "actief" informatie inwinnen op verzoek van een politieambtenaar. Daarentegen kan een infiltrant verschoonbare strafbare feiten plegen onder bepaalde voorwaarden, daar waar een informant op basis van de huidige Belgische wetgeving dat niet kan. Wanneer een informant dit toch doet, staat hij terecht zoals iedere andere burger, onder dezelfde voorwaarden en procedures. Bovendien verliest hij dan ook zijn recht op een "gunst" voor de geleverde informatie, of om het minder eufemistisch te zeggen: zijn vergoeding.

6 Ministeriële Omzendbrief van 6 oktober 1995 betreffende de aanwending van de fondsen ter beschikking gesteld van de politiediensten door het ministerie van Justitie, 6/4322/MN3, onuitgegeven.

Een informant kan **nooit gemachtigd worden om een misdrijf te plegen**. Doet hij dit toch, dan wordt bij vervolgd volgens het gelijkheidsbeginsel. Een infiltrant (politieambtenaar) daarentegen kan, wanneer hij een misdrijf pleegt, genieten van een straf uitsluitende verschoningsgrond.

Kortom: de "infiltratie" kan niet begrepen worden onder de inclusiecriteria van dit onderzoek. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.1.3. De burgerinfiltrant

In oorsprong was het in België **verboden** om met burgerinfiltranten te werken. Het gaat hier dan om burgers die zich een **fictieve identiteit** zouden moeten kunnen aanmeten, in tegenstelling tot informanten.

De keuze van de wetgever om geen burgerinfiltratie toe te staan, had onder meer te maken met de ervaringen uit het verleden. Lang vooraleer de bijzondere opsporingsmethoden wettelijk werden geregeld, werd er namelijk al gebruik van gemaakt. Begin de jaren zeventig van de vorige eeuw werd onder minister van justitie Vranckx het BCI (Bestuur van de Criminele Informatie) opgericht, dat onder meer tot taak had om te infiltreren in het criminele milieu. Kort daarop volgde de oprichting van het NBD (Nationaal Bureau voor Drugs) in de schoot van de toenmalige rijkswacht. Vrij snel kwamen echter allerhande duistere praktijken aan het licht, waaronder het kwijtspelen van een belangrijke geldsom aan een burgerinfiltrant en zelfs het zelf op de markt brengen van in beslag genomen cocaïne om dat verlies te verdoezelen. Deze praktijken kwamen aan het licht in de zogenaamde "Affaire François".

De oorspronkelijke BOM-wet werd bij wet[7] verruimd in 2018 met de "burgerinfiltratie" als 4de BOM-methode, naast de drie oorspronkelijke bijzondere opsporingsmethoden: de observatie, de infiltratie en de informantenwerking. De tekst maakt het mogelijk dat burgers, al dan niet onder een fictieve identiteit en mits machtiging door het openbaar ministerie, kunnen worden ingezet om te infiltreren in terroristische groepen en criminele organisaties. Tot nog toe kon dat niet. Infiltratie was wettelijk gezien immers voorbehouden aan politieambtenaren. De bestaande mogelijkheden bleken niet te volstaan om afdoende informatie te vergaren over personen of groepen die ervan verdacht worden terroristische misdrijven te beramen. Door de aanslagen van 22 maart 2016 op de luchthaven van Zaventem en het metrostation Maalbeek kwam het dossier in een stroomversnelling met de wetswijziging als resultaat.

7 Wet van 22 juli 2018 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering met het oog op het invoeren van de bijzondere opsporingsmethode burgerinfiltratie, BS 7 augustus 2018.

Let wel, de wetgever heeft in de tekst niet gekozen voor een uitbreiding van de informantenwerking. De burgerinfiltratie als afzonderlijke BOM biedt immers specifieke aanvullende waarborgen en laat aanvullende controlemaatregelen toe. Vanaf nu wordt een burgerinfiltrant gezien als: "*een persoon die geen politieambtenaar is, en die mits machtiging van het Openbaar Ministerie (en onder controle van de Kamer van Inbeschuldigingstelling), al dan niet onder een fictieve identiteit, op basis van vertrouwelijkheid duurzaam en gestuurd contact houdt met een of meerdere personen waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat zij in de wet opgesomde strafbare feiten plegen of zouden plegen*". De inzet wordt evenwel beperkt tot de opsporing en vervolging van vormen van georganiseerde criminaliteit (art. 90ter §2 tot en met 4 Sv.) en van terrorisme (Boek 2, Titel Iter Sw.).

Burgerinfiltranten mogen in principe geen misdrijven plegen. Maar het Openbaar Ministerie kan het plegen van bepaalde misdrijven in een afzonderlijke beslissing machtigen. Deze misdrijven mogen niet ernstiger zijn dan de feiten waarvoor de burgerinfiltratie wordt ingezet en moeten evenredig zijn met het nagestreefde doel. Ze moeten bovendien kaderen in de opdracht van de burgerinfiltrant en kunnen alleen gepleegd worden 'met het oog op het welslagen ervan' of ter verzekering van de eigen veiligheid of deze van andere bij de operatie betrekken personen. Misdrijven die een aantasting inhouden van de fysieke integriteit van een persoon zijn nooit toegestaan. Anders dan voor politionele infiltranten mogen burgerinfiltranten nooit onvoorzienbare misdrijven plegen. Ook provocatie is verboden.

Burgerinfiltratie kan alleen mits begeleiding door een beperkt aantal hooggespecialiseerde politieambtenaren. Net zoals de politionele infiltratie wordt de uitvoering exclusief toegekend aan de Directie van de Speciale Eenheden van de federale politie. Wordt een informant een burgerinfiltrant dan zal het dossier dus niet meer worden opgevolgd door de contactambtenaren van de lokale politie of de gedeconcentreerde of centrale gerechtelijke directie, maar door de begeleidingsambtenaren van de speciale eenheden. De controleambtenaren zijn politieambtenaren van de Directie Speciale Eenheden, andere dan diegene die begeleiding geven.

Kortom: de "infiltratie door een burger" is naar Belgisch recht in voor een beperkt aantal feiten slechts toegelaten, maar kan niet begrepen worden onder de inclusiecriteria van dit onderzoek. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.1.4. De anonieme getuige

Een informant is niet hetzelfde als een anonieme getuige. Het is mogelijk dat een informant evolueert naar de figuur van de anonieme getuige en bijgevolg ressorteert onder de desbetreffende

wettelijke regeling[8]. De anonieme getuige is iemand die aan de politieambtenaar inlichtingen verschaft die kunnen leiden tot het opstarten van een strafonderzoek of aan de politieambtenaren en onderzoekmagistraten de gelegenheid bieden hun onderzoek te oriënteren of zelf verder naar **bewijsmiddelen** te zoeken.

Het grote verschil met de informantenwerking is, dat de door de informant gegeven informatie niet als bewijs wordt aangewend terwijl dit in het geval van een anonieme getuige wel het geval is[9]. Het meest kenmerkende verschil tussen een informant en een anonieme getuige ligt in het feit of de vervolgde partij er al dan niet weet van heeft dat bezwarende elementen tegen hem werden aangebracht. We vermeldden het reeds, de informant bestaat niet in het open strafdossier. Bij een anonieme getuige daarentegen is er wél kennis van het feit dat een persoon **bewijselementen à charge heeft aangebracht** en dat deze persoon om veiligheidsreden **anoniem** wenst te blijven. Daarenboven kan er op **geen enkele wijze sprake zijn van een vergoeding** van een anonieme getuige, omwille van begrijpelijke redenen.

Kortom: de "anonieme getuige" bestaat naar Belgisch recht, maar kan nooit geldelijk vergoed worden voor de inlichtingen die hij verschaft. Deze figuur kan dan ook niet begrepen worden onder de inclusiecriteria van dit onderzoek. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld dat uitgekeerd wordt aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.1.5. De spijtoptant

Een spijtoptant is een **getuige sensu strictu**. Lange tijd was er grote weerstand in Belgische politieke kringen om een dergelijke rechtsfiguur toe te laten. Slechts met de wet van 22 juli 2018 kwam de wettelijke omkadering voor de spijtoptant tot stand.

Een spijtoptant kan een *in verdenking gestelde beklaagde, beschuldigde* of *veroordeelde* zijn. De regeling kan slechts subsidiair — d.w.z. "*enkel mits het onderzoek het vereist en de overige middelen van het*

8 Memorie van toelichting wet 6 januari 2003, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1688/001, 99; zie Wet 8 april 2002 betreffende de anonimiteit van de getuigen, *BS* 31 mei 2002.

9 Dit moet gedeeltelijk genuanceerd worden. Het klopt dat een anonieme getuigenis als bewijsstuk wordt gehanteerd, maar het EHRM heeft in meerdere arresten beslist dat een veroordeling niet uitsluitend, noch in beslissende mate kan of mag steunen op een anonieme getuigenverklaring. Met andere woorden, anonieme inlichtingen kunnen louter gebruikt worden als "sturingsinformatie" tijdens het vooronderzoek. Het Hof stelt bovendien dat een anonieme aangifte rechtsgeldig is voor zover de anonimiteit niet wordt aangewend om een nietigheid of onregelmatigheid te verbergen zoals bv. de politionele provocatie of een schending van het beroepsgeheim. Om in overeenstemming te zijn met deze rechtspraak van het Hof heeft de Belgische wetgever aan artikel 189*bis* van het Wetboek van Strafvordering een derde lid toegevoegd dat stelt: "*De veroordeling van een persoon mag niet uitsluitend of zelfs in overheersende mate gegrond zijn op anonieme getuigenverklaringen die met toepassing van de artikelen 86bis en 86ter zijn verkregen. Die laatste moeten in afdoende mate steun vinden in andere bewijsmiddelen*". Ook de rechtspraak van het Hof van Cassatie ligt in die richting.

onderzoek niet volstaan" — worden toegepast, en dit voor een beperkt aantal misdrijven[10]. De grote lijnen van de verklaringen van de spijtoptant worden vastgelegd in een "memorandum", een schriftelijk akkoord tussen spijtoptant en het O.M.[11]. Na ondertekening van het memorandum wordt het gevoegd aan het strafdossier en gaat de spijtoptant over tot het afleggen van verklaringen. Het O.M. kan dan beslissen om een toezegging te doen aan de spijtoptant door de toepassing van een strafverminderende of strafuitsluitende verschoningsgrond, evenwel wettelijk begrensd naargelang het misdrijf. Het gaat dus **nadrukkelijk niet om een geldelijke vergoeding** in ruil voor de afgelegde verklaringen[12]. Hij komt echter wel in aanmerking voor getuigenbescherming.

De informant is ook geen spijtoptant aangezien hij, wanneer hij een misdrijf pleegt, geen strafvermindering of strafuitsluiting kan genieten. Wanneer de informant bij het uitvoeren van zijn opdracht toch een misdrijf pleegt dan zal hij gelijk behandeld worden en even goed een straf opgelegd krijgen zoals iedere andere burger in ons rechtssysteem.

