

Naar een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude

Deelonderzoek 6

Schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude

Merel van Leuken MSc

Dr. Susanne van 't Hoff – de Goede

Den Haag, 2026

Deelonderzoek 6

Schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude

Merel van Leuken MSc

Dr. Susanne van 't Hoff – de Goede

Den Haag, 2026

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Politie
en Stichting Achmea Slachtoffer en Samenleving (SASS)

© 2026; Centre of Expertise Cybersecurity (CoECS) van de Haagse Hogeschool. Auteursrechten voorbehouden. 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 CoECS.

Overzicht deelonderzoeken

Huidig deelonderzoek maakt deel uit van een groter onderzoeksproject naar de civielrechtelijke afdoening van online fraude, getiteld “Naar een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude. De kansen en risico’s van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor slachtoffers, daders en de samenleving”. Dit project bestaat uit zeven deelonderzoeken. Onderstaand is een overzicht van alle deelonderzoeken weergegeven, inclusief status of beoogde opleveringsdatum. Na afronding van alle deelonderzoeken zal een overkoepelend rapport worden gepubliceerd met de belangrijkste resultaten van alle deelprojecten. Hierin zullen ook aanbevelingen worden opgenomen gebaseerd op het gehele onderzoeksproject.

<i>Onderzoek</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Opleverdatum</i>
1	De praktische uitvoering en juridische grondslag van de civielrechtelijke afdoening van online fraude	Opgeleverd
2	De kennis en behoeften van (potentiële) slachtoffers van online fraude	Opgeleverd
3	Het verloop van de civielrechtelijke afdoening van online fraude in 2021-2023	Lopend
4	De ervaringen van slachtoffers met de civielrechtelijke afdoening van online fraude	Opgeleverd
5	De ervaringen van begunstigde rekeninghouders met de civielrechtelijke afdoening van online fraude	Lopend
6	Gevolgen van het op grotere schaal inzetten voor slachtoffers, daders en de maatschappij	Huidig rapport
7	Handvatten voor slachtoffers en andere betrokken personen en partijen	2026

Voorwoord

Het opstarten van dit onderzoeksproject begon toen Susanne in 2022 in contact kwam met Rick van der Rest, die vanuit de organisatie LAVG de civielrechtelijke procedure aanbood voor slachtoffers van online fraude. Vanuit de wetenschap was hier op dat moment nagenoeg niets over bekend. Wat begon met een kladblaadje vol ideeën is uiteindelijk een meerjarig onderzoeksproject met een breed consortium van praktijkpartners geworden. Wij willen Rick bedanken voor zijn grote gedrevenheid en inbreng hierbij.

Dit project was ook niet mogelijk geweest zonder de opdrachtgevers Politie Nederland en Stichting Achmea Slachtoffer en Samenleving. In het bijzonder bedanken wij Peter Hagnaars en Saskia Baas-van Leeuwen. Ook de betrokkenheid van andere consortiumpartners is van groot belang geweest: het LMIO, Stichting Achmea Rechtsbijstand, LAVG, SODA, Aansprakelijkgesteld Nederland, de Consumentenbond, de Fraudehelpdesk, Slachtofferhulp Nederland en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Wij bedanken ook de professionals binnen de civiele- en strafrecht keten, financiële sector, overheid en belangenbehartiging die hun waardevolle inzichten met ons hebben willen delen in dit deelrapport.

Tot slot willen wij de leden van de leescommissie bedanken voor hun betrokkenheid en hun kritische blik op de conceptversie van dit deelrapport.

Merel van Leuken

Susanne van 't Hoff-de Goede

Inhoud

Samenvatting.....	6
1. Inleiding.....	13
2. Onderzoeksvragen en methodische verantwoording	16
2.1 Onderzoeksvragen.....	16
2.2 Afbakening van het onderzoek	16
2.3 Onderzoeksmethoden.....	17
2.3.1 Dataverzameling.....	17
2.3.2 Steekproef.....	18
2.3.3 Data-analyse.....	19
2.4 Ethische toetsing en datamanagement	19
3. Schaalvergroting civielrechtelijke afdoening van online fraude	20
3.1 Inrichting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude	21
3.1.1 Toepassing fraudevormen.....	23
3.1.2 Centralisatie	25
3.2 Wenselijkheid schaalvergroting	33
3.3 Haalbaarheid schaalvergroting	34
3.3.1 Procedureel.....	34
3.3.2 Juridisch	38
3.4 Gevolgen schaalvergroting.....	39
3.4.1 Gevolgen voor slachtoffers.....	39
3.4.2 Gevolgen voor begunstigde rekeninghouders	42
3.4.3 Gevolgen voor betrokken organisaties.....	47
3.5 Een succesvolle civielrechtelijke afdoening	48
3.6 Alternatieve mogelijkheden voor schadevergoeding	51
4. Conclusie.....	59
5. Discussie.....	67
Literatuur	71
Bijlage 1: Interviewprotocol	73