Kortom: de "spijtoptant" bestaat naar Belgisch recht, maar kan nooit geldelijk vergoed worden voor de inlichtingen die hij verschaft. Deze figuur kan dan ook niet begrepen worden onder de inclusiecriteria van dit onderzoek. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.2. Beloningsgelden

Onder *beloningsgelden* wordt ten behoeve van dit onderzoek verstaan: Het **voorafgaand aan de opsporing en de vervolging** uitloven van een beloning voor inlichtingen die leiden tot de opheldering van zeer ernstige misdrijven of de opsporing van gevaarlijke voortvluchtige verdachten of veroordeelden. Iedere burger kan aanspraak maken op dergelijke beloning[13]. De beloning komt beschikbaar als - op basis van de tip - het **misdrijf daadwerkelijk is opgelost of de voortvluchtige is aangehouden**. De hoogte van de beloning bedraagt over het algemeen maximaal enkele tienduizenden euro's[14].

10 Met name deze die vervat zijn in art. 90*ter* §2-4 Wetboek van Strafvordering

11 Nog enkele andere actoren worden betrokken bij met de totstandkoming van dit akkoord, nl. de federale procureur, die een voorafgaand advies over het memorandum dient te verstrekken; de getuigenbeschermingscommissie, die een verplicht advies dient te geven over de te nemen beschermingsmaatregelen; de bevoegde procureur-generaal, die zijn akkoord dient te geven over de toezeggingen die de procureur des Konings wenst te doen; en de onderzoeksrechter, die advies verleent over de noodzakelijkheid van de verklaringen voor het onderzoek.

12 Vervolgens wordt deze toezegging voorgelegd aan de bevoegde vonnisrechter, die deze kan bekrachtigen, herroepen of afwijzen, en dit na toetsing aan wettelijk vooropgestelde criteria. Bij *bekrachtiging* wordt — evenwel na toetsing van het memorandum aan de wettelijk vooropgestelde criteria — de toegezegde straf uitgevoerd.

13 Met uitzondering van mensen die ook een rol vervullen als informant of burgerinfiltrant en in die hoedanigheid al voor tipgeld in aanmerking komen.

14 Bij het vaststellen van de beloning wordt rekening gehouden met mogelijke neveneffecten, zoals de impact van het uitloven van de beloning binnen het criminele milieu, of het risico dat de premie leidt tot grote aantallen valse tips.

1.2.1. De private premiejager

Soms worden premies uitgeloofd door verzekeringsfirma's die benadeeld werden ingeval van verzekeringsfraude, beroofde bankinstellingen of andere slachtoffers van misdrijven. In dit geval gaat het **niet om een relatie tussen gerecht/politie en de burger** die een tip wenst te geven. Ook hier geldt meestal het "*no cure, no pay*" principe. Zo loofde de warenhuisketen Delhaize een grote premie uit voor een waardevolle tip van de burger over de aanslagen door de "*Bende van Nijvel*", overigens zonder enig resultaat. De ministeriële circulaire inzake het informatenbeheer raadt de politiediensten aan zich **niet** te mengen in dergelijke operaties of zich te beperken tot de rol van doorgeefluik.

In sommige gevallen bieden **privédetectives** in dit domein hun diensten aan. Als zij een tip krijgen, dan spelen ze die altijd eerst door naar de politie, naar eigen zeggen "om de kwaliteit van het informantennetwerk te bewaken". Het netwerk van privédetectives overlapt immers deels met dat van de politie. Er is evenwel een verschil, aangezien de private sector **betere vergoedingen** in het vooruitzicht stelt, zodat veel informanten weigeren nog voor de politie te werken omdat het tipgeld volgens hen ondermaats is. Het is echter wel mogelijk dat de tipgever inderdaad **informant** wordt van de politie en onder de bovengeschetste regeling valt (zie § 1.1.1.).

Niettemin kan de benadeelde partij een "bij-vergoeding" in het vooruitzicht stellen. Soms wordt die niet rechtstreeks uitgekeerd, maar via het speciale rekeningnummer van de federale politie. Eén en ander gebeurt steeds in overleg met de benadeelde cliënt, aangezien hij het is die betaalt.

In deze zin valt de figuur van de private premiejager buiten het bestek van dit onderzoek. Verder wordt op dit moment onderzocht in welke mate en onder welke voorwaarden "*ethische hackers*" hun diensten kunnen aanbieden om tegen vergoeding netwerken van bedrijven, overheidsdiensten en andere organisaties mogen binnendringen onder voorwaarde van "*responsible disclosure*". In dit geval gaat het niet om het vergoeden van burgers door de politie, maar wel om het betalen van een premie door de benadeelde partij.

Kortom: de "private premiejager" is niet voorzien in het Belgische formeel (straf-)recht. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.2.2. De overheid als premieverschaffer

Ook de overheid kan in bepaalde gevallen een dergelijke beloning uitloven aan personen die nuttige inlichtingen kunnen verschaffen om een misdaad op te lossen. Zo loofde de Minister van Cultuur in het verleden een premie van 20.000 euro uit voor een winnende tip over een gestolen paneel van het Lam Gods van de schilder Jan Van

Eyck. Het gaat hier dus uitdrukkelijk **niet om justitie/politie** die de beloning in het vooruitzicht stelt[15].

Overigens verbiedt de wet tot regeling van het beroep van privédetective dat private speurders in opdracht van overheidsinstanties werken, aldus de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL), hoewel de Minister van Binnenlandse Zaken hierop een uitzondering kan toestaan.

Kortom: zelfs als de overheid een premie (uitzonderlijk) uitlooft heeft dit geen repercussies op de strafrechtelijke afhandeling van een zaak. Het gaat immers niet om het uitkeren van overheidsgeld aan een burger in ruil voor het verschaffen van inlichtingen aangaande strafbare feiten aan de politie.

1.3. Tussentijdse conclusie

Enkel de figuur van "Informantenwerking" (als BOM-methode) beantwoordt aan de inclusiecriteria die in dit onderzoek werden voorop gesteld. Dat is de reden waarom hier verdere aandacht aan wordt besteed.

15 Tenminste niet in die zin dat er een expliciete regeling bestaat die toelaat aan de strafvorderlijke overheid beloningen uit te loven voor tips van burgers.

2. Historische evolutie van de informantenwerking

2.1. Regeling via ministeriële omzendbrief in 1990

Op 24 mei 1988 werd de parlementaire onderzoekscommissie "*belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt*" ingericht, gemeenzaam ook wel de Bendecommissie I genoemd omdat ze er kwam onder druk van de publieke opinie naar aanleiding van het uitblijven van opheldering van de feiten gepleegd door de "Bende van Nijvel". Naast andere thema's kwam in deze commissie de nood naar voor om de informantenwerking van een soliede wettelijke regeling te voorzien. Informanten waren onmisbaar bij het oplossen van zware misdrijven, zo oordeelde de commissie, maar het gebruik ervan en de tarifering van hun premies moest worden geregistreerd en voorzien worden van interne controle. Voorlopig leidde dat evenwel niet tot een wet.

Slechts in 1990 kwam een eerste voorzichtig regulerend initiatief tot stand onder de vorm van een vertrouwelijke ministeriële omzendbrief, die in 1992 nog gewijzigd werd[16]. In deze omzendbrief worden de algemene beginselen en voorwaarden uiteengezet met betrekking tot het omgaan met informanten en verwerking van informatie, de betaling van tipgelden, de pseudokoop, de aankoop van goederen afkomstig of voorwerp van een misdrijf, de begeleide zending of uitgestelde inbeslagneming, de infiltratie en de observatie. Deze circulaire werd echter hevig bekritiseerd omwille van het geheime karakter ervan, maar dit dient meteen te worden gerelativeerd. De principes die in deze omzendbrief zijn opgenomen werden namelijk reeds ten dele uit de doeken gedaan in de literatuur en zijn daarenboven grotendeels analoog aan de inmiddels voor de rechtspraak aanvaarde principes.

Er waren bovendien geen verantwoordelijkheden bepaald in de omzendbrief en er werden geen controlemechanismen uitgewerkt, wat tot gevolg had dat iedereen eigenlijk een beetje kon doen wat hij wou. De politie had teveel vrijheid en ze gebruikten de methoden, zoals geregeld door de omzendbrief, op een manier die heel ver ging en schendingen van de privacy met zich meebrachten.

Intussen kregen twee opsporingsmethoden vorm, die reeds in 1991

16 Circulaire van de minister van Justitie van 5 maart 1992 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, *onuitg.*; Ministeriële omzendbrief van 6 oktober 1995, nr. 6/4322/MN3, *onuitg.*, zoals vervangen door de omzendbrief van 1 december 2002, *onuitg.*

en 1994 een wettelijke grondslag hadden, respectievelijk het opsporen van telefoonnummers[17] en het afluisteren, kennisnemen en opnemen van privécommunicatie en telecommunicatie[18]. De andere BOM-methoden, waaronder de informantenwerken, kwamen evenwel op de lange baan terecht.

2.2. Parlementaire onderzoekscommissies

Op 13 juni 1996 keurde de Kamer van volksvertegenwoordigers de oprichting goed van een tweede *"Parlementair onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de Bende van Nijvel"*. Het ging om de oprichting van de parlementaire Bendecommissie II. De commissie stelde opnieuw vast dat in het dossier van de "Bende van Nijvel" heel wat vragen rezen over het werken met informanten. Verdachten bleken tevens politieinformanten te zijn van een andere politiedienst of in een ander gerechtelijk ressort. Het ontbreken van een controle op de informantenregistratie had tot gevolg dat deze personen er in slaagden politiediensten te manipuleren. Voorlopig leidde dit echter opnieuw niet tot een wettelijke initiatief.

De gebeurtenissen op het einde van de zomer van 1996 zette de gebrekkige werking van het gerechtelijk apparaat en het politieapparaat bij het publiek nogmaals in de kijker naar aanleiding van de zaak Dutroux, hetgeen terug aanleiding gaf tot een parlementair onderzoek *"naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten"*.

Ze kreeg als opdracht meer duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop het onderzoek werd gevoerd, en zich ook uit te spreken over de noodzakelijkheid van aanpassingen in de werking van het gerechtelijk en het politieapparaat. Een eerste rapport werd neergelegd op 14 april 1997 en het laatste rapport volgde op 16 februari 1998. Naast andere vaststellingen bleken het aanwenden van de bijzondere opsporingstechnieken en het gebruik van informanten nog steeds een groot pijnpunt te vormen. Het gebruik verliep alles behalve op een professionele manier: magistraten beperkten zich tot controle van de legaliteit en informanten maakten gebruik van de rivaliteit tussen de politiediensten en speelden ze tegen elkaar uit. Vooral de *niet geregistreerde informanten* versterkten dit probleem. Nogmaals werd aangedrongen op een wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsmethoden.

Op 18 juli 1996 heeft de Senaat een parlementaire onderzoekscommissie naar de georganiseerde criminaliteit in België ingesteld. Haar opdracht bestond erin *"een onderzoek te verrichten naar de omvang, de aard en de ernst van de georganiseerde criminaliteit in België; na te gaan*

17 Via artikel 88*bis* Sv.110.

18 Via de artikel 90*ter* tot 90*decies* Sv.111.

hoe deze georganiseerde criminaliteit op een effectieve en rechtmatige wijze kan worden bestreden; conclusies te trekken en aanbevelingen en voorstellen te formuleren teneinde deze doelstelling te bereiken". De commissie heeft opnieuw de noodzaak aangetoond om het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden op een wettelijke grondslag te stoelen, zonder dat dit rigiditeit of verstarring mocht veroorzaken. Zij vestigde er de aandacht op dat deze methoden niet zonder meer toepasbaar zijn op alle criminaliteitsvormen.

Op 28 juni 1996 stelde de regering-Dehaene II vervolgens haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit voor. In dit actieplan van de regering werd de noodzaak van een wettelijke regeling omtrent de bijzondere opsporingsmethoden opnieuw opgeworpen. Daarom werd in dit actieplan de indiening van een voorontwerp van wet vooropgesteld voor het einde van het eerste semester in 1997. Deze doelstelling werd echter niet behaald. Toch was duidelijk dat de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de aanwending en de regeling van bijzondere opsporingstechnieken een erkend en herkend agendapunt vormden.

2.3. Voorontwerp van de BOM-wet

Op 30 november 2001 nam de Ministerraad kennis van de tekst betreffende het *voorontwerp van wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden*. Deze tekst werd vervolgens onderworpen aan advies van de Raad van State, om na enkele kleine wijzigingen door de Ministerraad te worden goedgekeurd op 1 maart 2002 (Timperman, 2002). Vervolgens werd het wetsontwerp[19] op 12 maart 2002 ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers om er besproken te worden tijdens 10 zittingen in de Commissie voor Justitie, die georganiseerd werden met leden van het openbaar ministerie, onderzoeksrechters en politiemensen (Berkmoes, 2003). In de Kamer werden veel amendementen ingediend, waarvan er ook een aantal werden goedgekeurd (Traest, 2003). Daarna werd de tekst aan de Senaat voorgelegd, en ook binnen de Senaat werden hoorzittingen georganiseerd met diverse betrokken partijen. Doch hier werd geen enkel amendement goedgekeurd, terwijl toch ook enkele experts en mensen van het terrein werden gehoord (bijvoorbeeld vertegenwoordigers voor de Liga voor de Rechten van de Mens en onderzoeksrechters).

De reden hiervoor is waarschijnlijk te vinden in het feit dat de discussiepunten in Kamer en Senaat grotendeels gelijk waren. Uiteindelijk werd het wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden op 12 december goedgekeurd zonder enige wijziging. Op 6 januari 2003 werd de tekst aan de Koning voorgelegd ter bekrachtiging. In het Belgische Staats-

19 Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden. Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren HOVE en BOURGEOIS, *Parl.St.* Kamer 2001 - 02, nr. 1688/013.

blad van 12 mei 2003 kwam uiteindelijk de publicatie van de *Wet van 6 januari 2003 betreffende bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden*[20] *(BOM-wet). Meteen werden ook twee uitvoeringsbesluiten gepubliceerd, namelijk het K.B. van 26 maart*[21] *en het K.B. van 9 april 2003*[22]*109. De wettelijke regeling rond de bijzondere opsporingsmethoden was er eindelijk.*

2.4. BOM-wetgeving

Op 6 januari 2003 kwam uiteindelijk dan een overkoepelende wettelijke regeling tot stand met betrekking tot de "bijzondere opsporingsmethoden", waarvan de informantenwerking deel uitmaakte, naast de observatie en de infiltratie.

De term "bijzonder" wordt in dit kader in twee betekenissen gebruikt.

(1) Enerzijds verschillen deze methoden op een aantal vlakken van de doorsnee opsporingsmethoden die in een onderzoek worden aangewend omdat zij leiden tot een schending van enkele fundamentele rechten en vrijheden en tasten zij het loyauteitsbeginsel in de bewijsgaring aan omwille van hun heimelijk karakter.

(2) Anderzijds verwijst de term "bijzondere" ook naar het feit dat deze vorm van opsporingsmethoden niet zo vaak voorkomen en dus uitzonderlijk zijn. De burger die er voorwerp van is, zal zelfs niet weten dat ze toegepast worden. De wet bepaalt dat er gebruik kan worden gemaakt van de bijzondere opsporingsmethoden, zowel in het kader van een opsporingsonderzoek (geleid door de PdK) als in het kader van een gerechtelijk onderzoek (geleid door de onderzoeksrechter).
Belangrijk is te vermelden dat de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, zoals de informantenwerking, enkel toegelaten is voor dossiers met een gerechtelijke finaliteit. Dus niet in het kader van bestuurlijk opsporingswerk, noch in het raam van het loutere inlichtingenwerk door burgerlijke of militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen zij worden toegepast[23].

2.4.1. Provocatie verbod

De BOM-wet stelt uitdrukkelijk dat een politieambtenaar bij de tenuitvoerlegging van één van de bijzondere opsporingsmethoden een verdachte niet mag brengen tot andere strafbare feiten dan deze die

20 Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, *BS* 12 mei 2003.

21 K.B. van 26 maart 2003 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren, *BS* 12 mei 2003.

22 K.B. van 9 april 2003 betreffende de politionele onderzoekstechnieken, *BS* 12 mei 2003.

23 De opdrachten en bevoegdheden van de inlichtingendiensten werden bepaald door de *wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 30 november 1998*. De zogenaamde BIM-wet van 4 februari 2010 voerde een aantal nieuwe methodes in voor het verzamelen van informatie: de zogenaamde specifieke en de uitzonderlijke methodes. Deze wet werd later geïntegreerd in de wet van 30 november 1998.

reeds in de intentie van de verdachte lag. Kortom: de wet voorziet expliciet elke vorm van provocatie.

De wet bevat het woord provocatie niet, maar viseert de facto duidelijk het verbod ervan. Overtreding van deze grondregel leidt tot niet-ontvankelijkheid van de strafvordering voor het uitgelokte feit. De omschrijving van provocatie werd ontleend aan de Nederlandse BOB-wetgeving. Waar in Nederland per opsporingsmethode dit principe telkens in de wet herhaald wordt, werd het in België slechts éénmaal vermeld. Niettemin stelt de wet dat de politieambtenaren "*die, in het kader van hun opdracht en met het oog op het welslagen ervan of ter verzekering van hun eigen veiligheid of die van andere bij de operatie betrokken personen, strikt noodzakelijke feiten plegen, mits uitdrukkelijk akkoord van het O.M.*", vrij blijven van straf.

Wel wordt het proportionaliteitsbeginsel voorop gesteld: "*de desgevallend te plegen strikt noodzakelijke feiten moeten evenredig zijn met het nagestreefde doel*". Ook het subsidiariteitsbeginsel[24] wordt benadrukt: Slechts wanneer alle andere methoden, middelen, … falen, kan er gebruik worden gemaakt van de subsidiaire methode. Beide beginselen zijn van toepassing op de verschillende BOM-methoden, evenwel met uitzondering van de informantenwerking, waar deze beginselen niet worden weerhouden[25].

2.4.2. Bijzondere OpsporingsMethoden (B.O.M.)

De wet beperkt zich tot drie methoden, met name de observatie[26], de infiltratie[27] en - in laatste instantie - de informatenwerking. Zoals reeds gemeld zal daar in 2017 de burgerinfiltratie aan toegevoegd worden voor specifieke misdrijven. Daarnaast normeert de wet nog "enige andere opsporingsmethoden", zoals het onderscheppen van

24 Wat de subsidiariteit betreft, is het gebruik van informanten niet in strijd met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo is het bijgevolg mogelijk om de verkregen inlichtingen onmiddellijk te benutten en dienen niet eerst de traditionele opsporingsmethoden te worden uitgeput. Dit vormt eigenlijk een loutere toepassing van het *effectiviteitsbeginsel*. Stel dat eerst de gewone opsporingsmethoden uitgeput dienen te worden en pas nadien de procedure op gang kan worden gebracht waarbij een informant wordt ingeschakeld, dan zouden er enorm veel inlichtingen verloren gaan. Bovendien hangt dit ook samen met het feit dat een informant over eender welk milieu informatie kan aanleveren. Stel dat deze bepaalde inlichtingen heeft opgevangen die ook interessant kunnen zijn in een andere case dan zou deze informatie onbruikbaar zijn omdat eerst de gewone opsporingsmethoden zouden uitgeput dienen te worden. dit kan niet de bedoeling zijn. Dit zou de staat trouwens ook veel te veel geld, middelen en tijd kosten.

25 Dat de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit niet gelden voor de informantenwerking kan voor problemen zorgen indien de politie voor alle misdrijven gebruik kan maken van informanten. Sommige auteurs pleiten dat de integriteit van de politiediensten zich hiertegen verzet. Het zou volgens hen beter zijn de samenwerking met het criminele milieu tot een subsidiaire en uitzonderlijke onderzoeksmethode te herleiden. Bv. het invoeren van een drempel dat het moet gaan om gevangenisstraffen van meer dan één jaar.

26 Hieronder wordt verstaan: "*Het stelselmatig waarnemen door een politieambtenaar van één of meerdere personen, hun aanwezigheid of gedrag, of van bepaalde zaken, plaatsen of gebeurtenissen*".

27 Hieronder wordt verstaan: "*Het door een politieambtenaar, infiltrant genoemd, onder een fictieve identiteit, duurzaam contact onderhouden met één of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat zij strafbare feiten plegen of zouden plegen*". Infiltratie is dus enkel toegestaan als de methode wordt uitgevoerd door een politieambtenaar. De machtigende magistraat kan evenwel toestemming verlenen aan de infiltrant om zich kortstondig te laten bijstaan door een burger vanwege diens deskundigheid, indien dit strikt noodzakelijk lijkt voor het welslagen van de opdracht.

post, de inkijkoperatie, het gericht afluisteren, de uitgestelde tussenkomst en het inwinnen van gegevens over bankrekeningen en banktransacties[28]. We beperken ons hier tot de informantenwerking.

De wet legt de basis voor de "Bijzondere Opsporing*stechnieken*", zoals de pseudokoop, de flashroll, de frontstore, de vertrouwenskoop, enz. De wet brengt met andere woorden een hiërarchie aan tussen methoden (een generieke term) en technieken (een meer specifieke term, te hanteren binnen een methode). De politiële onderzoekstechnieken die kunnen worden aangewend binnen de methoden worden bij in de Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit bepaald.

2.4.3. Informantenwerking

Onder informantenwerking wordt in de wet verstaan: "*Het onderhouden van regelmatige contacten door een politieambtenaar met een persoon, informant genoemd, waarvan vermoed wordt dat hij nauwe banden heeft met één of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat ze strafbare feiten plegen of zouden plegen, en die de politieambtenaar hierover, al dan niet gevraagd, inlichtingen en gegevens verstrekt. Deze politieambtenaar wordt contactambtenaar genoemd*". In samen lezing met de bijhorende Memorie van Toelichting[29] mag verondersteld worden dat de informant zelf actief deelneemt aan de activiteiten van het criminele milieu waarover hij informatie verstrekt of dat hij op een niet toevallige manier informatie heeft verkregen uit of over dat milieu, maar zelf geen strafbare feiten pleegt.

Daarenboven wordt binnen de algemene directie van de gerechtelijke politie van de federale politie een nationaal informantenbeheerder aangeduid die onder het gezag staat van de federale procureur. In het informantenbeheer worden de persoons- en informatie-gebonden gegevens van de informant bewaard die omwille van de bronbescherming niet terug te vinden zijn in het open strafdossier.