Samenvatting

Achtergrond

Online fraude is een veelvoorkomende vorm van criminaliteit. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn. Slachtoffers rapporteren niet alleen financiële problemen, nog vaker leidt het tot emotionele problemen zoals een afgenomen vertrouwen en gevoelens van schuld, schaamte en boosheid. De aangiftebereidheid onder slachtoffers van online fraude is echter laag en slachtoffers die wél aangifte doen, lopen tegen obstakels aan. Ondanks specialistische cyberteamen lijkt de politieorganisatie nog onvoldoende toegerust om dergelijke zaken effectief op te pakken. Als aanvulling op het strafrecht kunnen slachtoffers een civiele rechtsvertegenwoordiger (CRV) inschakelen met als doel de geleden schade op de (vermeende) fraudeur te verhalen. Hoewel onduidelijk is hoeveel slachtoffers hier gebruik van maken, wordt verwacht dat dit aantal zal toenemen. Deze verwachting is gebaseerd op recentelijke ontwikkelingen, zoals ten eerste de Procedure NAW-gegevens Begunstigde niet-bancaire Fraude (PNBF), waarmee slachtoffers van online fraude onder voorwaarden de naam, het adres en de woonplaats (NAW) van de ontvanger van het geld krijgen, waarna een civielrechtelijke procedure kan worden gestart. Ten tweede is de politie gestart met de pilot Directe Aansprakelijkheid (DA), waarin slachtoffers van online aan- en verkoopfraude onder voorwaarden door de politie naar een CRV worden doorverwezen. Ten derde is sprake van toenemende aandacht voor de civielrechtelijke procedure in de media en op websites van consumenten- en slachtofferorganisaties. Tot slot streeft het kabinet-Jetten ernaar het voor slachtoffers eenvoudiger te maken hun schade op daders te verhalen. Dit onderschrijft de noodzaak dat inzicht moet komen in de procedure en diens gevolgen voor slachtoffers, daders, betrokken instanties en de maatschappij.

Definities van veelgebruikte termen

Dit onderzoek richt zich op online fraude en sluit zich aan bij de volgende definitie van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: *'Bij fraude is altijd sprake van opzettelijk bedrog en een benadeelde. Zaken worden door de fraudeur anders voorgesteld dan ze werkelijk zijn, met als doel onrechtmatig voordeel te krijgen.'* De civielrechtelijke afdoening van online fraude verwijst in dit rapport naar de stappen die slachtoffers van online fraude kunnen nemen met het oogmerk de geleden schade middels een civielrechtelijke procedure te verhalen op de begunstigde rekeninghouder (de ontvanger van het geld). Met civielrechtelijke procedure wordt zowel verwezen naar de buitengerechtelijke fase (de incassoprocedure) als de gerechtelijke fase (de rechtsprocedure, ook wel de civiele procedure genoemd), tenzij anders vermeld. Tot slot wordt in dit rapport gesproken over 'slachtoffers' en 'begunstigde rekeninghouders', waar in een incassoprocedure wordt gesproken over 'schuldeisers' en 'schuldenaren' of 'debiteuren' en in een civiele procedure over 'eisers' en 'gedaagden'.

Onderzoeksvragen- en methoden

Huidig onderzoek heeft tot doel het in kaart te brengen van de visie van professionals op schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude en de gevolgen hiervan voor slachtoffers, begunstigde

rekeninghouders en betrokken organisaties. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn verschillende professionals (N=25) uit de juridische keten, financiële sector, overheid en belangenbehartiging geïnterviewd. Deze steekproef is bewust samengesteld, namelijk vanuit betrokken consortiumpartners, het netwerk van de onderzoekers, een lijst met professionals die voor eerdere deelonderzoeken geïnterviewd zijn en op doorverwijzing van respondenten. De interviews vonden plaats in persoon of via Microsoft Teams en waren semigestructureerd van aard. De analyse vond plaats met behulp van Atlas.ti.

Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn hieronder kort weergegeven en worden vervolgens besproken.

De resultaten van het huidige onderzoek laten zien dat ...