Binnen elke gedeconcentreerde gerechtelijke dienst wordt een lokale informantenbeheerder aangeduid, die onder het gezag staat van de PdK en aan hem/haar rapporteert over de informantenwerking. Hij kan worden bijgestaan door een vertegenwoordiger van de lokale politie indien ook die aan informantenwerking doet. De werkingsregels rond informantenbeheerders en contactambtenaren wordt door de Koning bepaald. Over de betaling van tipgelden wordt niets expliciet bepaald in de wet[30].

2.4.4. Overwicht van het O.M.?

Al snel na de invoering van de wet wordt er kritiek op geleverd,

28 Het gaat over methoden die al gedeeltelijk in de praktijk werden toegepast, maar dan eerder door oneigenlijk (en dus onjuist) gebruik van bestaande rechtsfiguren: bijvoorbeeld het gebruik van een huiszoekingsmandaat om per post te intercepteren.

29 Memorie van toelichting wet 6 januari 2003, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1688/001.

30 Ministeriële Omzendbrief van 6 oktober 1995 betreffende de aanwending van de fondsen ter beschikking gesteld van de politiediensten door het ministerie van Justitie, 6/4322/MN3, onuitgegeven.

vooral omwille van het feit dat de controle op de naleving van de wet gelegd wordt bij het O.M., hetgeen volgens sommigen nodeloos afbreuk deed aan de traditionele rol van de onderzoeksrechter in België, die overigens erg afwijkend is van de rechter commissaris in Nederland. De Belgische BOM-wet gaat immers uit van de exclusieve controle door het O.M. op de uitvoering van de bijzondere opsporingsmethode, zelfs als die is bevolen door de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek.

De ratio legis van deze regeling is voor de hand liggend: de machtigingen (en de eventuele aanvullende beslissingen) komen terecht in een "vertrouwelijk dossier" en bevatten vermeldingen die, ingeval van onthulling, onvermijdelijk gevolgen hebben voor de veiligheid en de anonimiteit van de informant, de politieambtenaren of andere bij de operatie betrokken personen, of die kunnen leiden tot het blootleggen en het naar de toekomst "verbranden" van de gebruikte technische hulpmiddelen.

Het gebruik van een vertrouwelijk dossier is eigen aan de drie bijzondere opsporingsmethoden. Toch is er een verschil wat betreft de draagwijdte en de inhoud van het geheim dossier bij de informantenwerking. Het vertrouwelijk dossier bij deze laatste bevat geen bewijselementen die gebruikt kunnen worden om tot een veroordeling over te gaan, zij hebben louter het karakter van een inlichting.

2.5. De reparatiewetten

De BOM-wet heeft geen onbesproken parcours afgelegd. Sinds de totstandkoming in 2003 zijn er maar liefst zestien arresten van het Grondwettelijk Hof tot stand gekomen. Deze hadden tot gevolg dat er twee grote reparatiewetten werden aangenomen: één in 2005[31] en één in 2009[32].

Reeds van bij de totstandkoming van de oorspronkelijke wet vormde vooral de controle op de bijzondere opsporingsmethoden, of eerder het gebrek eraan, een belangrijk punt van kritiek. In meerdere arresten van het Grondwettelijk Hof werd deze problematiek aan de kaak gesteld. Uiteindelijk kwam er een degelijke controle voor wat betreft de observatie en de infiltratie. Voor de informantenwerking werd er genoegen genomen met de toen bestaande (beperkte) controle. Een steeds weerkerend argument hiervoor in rechtspraak en rechtsleer is het feit dat de informantenwerking geen inbreuk zou vormen op de mensenrechten, omdat de informant geen "bewijzen", maar slechts loutere inlichtingen kan aanleveren.

31 Wet van 27 december 2005 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit, *BS* 30 december 2005.

32 Wet van 16 januari 2009 tot wijziging van de artikelen 189*ter*, 235*ter*, 335*bis* en 416 van het Wetboek van Strafvordering, *BS* 16 januari 2009.

2.5.1. De BOM-reparatiewet van 27 december 2005

Voor wat betreft de informantenwerking betreft werd een nieuwe §7 ingevoerd in artikel 47*decies* Sv. Hierdoor kan de PdK in een beperkt aantal gevallen de informant toelaten misdrijven te plegen, mits die strikt noodzakelijk zijn om zijn informatiepositie te behouden (Van Cauwenberghe, 2006).

In principe is het de uitvoerders van bijzondere opsporingsmethoden verboden om misdrijven te plegen. Dit verbod is in hoofde van de informant absoluut volgens de huidige wetgeving. Nochtans is dit niet altijd zo geweest.

In de initiële BOM-wet van 2003 was dit aanvankelijk niet toegelaten. Hierin heeft de reparatiewet van 2005 verandering gebracht. Vanaf dan werd het mogelijk voor een informant om misdrijven te plegen. Dit kan echter enkel onder welbepaalde voorwaarden en ook bepaalde misdrijven zijn absoluut uit den boze. Enkele jaren later vernietigde het Grondwettelijk Hof dit artikel waardoor het tot op de dag van vandaag nog steeds onmogelijk is voor een PdK om een informant te machtigen een misdrijf te plegen[33], hoewel seponering van dit misdrijf uiteraard steeds mogelijk bleef.

2.5.2. De BOM-reparatiewet bis van 16 januari 2009

In Gent bestond de praktijk bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling (K.I.)[34] om de procureur-generaal de zittingszaal uit te sturen na het uitbrengen van zijn verslag, om zo, zonder dat het O.M. daarbij vertegenwoordigd was, de in verdenking gestelde en de burgerlijke partij te horen (Schuermans, 2009). De K.I. steunde hiervoor op een zinnetje uit artikel 235*ter* Sv., dat bepaalt: "*De K.I. hoort, afzonderlijk en buiten de aanwezigheid van de partijen, de opmerkingen van de procureur-generaal. Zij hoort, op dezelfde wijze, de burgerlijke partij en de in verdenking gestelde*".

Ondanks het feit dat deze bepaling nogal ongelukkig was geformuleerd, is het evenwel evident dat geen enkele strafrechtbank regelmatig is samengesteld wanneer zij zetelt zonder een O.M., behoudens de gevallen waarin de wet dat zou voorschrijven. Hoewel men dit in andere ressorten van het land wel degelijk had begrepen, bleef men in Gent echter vasthouden aan de bovenvermelde praktijk. Het openbaar ministerie was hierbij machteloos, vermits een cassatieberoep tegen een BOM-arrest uitdrukkelijk was uitgesloten. Maar toen het

33 Dat betekent dus dat de politieman en de parketmagistraat er op het terrein terug alleen voor staan. De procureur des Konings zal dan noodgedwongen, zoals in de periode voor de BOM-reparatiewet, alleen zijn verantwoordelijkheid moeten opnemen en alleen de afweging moeten maken of ter bescherming van de openbare veiligheid en het algemeen maatschappelijk belang een informant een strafbaar feit kan plegen, of niet. Uiteraard kan hij zich daarbij beroepen op artikel 28*quater* Sv., dat bepaalt dat het de procureur is die oordeelt over de opportuniteit van de vervolging, maar een specifieker vangnet staat aldus voor de politieman en de magistraat op het terrein niet ter beschikking.

34 Het gaat om een procedurerechtbank, de beroepsinstantie van de raadkamer. Een dergelijke instantie bestaat niet in Nederland.

Grondwettelijk Hof in juli 2008 oordeelde dat het niet voorzien van een cassatieberoep tegen een arrest inzake de BOM-wettigheidscontrole strijdig was met het gelijkheidsbeginsel, kwam hierin verandering.

Het Hof van Cassatie oordeelde enkele maanden later in een belangrijk arrest dat de rechtspleging door nietigheid is aangetast indien de procureur-generaal niet aanwezig is geweest gedurende de volledige rechtspleging van artikel 235*ter* Sv.568 Het Hof sprak zich evenwel niet uit over de gevolgen van die nietigheid.

Het Gentse Hof van Beroep gaf echter een verrassende wending aan deze gevolgen, door in een aantal arresten van 6 januari 2009 te bepalen dat het feit dat de BOM-controlerechtspleging met een nietigheid was behept, meteen moest leiden tot on-ontvankelijkheid van de gehele strafvordering. Hierdoor zagen enkele zware criminelen de gevangenisdeuren zomaar open waaien[35].

Op 8 januari 2009, amper 2 dagen na de ophefmakende arresten werd een wetsvoorstel ingediend om desastreuze gevolgen te vermijden[36]. Uiteindelijk zag de BOM reparatiewet *bis* het licht op 16 januari 2009. *In se* was de BOM-reparatie wet *bis* dus een antwoord op geschetste perikelen, maar werd van de gelegenheid handig gebruik gemaakt om de regeling ook aan te passen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van 19 juli 2007, waardoor de mogelijkheid tot cassatieberoep tegen een arrest van de K.I. nu uitdrukkelijk in de wet werd opgenomen.

In artikel 235*ter*, §2 Sv. wordt de zinsnede "*op dezelfde wijze, de burgerlijke partij en de in verdenking gestelde*" vervangen door "*in aanwezigheid van de procureur-generaal, afzonderlijk de burgerlijke partijen en de in verdenking gestelden*". Deze bepaling strekt er aldus toe een einde te maken aan de uiteenlopende interpretaties van de draagwijdte van artikel 235*ter* Sv. inzake de aanwezigheid van de procureur-generaal wanneer de partijen door de K.I. worden gehoord.

Van de gelegenheid werd ook gebruik gemaakt om gevolg te geven aan het arrest nr. 105/2007 van het Grondwettelijk Hof, inzake de mogelijkheid tot voorziening in cassatie. Artikel 235*ter*, §6 Sv. bepaalt vandaag expliciet dat beroep in cassatie mogelijk is. Ook werd artikel 235*ter* Sv. toegevoegd aan de lijst van artikel 416, tweede lid Sv., waardoor dus niet meer moet gewacht worden tot na de eindbeslissing om cassatieberoep in te stellen. Het jammere is even-

35 Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 189*ter*, 235*ter*, 335*bis* en 416 van het Wetboek van Strafvordering en Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 416, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, om het in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met de bijzondere opsporingsmethoden. Verslag namens de commissie voor de justitie, uitgebracht door de heren O. HAMAL en R. LANDUYT, *Parl. St.* Kamer 2008-09, nr. 1730/3, 3 ("Verslag namens de commissie voor de justitie, *Parl. St.* Kamer 2008-09, nr. 1730/3".

36 Wetsvoorstel tot aanvulling van de artikelen 189*ter* en 235*ter* van het Wetboek van Strafvordering, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1091/1

wel dat de wetgever in zijn haast om deze lacune te herstellen heeft nagelaten om het Hof van Cassatie het recht te geven het vertrouwelijk dossier in te kijken.

3. Organisatie en controle op de informantenwerking

Er zal hier vooral gefocust worden op de rol en de opdrachten van enerzijds de nationale en anderzijds de lokale informantenbeheerder, omwille van hun centrale rol in de wereld der informantenwerking. Ook zal kort worden stilgestaan bij de persoon van de contactambtenaar.

3.1. De nationale informantenbeheerder

Het gaat hier om een officier van de Directie van Operaties Gerechtelijke Opdrachten (DGJ) van de federale politie. Hij is belast met het nationaal beheer van de informantenwerking binnen de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en kan zich bij de uitvoering van zijn opdracht eventueel laten bijstaan door één of meerdere officieren van de gerechtelijke politie[37]. Zijn aanduiding — en die van de officieren die hem eventueel bijstaan — gebeurt door de directeur-generaal van de DGJ, op voordracht van de directeur van de operaties en na advies van de federale procureur[38], onder wiens gezag hij bovendien handelt.

Hij brengt de federale procureur op diens verzoek en minstens driemaandelijks algemeen verslag uit over de informantenwerking binnen de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. De nationale informantenbeheerder heeft verscheidene opdrachten, te vinden in artikel 2 van het K.B.-Informantenwerking, waaronder bijvoorbeeld het nationaal beheer van de informantenwerking, de contacten met het federaal parket en de uitbouw en het beheer van een nationaal controlesysteem over de informanten.

3.2. De lokale informantenbeheerder

Binnen elke gedeconcentreerde gerechtelijke directie wordt een officier, lokale informantenbeheerder genoemd, belast met het arrondissementeel beheer van de informantenwerking binnen de gedeconcentreerde gerechtelijke directie en de lokale politiekorpsen van het arrondissement. Hij wordt aangewezen door de directeur-generaal van de DGJ, op voordracht van de gerechtelijke directeur en na advies van de procureur des Konings, onder wiens gezag hij handelt, en kan zich bij de uitvoering van zijn opdracht laten bijstaan door één of meerdere officieren, die volgens dezelfde procedure worden aangewezen.

In elk lokaal politiekorps, waarbinnen aan informantenwerking wordt gedaan, zal een officier worden aangewezen, die de lokale informantenbeheerder in zijn opdracht bijstaat. De lokale informantenbeheerder zal zijn opdracht dienen te vervullen in nauwe

37 Artikel 47*decies*, §2, eerste lid Sv.

38 Artikel 2, §1 K.B.-Informantenwerking.

samenwerking met deze officier van de lokale politie, wat betreft de informanten en de contactambtenaren van de lokale politie.

De lokale informantenbeheerder zal aan de procureur des Konings op diens verzoek en minstens driemaandelijks algemeen verslag uitbrengen over de informantenwerking binnen de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst en de lokale politiekorpsen van het arrondissement. Daarenboven zal hij onverwijld en schriftelijk de PdK nauwgezet, volledig en waarheidsgetrouw op de hoogte stellen indien de informantenwerking ernstige aanwijzingen over gepleegde of nog te plegen strafbare feiten aan het licht brengt. Ook de lokale informantenbeheerder is toevertrouwd met verscheidene specifieke opdrachten, opgesomd in artikel 3 van het K.B.-Informantenwerking. Deze zijn bijvoorbeeld het arrondissementeel beheer van de informantenwerking, de contacten onderhouden met de nationale informantenbeheerder en de magistraat bijzondere opsporingsmethoden en het afschermen van de identiteit van de informanten.

3.3. De contactambtenaar

De contactambtenaar is de politieman die de regelmatige contacten onderhoudt met de informant. Elke politieambtenaar van de lokale of de federale politie kan de rol van contactambtenaar vervullen, doch hij dient daar wel toe opgeleid te zijn. Hij zal:

alle contacten met informanten en alle door informanten aangebrachte informatie onverwijld en schriftelijk ter kennis brengen van de lokale informantenbeheerder;

de lokale informantenbeheerder onverwijld en schriftelijk alle elementen aanreiken betreffende de betrouwbaarheid van de informant.

4. De vergoeding voor informanten

Artikel 8 K.B.-Informantenwerking omschrijft de regeling rond mogelijke "gunsten" aan informanten. Voor de begroting van de vergoeding zal daarbij minstens rekening gehouden worden met het belang van de informatie voor het uiteindelijke resultaat, het gelopen risico, de prioriteit van het fenomeen en de dader of dadergroep. Discussie zou kunnen ontstaan rond de precieze betekenis van "gunst", maar aangenomen wordt dat dit ruim dient te worden opgevat. Zo omvat het niet alleen geldelijke premies die aan informanten worden uitbetaald, doch ook andere voordelen via tussenkomsten bij de bevoegde overheden en/of diensten. Wat die "andere voordelen" zouden kunnen zijn wordt overigens niet nader gespecifieerd[39].

De geldelijke vergoeding voor de informantenwerking is geregeld in de onuitgegeven ministeriële omzendbrief van 6 oktober 2002. Het betreft hier onder meer de fondsen die door de minister van Justitie ter beschikking worden gesteld van de politiediensten (Berkmoes & Delmulle, 2011). De federale procureur zal hier een controle- en beheersopdracht hebben[40]. Om informanten uit te betalen wordt gebruik gemaakt van bepaalde weging coëfficiënten om het bedrag dat zal worden uitbetaald te ramen. Dat heeft als gevolg dat, als er geen concreet resultaat wordt geboekt naar arrestaties met inbeslagname toe, er niet zal uitbetaald worden.

De informantenwerking wordt vrij vaak toegepast. Bij gebrek aan meer recente cijfers verwijzen we naar de toestand in 2011. Toen werden er 761 premies betaald aan informanten[41]. Dit zijn het totaal aantal premies, niet het totaal aantal informanten die dat jaar ingezet zijn. Dit komt neer op gemiddeld 2 premies per dag. Bovendien wordt er pas een premie toegekend nadat een afweging werd gemaakt van allerhande factoren[42].

Wanneer we deze aantallen omzetten naar categorieën van misdrijven waarvoor zij worden toegekend, is het duidelijk dat de overgrote meerderheid van informanten wordt ingezet voor de handel in verdovende middelen. Maar liefst 59,2% van de toegekende premies vertegenwoordigt dit misdrijf. Daarna komen gewapende diefstal/wapens en georganiseerde diefstal met respectievelijk 10,58% en 9,89% van de uitgekeerde vergoedingen.

39 Verslag aan de Koning bij het K.B.-Informantenwerking, *BS* 18 januari 2011, 5270.

40 Gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het federaal parket, nr. 42, *BS* 25 mei 2002.

41 Verslag 2012 in uitvoering van artikel 90*decies* Wetboek van Strafvordering (2011) van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid.

42 Daarnaast is het zo dat deze cijfers enkel een geldelijk voordeel vertegenwoordigen. Het is ook mogelijk dat een informant een voordeel in natura ontvangt vanwege de FOD Justitie. Deze laatste vorm valt niet onder de hoger vermelde cijfers.

Voor 2011 heeft de inzet van de informantenwerking geleid tot 1.095 aanhoudingen en tot de inbeslagname van een aanzienlijk aantal goederen zoals drugs (o.a. synthetische drugs in poeder- en pilvorm, opiaten, cocaïne,…), voertuigen (295), wapens (507), aanzienlijke sommen geld, e.d.m.

In 2017, zo blijkt uit cijfers van de federale gerechtelijke zuil, kon de politie 1.500 arrestaties verrichten op basis van informatie die rechtstreeks afkomstig was van informanten. Meer dan de helft van de informanten kregen toen in ruil voor een tip een premie, meer precies werden toen 880 premies uitgereikt.

Deze cijfers tonen aan dat, ook al krijgen deze opsporingsmethoden het label “bijzonder”, ze toch behoorlijk veel worden toegepast. Daarnaast is het duidelijk dat het bestaan ervan onontbeerlijk is en wel degelijk zijn nut reeds heeft bewezen.

5. België en Nederland onderling vergeleken

Inzake het werken met informanten verschillen de regels in beide landen, naast enkele kleinere details waarop hier niet wordt ingegaan, vooral op drie punten.

(1) Vooreerst dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het stelselmatig en niet stelselmatig inwinnen van inlichtingen over een persoon. De Nederlandse memorie van toelichting verklaart dat onderscheid door te stellen dat enkel het stelselmatig inwinnen een inbreuk uitmaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zodat enkel hier een wettelijke basis vereist is[43].

In concreto komt het er dus op neer dat in Nederland het niet stelselmatig inwinnen van inlichtingen doorgang kan vinden zonder enige machtiging, doch dat dit doen op stelselmatige wijze onderworpen is aan een voorafgaande machtiging van de officier van justitie[44]. Het begrip "stelselmatig" moet hier geïnterpreteerd worden als "herhaaldelijk" of "gericht" (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij, 2002; 48).

Een informant die op eigen initiatief de politie contacteert zonder dat zoiets wordt voorafgegaan door een akkoord, zal daarom niet onder "stelselmatig" ressorteren. Wanneer de politieambtenaar de informant echter verzoekt om stelselmatig informatie te verzamelen over een persoon, zal wel een wettelijke basis vereist zijn[45]. In België wordt dergelijk onderscheid niet gemaakt.

(2) Een tweede verschilpunt is het feit dat de Nederlandse regeling een subsidiariteits- en een proportionaliteitsvereiste invoert. Dergelijke vereisten gelden in België eveneens voor BOM-methoden, met uitzondering van de informantenwerking. Elke politieambtenaar mag immers contacten onderhouden met geregistreerde informanten, zonder dat daarvoor een voorafgaande goedkeuring vereist is vanwege het parket (Berkmoes & Delmulle, 2011).

(3) Een derde aspect waarin beide landen van elkaar verschillen, is de vereiste in Nederland, indien het gaat om het stelselmatig inwinnen van inlichtingen, van het bestaan van overeenkomst. Daarin dienen de rechten en plichten van de informant evenals de geldigheidsduur te worden opgenomen[46]. In België gebeurt het contact tussen contactambtenaar en informant zonder het bestaan van dergelijke overeenkomst.

43 Memorie van Toelichting, *Gedr. St.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, 44.

44 Artikel 126v, eerste lid Ned. Sv.

45 Memorie van Toelichting, *Gedr. St.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, 46.

46 Artikel 126v, derde lid Ned. Sv.

In Nederland is het wettelijk voorgeschreven dat personen jegens wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast, daarvan schriftelijk op de hoogte moeten worden gesteld zodra het belang van het onderzoek dat toelaat (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij, 2002; 55). De wettelijke grondslag daartoe is het artikel 126bb Ned. Sv., dat tevens ook uitzonderingen op dat principe bevat. De memorie van toelichting verklaart dat deze verplichting toegepast dient te worden, ongeacht of de persoon in kwestie nu vervolgd wordt of niet en dat vooral deze laatste hypothese van belang is. Zonder melding zou de persoon in kwestie immers nooit weten dat hij het lijdende voorwerp is geweest van een bijzondere opsporingsbevoegdheid, vermits die veelal heimelijk zal zijn gebeurd.

België kent dergelijke notificatieplicht niet. Dat betekent dat een persoon die voorwerp is geweest van de toepassing van een bijzondere opsporingsmethode, maar waartegen geen strafvordering werd ingesteld, nooit zal weten dat er een bijzondere opsporingsmethode tegen hem werd ingezet.

Literatuurlijst

ACIC 2020
ACIC, *Annual Report 2019-20*, Canberra, Australia, te raadplegen via: transparency.gov.au/annual-reports/australian-criminal-intelligence-commission/reporting-year/2019-20-7.