- ... onder het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude hoofdzakelijk wordt verstaan het breder bekend en toegankelijker maken van bestaande structuren voor het starten van een civielrechtelijke procedure;
- ... de meeste professionals schaalvergroting (onder voorwaarden) wenselijk vinden, maar zowel procedurele (zoals het beperkte aantal betrokken financieel dienstverleners en de lage kans op verhaalbaarheid) als juridische knelpunten (zoals de invloed van veranderingen in Europese wetgeving op mogelijkheden tot gegevensdeling) worden gesignaleerd;
- ... vrijwel alle professionals het wenselijk achten de civielrechtelijke afdoening in de toekomst gecentraliseerd te organiseren, waarbij de politie en de Fraudehelpdesk het meest worden aangedragen om dit bij te beleggen, maar respondenten ook nadelen benoemen;
- ... voor slachtoffers zowel positieve effecten (zoals genoegdoening) als negatieve effecten (waaronder gevoelens van frustratie en secundaire victimisatie) van schaalvergroting worden gezien, die volgens professionals kunnen worden beperkt door middel van o.a. goede informatievoorziening en verwachtingsmanagement;
- ... professionals kritisch zijn over de effecten van schaalvergroting voor begunstigde rekeninghouders, met name geldezels, en zien o.a. het behoud van beschermende criteria (zoals in de DA) en het bieden van gerichte ondersteuning als manieren om deze consequenties, zoals het ontstaan van problematische schulden, te beperken. Tegelijk zijn er ook professionals die de beschermende criteria willen laten vervallen;
- ... bij opschaling voor de strafrechtketen zowel mogelijke positieve effecten (ontlasting) als negatieve effecten (extra belasting) worden gezien, terwijl in de civiele keten en andere sectoren niet per definitie nadelige gevolgen worden verwacht, tenzij het aantal onderbewindgestelden dat aansprakelijk wordt gesteld aanzienlijk toeneemt;
- ... professionals een brede invulling geven aan wat zij beschouwen als een succesvolle toekomstige civielrechtelijke afdoening van online fraude. Relevante factoren hebben zowel betrekking op (de behoeften van) slachtoffers en tegengaan van negatieve gevolgen voor rekeninghouders als op aspecten van de afdoening zelf, zoals een goede borging.

Inrichting schaalvergroting

Onder het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude verstaan respondenten allereerst dat de bestaande structuren voor het starten van een civielrechtelijke procedure breder bekend en/of toegankelijker worden gemaakt. Met bestaande structuren worden de drie routes bedoeld waarlangs slachtoffers van online fraude doorgaans een civielrechtelijke procedure starten, namelijk 1) op eigen initiatief, 2) na verwijzing door een betaaldienstverlener binnen de PNBf en 3) na verwijzing door de politie binnen de DA-pilot. Voor de DA-pilot van de politie zien professionals in de toekomst mogelijkheden voor landelijke implementatie en uitbreiding naar andere fraudevormen, maar wordt er verschillend gedacht over de huidige criteria, waarbij sommige professionals bepaalde criteria willen behouden en anderen deze willen laten vervallen. Ten aanzien van de PNBf voorzien professionals een uitbreiding van het aantal betrokken betaaldienstverleners. Zo wordt het bijvoorbeeld wenselijk geacht dat meer binnen- en buitenlandse partijen, waaronder Payment Service Providers (PSP's), de PNBf gaan toepassen. Beter handhaving op de verplichting voor PSP's om de NAW-gegevens van webshops met consumenten te delen, wordt hierbij ook als belangrijk gezien. Onder schaalvergroting wordt daarnaast verstaan dat het in algemene zin voor slachtoffers eenvoudiger wordt om een civielrechtelijke procedure te starten en de benodigde gegevens te verkrijgen. Tot slot zien enkele professionals toekomst in collectieve (civielrechtelijke) vorderingen bij online fraude, ook wel 'massaclaims'.