AFP 1998
AFP, *Annual Report 1997-98*, Canberra, te raadplegen via: web.archive.org/web/19990222072910/http://www.afp.gov.au/publica/anrep98/anrep_98.htm.

AFP 2020
AFP, *Annual Report 1999-2000*, Canberra, te raadplegen via: web.archive.org/web/20010602091345/http://www.afp.gov.au/publica/anrep00/index.htm.

AFP 2005
AFP, *Annual Report 2004-05*, Canberra, te raadplegen via: web.archive.org/web/20070212224436/http://www.afp.gov.au/__data/assets/pdf_file/3706/annualreport04_05.pdf.

AFP 2003
AFP, *Annual Report 2002-03*, Canberra, te raadplegen via: web.archive.org/web/20031112081703/http://www.afp.gov.au/page.asp?ref=/Publications/AnnualReports/AnnualReport2002_2003.xml.

AFP 2001
AFP, *Annual Report 2000-2001*, Canberra, te raadplegen via: web.archive.org/web/20021122043207/http://www.afp.gov.au/page.asp?ref=/Publications/AnnualReports/AnnualReport2000_2001.xml.

Barbier 2010
J. Barbier, Bijzondere opsporingsmethoden: van reparatiewet naar een nieuwe wet?, Masterproef UGent, 2009-2010.

Beijer e.a. 2004
A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants & J.M.W. Lindemann, *De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie, WODC 222*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Van der Bel e.a. 2013
D. van der Bel, A.M. van Hoorn & J.J.T.M. Pieters, *Informatie en Opsporing. Handboek informatieverwerving, -verwerking en –verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk*, Zeist: Kerckebosch 2013.

Vander Beken e.a. 2003
T. Vander Beken, P. Ponsaers, C. Defever & L. Pauwels, *Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil: een methodologische studie*, Antwerpen- Apeldoorn, Maklu, 110p.

Berkmoes 1999
H. Berkmoes, "De wettelijke regeling van bijzondere opsporingsmethoden en hun toepassing binnen het nieuwe politiewezen", in

Fijnaut, C., De Ruyver, B. en Goossens, F. (red.), De *reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 277 p.

Berkmoes 2003
H. Berkmoes, "De koudwatervrees voor de wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsmethoden", *Orde van de dag*, afl. 21, 26.

Berkmoes & Delmulle 2004
H. Berkmoes & J. Delmulle, "For your ears only: de informantenwerking", *Custodes*, afl. 1, 99.

Berkmoes & Schuermans 2006
H. Berkmoes & F. Schuermans, "De BOM- reparatiewet van 27 december 2005: het klein onderhoud, de reparatie en de revisie van de bijzondere en enige andere opsporingsmethoden", *Tijdschrift voor Strafrecht,* (2), 65-77.

Berkmoes 2009
H. Berkmoes, "De (tweede) (kleine) BOM-reparatiewet van 16 januari 2009 in kort bestek", *Vigiles,* (2), 85-88.

Berkmoes & Delmulle 2011
H. Berkmoes & J. Delmulle, *De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden*, Brussel, Uitgeverij Politeia nv, 771.

De Bie 2016
N. De Bie, De wettelijkheid van de informantenwerking, Masterproef UGent, 2015-2016.

Bleichrodt 2010
F.W. Bleichrodt, *Over burgers en opsporing* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2010.

Bleichrodt, Mevis & Volker 2011
F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis & B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2011.

Boelens & Groothuis 2020
M. Boelens & S. Groothuis, *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2020.

Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002
R.J. Bokhorst, C.H. De Kogel & C.F.M. Van der Meij, *Evaluatie van de Wet BOB – fase 1. De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*, Den Haag, WODC.

Brinkhoff 2012
S. Brinkhoff, 'De Regionale Inlichtingendienst: ongecontroleerd balanceren op en over de grens van rechtmatigheid', *NJB* 2012(30), p. 2122-2127.

Brinkhoff 2014
S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2014.

Broekhuizen e.a. 2018
J. Broekhuizen, T. Meulenkamp, F. Stoutjesdijk & H. Boutellier, *Ondermijnende criminaliteit en de meldingsbereidheid van burgers. Een pilotonderzoek in drie buurten in Brabant-Zeeland*, Amersfoort: Bureau Broekhuizen 2018, te raadplegen via bureaubroekhuizen.nl/nl/publicaties/detail/ondermijnende-criminaliteit-en-de-meldingsbereidheid-van-burgers.

Van Cauter 2009
J. Van Cauter, "De BOM-controle na de tweede reparatie", *Tijdschrift voor Strafrecht, (3),* 143-149.

Van Cauwenberghe 2006
K. Van Cauwenberghe, "De Reparatiewet bijzondere opsporingsmethoden", *TvW*, 96.

Cerasoli, Nicklin & Ford 2014
C.P. Cerasoli, J.M. Nicklin & M.T. Ford, 'Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance: A 40-year meta-analysis', *Psychological bulletin, 140*(4) 2014, p. 980.

Commonwealth Director of Public Prosecutions 2017
Commonwealth Director of Public Prosecutions, Federal police officer gaoled for corruption, te raadplegen via: cdpp.gov.au/news/federal-police-officer-gaoled-corruption.

Commonwealth of Australia 1910
Commonwealth of Australia, Reward of 50 pounds. *Commonwealth of Australia Gazette,* p. 1621 [fragment], 8 October 1910, te raadplegen via: trove.nla.gov.au/newspaper/article/232459347?browse=ndp%3Abrowse%2Ftitle%2FC%2Ftitle%2F1214%2F1910%2F10%2F08%2Fissue%2F2347714%2Fpage%2F24979493%2Farticle%2F232459347.

Commonwealth of Australia 1915
Commonwealth of Australia, Five hundred pounds reward. *Commonwealth of Australia Gazette,* p. 375 [fragment], 13 March 1915, te raadplegen via: trove.nla.gov.au/newspaper/article/232451186?browse=ndp%3Abrowse%2Ftitle%2FC%2Ftitle%2F1214%2F1915%2F03%2F13%2Fissue%2F2347378%2Fpage%2F25004214%2Farticle%2F232451186.

CrimeStoppers ACT 2020
CrimeStoppers ACT, te raadplegen via: crimestoppersact.com.au/.

CrimeStoppers NSW 2020
CrimeStoppers NSW, Who we are te raadplegen via: nsw.crimestoppers.com.au/who-we-are/.

CrimeStoppers NT 2020
CrimeStoppers NT, Dob in a Dealer, te raadplegen via: nt.crimestoppers.com.au/campaign/dob-dealer-how-do-you-spot-drug-lab

CrimeStoppers Queensland 2020
CrimeStoppers Queensland, Volunteer, te raadplegen via: crimestoppersqld.com.au/volunteer/.

CrimeStoppers SA 2020
CrimeStoppers SA, FAQs, te raadplegen via: crimestopperssa.com.au/about-us/faqs/.

CrimeStoppers Tasmania 2020
CrimeStoppers Tasmania, FAQ, te raadplegen via: crimestopperstas.com.au/about-us/faqs/.

CrimeStoppers Victoria 2020
CrimeStoppers Victoria, FAQs, te raadplegen via: crimestoppersvic.com.au/our-story/faqs/.

CrimeStoppers WA 2020
CrimeStoppers WA, How you can help, te raadplegen via: crimestopperswa.com.au/about-us/how-you-can-help/.

Crous 2009
C. Crous, Human intelligence sources: Challenges in policy development. *Security Challenges, 5*(3), 117-127.

Decker 2018
A.L. Decker, *Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz*, Berlin: Peter Lang 2018.

Decaigny 2008
T. Decaigny, "De BOM- controle anno 2008", *Tijdschrift voor Strafrecht.*, (3), 183-187.

Devreese 2014
M. Devreese, Een evaluatie van 10 jaar BOM-wet, Masterproef UGent, 2013-2014.

Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid 2007
Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (2007). *Jaarrapport 2007: Georganiseerde Criminaliteit in België 2005-2006*, 119p.

Doka 2008
S.A. Doka, *Die Kontrolle von Vertrauenspersonen im Strafprozess* (diss. Bielefeld), Hamburg: Verlag Dr. Kovac 2008.

Fitzgerald 1989
G.E. Fitzgerald, *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activity and Associated Police Misconduct*, Brisbane, Australia, te raadplegen via: ccc.qld.gov.au/about-us/our-history/fitzgerald-inquiry.

Frey & Oberholzer-Gee 1997
B.S. Frey & F. Oberholzer-Gee, 'The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out', *The American Economic Review*, vol. 87, no. 4, 1997, p. 746-755.

Gneezy & Rustichini 2000
U. Gneezy & A. Rustichini, 'Pay Enough or Don't Pay at All', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no. 3, 2000, p. 791-810.

Gneezy, Meier & Rey-Biel 2011
U. Gneezy, S. Meier & P. Rey-Biel, 'When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 4, 2011, p. 191-209.

Goudriaan 2006
H. Goudriaan, *Reporting Crime. Effects of Social Context on the Decision of Victims to Notify the Police* (diss. Leiden), Amsterdam: NSCR 2006.

Harrison e.a. 2020
M. Harrison, P.F. Walsh, S. Lysons-Smith, D. Truong, C. Horan, & R. Jabbour, Tradecraft to Standards—Moving Criminal Intelligence Practice to a Profession through the Development of a Criminal Intelligence Training and Development Continuum. *Policing: a journal of policy and practice, 14*(2), 312-324.

Hazeu 2007
C.A. Hazeu, *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho 2007.

House of Representatives 1952
House of Representatives, Parliamentary Debates: Question Brisbane Murder Speech. In, (pp. 1 [fragment]). Canberra, Australia: 20th Parliament, First Session.

De Hert & Herbots 2008
P. De Hert & P. Herbots, "De provocatie levert altijd onrechtmatig bewijs op en vergt de uitsluiting van al het bewijs, inclusief dit van de begeleidende bewijselementen", *Vigiles*, 140-155.

ICAC 1994a
ICAC, *Investigation into the relationship between police and criminals: First Report*, Sydney, te raadplegen via:

ICAC 1994b
ICAC, *Investigation into the relationship between police and criminals: Second Report*, Sydney, te raadplegen via:

Independent Commission Against Corruption 2020
Independent Commission Against Corruption, Frequently asked questions about reporting corruption, te raadplegen via: icac.nsw.gov.au/reporting/frequently-asked-questions-about-reporting-corruption.

Judd 2019
B. Judd, The true story of the 1971 Qantas bomb hoax — one of Australia's most audacious heists. *ABC News*, 23 February 2019, te raadplegen via: abc.net.au/news/2019-02-23/qantas-bomb-hoax-1971-the-great-plane-robbery-australia/10807510.

Keller & Miller 2015
P.H. Keller & M.K. Miller, 'Using the theory of planned behaviour to predict crime reporting intent', *Applied Psychology in Criminal Justice, 11*(3) 2015, p. 193-206.

The Kelly Gang 1880
The Kelly Gang, *Bendigo Advertiser,* p. 2, te raadplegen via: trove.nla.gov.au/newspaper/article/88885401.

Kenneally 1929
J.J. Kenneally, *Inner History of the Kelly Gang*. Dandenong, Australia: Ruskin Press.

Kowalick, Connery & Sarre 2018
P. Kowalick, D. Connery, & R. Sarre, Intelligence-sharing in the context of policing transnational serious and organized crime: a note on policy and practice in an Australian setting. *Police Practice and Research, 19*(6), 596-608.

Leibbrandt & López-Pérez 2012
A. Leibbrandt & R. López-Pérez, 'An exploration of third and second party punishment in ten simple games', *Journal of Economic Behavior & Organization*, *84*(3) 2012, p. 753-766.

Löffelmann & Krehl 2017
M. Löffelmann & C. Krehl, 'Die Verfassungsgerechtliche Überprüfung von Maßnahmen im Ermittlungsverfahren', in: M. Jahn, C. Krehl, M. Löffelmann e.a., *Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen*, Heidelberg: C.F. Müller 2017.

Martin 2014
G. Martin, Outlaw motorcycle gangs and secret evidence: Reflections on the use of criminal intelligence in the control of serious organised crime in Australia. *Sydney Law Review, 36*(3), 501-540.

Masters 2002
A. Masters, A short history of the Australian Federal Police. *AusPol, 3*, 15-17.

Masters & Ollie 1987
C. Masters, & A. Ollie (Writers), The Moonlight State [DVD]. In P. Manning (Producer), *Four Corners*. Australia: Australian Broadcasting Corporation.

McMurdo 2020a
M. McMurdo, *Final Report: Summary and Recommendations*, Melbourne, Australia, te raadplegen via: https://www.rcmpi.vic.gov.au/final-report.

McMurdo 2020b
M. McMurdo, *Final Report: Volume I*, Melbourne, Australia, te raadplegen via: rcmpi.vic.gov.au/final-report.

McMurdo 2020c
M. McMurdo, *Final Report: Volume II*, Melbourne, Australia, te raadplegen via: rcmpi.vic.gov.au/final-report.

McMurdo 2020d
M. McMurdo, *Final Report: Volume III*, Melbourne, Australia, te raadplegen via: rcmpi.vic.gov.au/final-report.

McMurdo 2020e
M. McMurdo, *Final Report: Volume IV*, Melbourne, Australia, te raadplegen via: rcmpi.vic.gov.au/final-report.

Meese 2003
J. Meese, "Bijzondere opsporingsmethoden en andere onderzoeksmethoden", *Nieuw Juridisch Weekblad*, (47), 1134-1153.

Meese 2004
J. Meese, "De wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden" in *Gandaius Actueel IX*, Mechelen, Wolters Kluwer, 345p.

Meese 2006
J. Meese, De BOM- wet 'revisited': een overzicht van de wijziging sedert de Wet van 27 december 2005, *Nullem crimen*, (3), 143-153.

Meese 2009
J. Meese, "De BOM, de bomen en het bos: over bijzondere opsporingsmethoden, onregelmatige controleprocedures en de netelige gevolgen van lapidaire wetgeving", *NC* , 179.

Mehlbaum & Broekhuizen 2020
S. Mehlbaum & J. Broekhuizen, *Vreemde geuren. Nulmeting meldingsbereidheid drugsproductielocaties in Zaanstad*, Halfweg: Mehlbaum Onderzoek 2020, te raadplegen via mehlbaumonderzoek.nl/wp-content/uploads/2020/06/Vreemde-geuren-nulmeting-meldingsbereidheid-DEF.pdf.

Mevis 2018
P.A.M. Mevis, 'Duitsland', in: P.A.M. Verrest & P.A.M. Mevis (red.), *Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

NCA 1993
NCA, *Annual Report 1992-93*, Canberra, Australia, te raadplegen via:
No reward yet in Hilton bombing case. (1990, 31 October). *Canberra Time,* p. 20.

NSW Parliament 1992
NSW Parliament, House Papers: 0989 Reward Evaluation Committee, Anderson, Peter Thomas to Minister of Police. In. Sydney, Australia.
NSW Police 2020
NSW Police, Death of Scott Johnson, te raadplegen via: police.nsw.gov.au/can_you_help_us/rewards/1000000_reward/death_of_scott_johnson.

Parliament of the Commonwealth of Australia 1973
Parliament of the Commonwealth of Australia, Parliamentary Paper 159: The Treasurer's statement of receipt and expenditure for the year ended 30 June 1973. In, (pp. i-iv, 1-122). Canberra, Australia: 28th Parliament, First Session.

Poels 2003
J. Poels, "De wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsmethoden: eindelijk een gepast antwoord op jarenlange aanbevelingen (van parlementaire onderzoekscommissies) en betrachtingen (van politiediensten en magistraten)", *Orde van de dag*, 38.

Rajakaruna e.a. 2013
N. Rajakaruna, P. Henry, C. Crous & A. Fordham, Community Intelligence: Exploring Human Sources as a New Frontier. *Australasian Policing, 5*(1), 19-22.

Royal Commission into the Management of Police Informants 2020
Royal Commission into the Management of Police Informants, Exhibits by Number, te raadplegen via: rcmpi.vic.gov.au/exhibits-by-number.

Rozie 2008
M. Rozie, "Strafvordering: bijzondere en enige andere onderzoeksmethoden", *Rechtspraak,* (1), 3-27.

Schuermans 2006
F. Schuermans, "BOM- reparatiewet verbetert de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware georganiseerde criminaliteit", *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent,* (3), 224-233.

Schuermans 2009
F. Schuermans, "BOM-commotie had vermeden kunnen worden", *Juristenkrant*, afl. 182, 2.

Senate 1979
Senate, Questions without notice: Alleged Social Security frauds. In, (pp. 2311-2313). Canberra, Australia: 31st Parliament, First Session.

Senate 2002
Senate, Questions without notice: Indonesia Terrorist Attacks. In, (pp. 5402 [fragment]). Canberra, Australia: 40th Parliament, First Session.

Sinnige 2017
V.M.A. Sinnige, *De systematiek van de vermogensdelicten. Reden voor verandering?* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Tak 2000
P.J.P. Tak, 'Duitsland', in: P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie. De normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie*, Antwerpen — Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2000.

Thienpont 2006
A. Thienpont, "Nieuwe BOM-wet legt bom onder fundamentele rechten en vrijheden", *Juristenkrant* 25 januari, afl. 121, 2-3.

Timperman 2002
M. Timperman, "Voorontwerp van Wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden", in P. Ponsaers (ed.), *Vernieuwing in de Recherche*, Antwerpen, Maklu, 149.

Titmuss 1970
R.M. Titmuss, *The Gift Relationship*, London: Allen and Unwin 1970.

Traest 2003
P. Traest, "De wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden", *Orde van de dag* 2003, afl. 21, 15.

Upton 1973
W.E. Upton, *Atruism, Attribution and Intrinsic Motivation in the Recruitment of Blood Donors*, diss. Cornell University, New York, 1973.

Vandromme & De Roy 2004
S. Vandromme & C. de Roy, "De 'dark side' van de bijzondere opsporingsmethoden: over de onmogelijke rechterlijke controle op het vertrouwelijk dossier", *T.V.M.R*, (1), 12-15.

Verspeelt 2003
F. Verspeelt, "Politiële infiltratie en provocatie", *Vigiles*, (1), 6-17.

Verspeelt 2005
F. Verspeelt, "It's not what you know, it's what you can prove", *Vigiles*, (4), 132-135.

Verspeelt 2007
F. Verspeelt, "Drie vangnetten voor een danser op een slappe koord: de bescherming van de menselijke informatiebron in het strafproces", *Vigiles*, (1), 7-19.

Verstraeten 1995
R. Verstraeten, Opsporingsmethoden:regulering en controle in België en Frankrijk, *Delikt en delinkwent*, 1995 (6), 605-644.

Van de Weijer & Bernasco 2016
S. van de Weijer & W. Bernasco, *Aangifte- en meldingsbereidheid: Trends en determinanten*, Amsterdam: NSCR 2016.

Wood 1997
J.R.T. Wood, *Final Report: Volume II: Reform*, Sydney, Australia, te raadplegen via: web.archive.org/web/20091219055301/http://www.pic.nsw.gov.au/OtherReportsAndPublications.aspx.

Zöller 2009
A. Zöller, 'Zweites Buch. Verfahren im ersten Rechtszug (§§ 151-295)', in: K.P. Julius, B. Gercke, H.J. Kurth e.a., *Heidelberger Kommentar. Strafprozessordnung*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2009, p. 1067-1076.

Parlementaire documenten
Handelingen II 2019-2020, nr. 27, item 12.
Kamerstukken II 1996-1997, 25403, nr. 3.
Kamerstukken II 2018-2019, 24077, nr. 431.
Kamerstukken II 2019-2020, 29 743, nr. 279.

Wet- en regelgeving
Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2014, 24442.
Circulaire bijzondere opsporingsgelden, *Stcrt.* 2014, 27536.

Samenvatting

Bij de opsporing van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit maken politie en OM onder meer gebruik van informatie afkomstig van tipgevende burgers. Deze burgers kunnen als informant gerund worden door een politiële inlichtingendienst of ze verschaffen informatie aan de politie naar aanleiding van een uitgeloofde beloning. Een informant is een persoon die kennis heeft van strafbare feiten, bijvoorbeeld gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden, en die deze informatie, terwijl zijn identiteit afgeschermd blijft, deelt met de politie. Bij de opsporing van voortvluchtige criminelen of wanneer de hulp van het publiek op een andere wijze gewenst is, kan door het OM een beloning worden uitgeloofd voor informatie. In beide gevallen kunnen burgers dus voor hun informatie betaald worden. Naar aanleiding van een in de Tweede Kamer aangenomen motie, welke opriep tot verhoging van de tip- en beloningsgelden voor burgers die melding maken van drugscriminaliteit, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven tot het verrichten van een verkennend onderzoek naar de invloed van tip- en beloningsgelden op de meldingsbereidheid van burgers in Nederland en de inzet van dergelijke opsporingsgelden in drie, door de onderzoekers gekozen, buitenlanden, te weten Australië, België en Duitsland.

Aan die onderzoeksopdracht is met dit rapport voldaan. Achtereenvolgens zijn de Nederlandse opsporingspraktijk ten aanzien van de inzet van tip- en beloningsgelden, gedragswetenschappelijke theorieën over meldingsbereidheid en gedragsbeïnvloeding door financiële beloning en de bevindingen van onderzoek naar tip- en beloningsgelden in de drie buitenlanden, in dit rapport aan de orde gekomen. Om meer inzicht te krijgen in de opsporingspraktijk en de daarin beleefde ervaringen met de inzet van tip- en beloningsgelden zijn interviews met medewerkers van politie en OM afgenomen. Daarnaast zijn, ter aanvulling op de besproken gedragstheorieën, interviews afgenomen met gedragswetenschappers. Beide groepen zijn samengebracht op een expertmeeting, waarop een nadere gedachtewisseling heeft plaatsgevonden.

Uit het onderzoek in hoofdstuk 2 naar de Nederlandse opsporingspraktijk met betrekking tot tip- en beloningsgelden wordt duidelijk dat bij zowel het TCI (Team Criminele Inlichtingen) als het TOOI (Team Openbare Orde Inlichtingen), beide politiële inlichtingendiensten, met informanten werkt. De betaling van deze informatieverstrekkende burgers, vindt plaats op basis of naar de strekking van de Circulaire bijzondere opsporingsgelden. Maar geld is niet altijd het leidende motief voor informanten om met de politie te gaan praten. Andere factoren, of een combinatie van factoren, zien op het uit de weg ruimen van (criminele) concurrentie, wraakgevoelens, sensatiezucht of het verspreiden van desinformatie. Ten aanzien van de verhoging van tipgelden blijkt op basis van dat hoofdstuk geen

eenduidige conclusie te trekken. Vanuit de politie komen signalen dat informanten soms teleurgesteld reageren wanneer ze bekend worden met de hoogte van de uitbetaalde tipgelden, wat de relatie tussen informant en politie kan beschadigen. Daarnaast leeft het idee dat verhoging van tipgelden voor intelligence-informatie (informatie bedoeld voor het verkrijgen van een meer algemeen beeld van een bepaald criminaliteitsfenomeen) tot meer informatie leidt. Aan de orde komt ook de transformatie van een persoon als informant, naar de (bewijs)rol van getuige, waarbij het TBG (Team Bijzondere Getuigen) betrokken is. De huidige regeling voorziet niet in de betaling van dat type getuigen. Ten aanzien van de beloningen blijkt dat een verschuiving heeft plaats gevonden van de inzet van een beloning als *ultimum remedium* naar de inzet als tactisch opsporingsmiddel in een vroeg(er) stadium van het opsporingsonderzoek.

In het derde hoofdstuk van het rapport staat het gedragswetenschappelijk onderzoek centraal. Uit literatuuronderzoek blijkt dat het specifieke onderzoeksveld van financiële beloningen voor gedragsbeïnvloeding in het kader van strafrechtelijke opsporing nog niet of nauwelijks is onderzocht. Daarom is aansluiting gezocht bij meer algemene theorieën over gedragsbeïnvloeding door (financiële) beloning en Nederlandse (nationale en lokale) onderzoeken naar aangifte- en meldingsbereidheid. De meer algemene redenen voor burgers om al dan niet melding te maken van een strafbaar feit liggen voor slachtoffers en getuigen in redenen als de behoefte aan vergelding of aandacht, de opvattingen over aangifte doen in de eigen sociale omgeving, het type delict, maar ook de ernst van het delict, eventuele materiële schade of fysiek letsel. Daarnaast kunnen schuld, schaamte en angst voor represailles ervoor zorgen dat men afziet van melding. De onderzoeken gericht op de meldingsbereidheid van ondermijnende criminaliteit laten zien dat de intentie tot melden bij burgers veel hoger ligt dan de daadwerkelijke, gemeten, meldingsbereidheid. Redenen om niet te melden zijn onder meer dat men niet zeker (genoeg) is over de betrokkenheid van de ander, men bang is voor wraakacties van de dader of dat men het strafbaar feit niet ernstig genoeg vindt. Uit de interviews met gedragswetenschappers en de expert meeting met gedragswetenschappers en mensen van politie en OM kwamen meerdere motieven voor het wél melden van strafbare feiten naar voren. Deze motieven zijn soms gelijk en soms afwijkend voor de criminele informant en de niet-criminele burger. Genoemd werden het verklikken van de criminele concurrentie, wraak en vergelding, maar ook beschermingsbehoeften, zoals voor de burger die af wil van een drugslab in zijn wijk of de crimineel die uit een crimineel samenwerkingsverband wil stappen. Voor de burger zal in de meeste gevallen de garantie van anonimiteit voldoende zijn, terwijl de crimineel meer eisen zal stellen aan de afscherming van zijn identiteit. Voor beide groepen geldt de in het vooruitzicht gestelde financiële beloning een leidend motief voor het verstrekken van informatie kan zijn, maar ongewis is gebleven welke verhouding de factor geld tot andere factoren heeft. Op basis van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3 wordt geconcludeerd dat in het licht van de andere factoren die ook mee kunnen spelen wat betreft het delen van informatie, niet kan worden gesteld dat het verhogen van de tipgelden per definitie tot meer en/of betere informatie leidt of zelfs een negatief effect heeft op de informatievoorziening.

Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek naar de inzet van tip- en beloningsgelden in Australië, België en Duitsland gepresenteerd. Voor alle drie de landen geldt dat zij bij de bestrijding van zware criminaliteit gebruik maken van (een vorm van) informanten en dat deze informanten in aanmerking kunnen komen voor een geldelijke, en soms andersoortige, beloning. Voor de landen, inclusief Nederland, geldt echter ook dat de betaling van informanten in grote mate aan het zicht van het publiek is onttrokken. Er is om die reden geen inzicht verkregen in de hoogte van uitbetaalde tipgeldbedragen. Ten aanzien van de drie buitenlanden geldt bovendien dat zij allen voorzieningen hebben welke de identiteit van de informant trachten te beschermen, hoewel in Australië daartoe geen formeelwettelijke plicht bestaat. De drie buitenlanden kennen ook een vorm van beloningen zoals we die in Nederland kennen: het uitloven van een geldbedrag met het doel om burgers over te halen informatie te verstrekken over gepleegde strafbare feiten op de vindplaats van voortvluchtige verdachten of veroordeelden.

De conclusie van dit onderzoek luidt dat er een groot aantal factoren is die maken dat criminele en niet-criminele tipgevers informatie delen met politie en OM. Voor de criminele tipgever geldt dat hij hogere eisen zal stellen aan de afscherming van zijn identiteit, dan dat de niet-criminele tipgever zal doen. Voor beiden geldt wel dat een in het vooruitzicht gestelde financiële beloning een leidend motief kan vormen, hoewel per tipgever de bereidheid tot het verstrekken van informatie van veel meer factoren afhankelijk is.

Summary

When investigating serious criminal offences, the Dutch Police and Public Prosecutor's Office (*Openbaar Ministerie*) may use information supplied to them by civilians. These persons can be managed as informants by police intelligence services or they may provide their information to the Police in reaction to a reward, that has been offered by a public prosecutor. A police informant can be described as a person who has knowledge of criminal offences, for example because he is a member of a criminal organization, and who provides this information to the police, whilst at the same time the identity of the informant is kept secret. A reward is written out by a public prosecutor when he needs the help of the public in finding a fugitive criminal or solving a criminal case. In both circumstances, a civilian is being paid by the government for providing information on criminal offences. Following a motion passed in the Dutch Parliament (*Tweede Kamer*), which called for an increase in tip and reward money (*tip- en beloningsgelden*) for citizens who provide information on drug-related crime, the Minister of Justice and Security has ordered an exploratory study into the relation between tip and reward money and the willingness of civilians to provide information on serious criminal offences and the use of tip and reward money in three foreign countries, which were selected by the authors as Australia, Belgium and Germany.

The results of this study are presented in this report and it includes an overview of the Dutch criminal investigative practice with regard to the use of tip and reward money, an overview of theories from behavioural science on influencing human behaviour by (financial) incentives, and the findings of our research on the use of tip and reward money in the three aforementioned foreign countries. In order to gain more insight into the Dutch investigative methods and the experiences therein with the use of tip and reward money, interviews were conducted with police officers and members of the public prosecutor's office. In addition to the overview on behavioural science theories, interviews were conducted with behavioural scientists. Both groups were brought together at an expert meeting, where a lively discussion took place.

Our research in Chapter 2 into the Dutch practice with regard to tip and reward money showed that both the Team Criminal Intelligence (*TCI*, *Team Criminele Inlichtingen*) and the Team Public Order Intelligence (*TOOI, Team Openbare Orde Inlichtingen*), as police intelligence services, work with informants. The payment of these information providing civilians is based on a regulatory document on special investigative funds called the *Circulaire bijzondere opsporingsgelden* (CBO). Our research showed that money is not always the leading motive for informants to talk to the police. Other factors, or a combination of factors, relate to the elimination of (criminal) competition, feelings of

revenge, sensationalism or the spreading of disinformation. No equivocal conclusion can be drawn on the basis of this chapter with regard to an increase of tip money. Our research also showed that police officers encounter disappointed informants when these informants hear the amount of tip money that can be rewarded. This can damage the relationship between the informant and the police. Furthermore, there is a sentiment among law enforcement services that increasing tip money for intelligence information (information that isn't focused on a single criminal case but that provides insights in a broader criminal phenomenon) would lead to more information. Representatives from the police and the public prosecutor also pointed out that the current CPO does not provide tip money to be paid to informants who evolve to the role of evidence-providing witness. With regard to rewards, it appears that a shift has taken place from the use of a rewards as *ultimum remedium* to the use of rewards as a tactical investigative instrument in an early (or earlier) stage of the criminal investigation.

The third chapter of the report focuses on behavioural science theories. Our literature research showed that literature on the specific subject of paying informants to improve their willingness to provide information to the police, is scarce. That is why we looked into more general theories on influencing human behaviour by financial incentives and Dutch (national) and local studies into the willingness to report crime as a victim or witness. General reasons for civilians to either report a crime or not can be found in a need for retaliation or attention, general ideas from one's social environment on reporting crime, the type of offence and whether there is any material damage or physical injury. In addition to those, feelings of guilt or shame and fear of retaliation by the offender can make people reluctant to report crime. The national and local studies that looked into the willingness of civilians to report serious crime show that the intention of a civilian to report these sorts of crimes is in fact much higher than the actual, i.e. factual, willingness to report. Reasons for not reporting include that people don't feel certain (enough) about the involvement of the person they accuse, that they are afraid of retaliation by the perpetrator or that criminal offence is not considered serious enough. The interviews with behavioural scientists and the expert meeting attended by these scientists and law enforce officers from police and public prosecution office, showed several additional motives for people to talk to the police. Some of these motives were the same for criminal and non-criminal informants and they included using the police to get rid of unwanted criminal competition, feelings of revenge and retaliation but also needs for protection by, for example, getting rid of a drugs lab in one's neighbourhood or police officers aiding a criminal informant who wants to leave the criminal organization he is a member of. In most cases the guarantee of anonymity will provide a level of safety for an ordinary civilian to provide information to the police. A criminal informant will often demand a higher level of safety before he provides information to the police. For both groups the prospect of a financial reward may be a leading motive for providing information. It remains unclear how the factor money relates to the other factors mentioned above. On the basis of our findings from Chapters 2 and 3, the conclusion can be drawn

that, given the role the other factors have in whether an informant does or does not provide information to the police, it cannot be said that increasing the amount of tip money will lead to better information for the police.

In Chapter 4, the results of the research into the use of tip and reward money in Australia, Belgium and Germany are presented. All three countries use (some form of) informants in investigating and prosecuting serious crime and in all three countries these informants can be paid for their information, financially or in another way. In all three countries, as is the case in the Netherlands, the payment of informants is hidden from the view of the public. For that reason, no insights have been obtained into the amount of tip money being paid to informants. All three countries have made provisions to protect the identity of the informant, although there is no formal legal obligation to do so in Australia. As to rewards, all three countries do have a form of paying money to civilians who can provide information on fugitive criminals or criminal offences.

The conclusion of this study is that there a several factors that play a role in whether criminal or non-criminal informants share information with the police and the public prosecution office. As stated above, the criminal informant is more likely to demand higher requirements for the protection of the identity than the non-criminal informant. For the latter, the guarantee of anonymity will suffice. However, in both cases the prospect of financial reward can be a leading motive, although the willingness to provide information depends on many more factors and differs per informant.