Professionals kijken verschillend aan tegen de wenselijkheid om de civielrechtelijke afdoening van online fraude op meer fraudevormen toe te passen dan momenteel het geval is. Sommige professionals zien hierin kansen, afhankelijk van de hoogte van het schadebedrag of het kunnen verkrijgen van de benodigde NAW-gegevens. Anderen benadrukken dat niet de specifieke fraudevorm bepalend is, maar dat sprake moet zijn van een geschikte civiele rechtsgrond (zoals de onrechtmatige daad of onverschuldigde betaling). Verder is een aantal respondenten terughoudend ten aanzien van het inzetten van civielrechtelijke procedures bij meerdere fraudevormen. Volgens hen is de impact van fraude op slachtoffers hierbij van invloed: bij hogere schadebedragen wordt strafrechtelijk ingrijpen noodzakelijk geacht of worden vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheid om dergelijke bedragen via het civiele recht te verhalen op de begunstigden. Daarbij spelen volgens hen verschillende factoren een rol, waaronder de mate waarin het slachtoffer aan het slachtofferschap 'heeft bijgedragen' en verschillen in slachtofferbehoeften. Er zijn ook professionals die aangeven dat nader onderzoek naar de toepassing van het civiele recht bij andere fraudevormen gewenst is, omdat bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk is of het type fraude samenhangt met de hoogte van de financiële schade of de rol van begunstigde rekeninghouders. Tot slot gaven professionals uit de financiële sector aan dat de PNBf voor veel vormen van online fraude kan worden ingezet, namelijk alle vormen van niet-bancaire fraude, maar dat niet alle stakeholders hiervan op de hoogte zijn.

Mogelijkheden voor centralisatie

Vrijwel alle professionals in het huidige onderzoek achten het wenselijk dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst centraal georganiseerd wordt. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat slachtoffers momenteel te maken hebben met een versnipperd landschap van hulpinstanties en dat één centraal aanspreekpunt de toegankelijkheid voor slachtoffers zou verbeteren. Ook verwachten professionals dat centralisatie kan bijdragen aan het voorkomen van excessieve concurrentie tussen civiele rechtsvertegenwoordigers en dat het kan leiden tot een beter overzicht van de omvang van het probleem

en onderlinge verbanden. Wanneer centralisatie wordt gecombineerd met een geautomatiseerd aangifteproces en het bundelen van zaken, worden daarnaast voordelen voor de politie en de rechtspraak gezien. Te denken valt aan meer efficiëntie, lagere kosten en kortere doorlooptijden. Slechts één professional is geen voorstander centralisatie door één partij, maar benadrukt het belang van samenwerking binnen (al bestaande) netwerken. Deze respondent acht hierbij regie vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid belangrijk.

Professionals die voorstander zijn van centralisatie door één partij, noemen verschillende organisaties die in de toekomst mogelijk een centrale rol in de civielrechtelijke afdoening van online fraude zouden kunnen vervullen: de politie, de Fraudehelpdesk, Slachtofferhulp Nederland en een onafhankelijke stichting. Voorstanders van een coördinerende rol voor de politie geven aan dat deze organisatie goed vindbaar is voor slachtoffers van online fraude. Ook wordt als sterk punt gezien dat de politie bevoegd is de NAW-gegevens van begunstigden op te vragen en te op juistheid te controleren. Professionals vragen zich echter ook af of coördinatie tot de politietaak behoort, of de politie voor een dergelijke rol over voldoende capaciteit beschikt en of de politie slachtoffers zorgvuldig genoeg kan begeleiden. Voorstanders van een coördinerende rol voor de Fraudehelpdesk benadrukken haar onafhankelijke positie, specialisatie in fraude en bekendheid onder slachtoffers. Bezwaren betreffen een gebrek aan capaciteit, technische onhaalbaarheid en juridische beperkingen. Ook wordt genoemd dat de Fraudehelpdesk andere kerntaken heeft. Een enkele professional ziet Slachtofferhulp Nederland als goede kandidaat voor een coördinerende rol, al achten enkele andere professionals dat niet wenselijk omdat deze organisatie zich zou moeten blijven richten op het bieden van psychosociale ondersteuning aan slachtoffers. Eén respondent pleit voor een onafhankelijke stichting (SODA) als coördinerende partij, mits deze zelf geen incassowerkzaamheden meer zou verrichten. Er zijn verder ook professionals die aangeven niet te weten welke partij geschikt is de coördinatie op zich te nemen. Het oprichten van een geheel nieuwe organisatie wordt 'in het al versnipperde hulplandschap' tot slot door geen van de professionals wenselijk geacht.

Wenselijkheid en haalbaarheid schaalvergroting

Een aantal professionals acht schaalvergroting wenselijk omdat alle slachtoffers van online fraude in de gelegenheid moeten worden gesteld om de schade via een civielrechtelijke procedure te verhalen. Andere professionals achten schaalvergroting alleen onder bepaalde voorwaarden wenselijk. Zo zijn zij bijvoorbeeld van mening dat deze aanpak strafrechtelijke vervolging niet mag vervangen en/of dat er extra waarborgen moeten worden ingebouwd om kwetsbare rekeninghouders te beschermen. Tevens wordt genoemd dat moet worden onderzocht wat veranderingen in Europese regelgeving betekenen voor het proces van gegevensverstrekking binnen de PNB. Geen van de professionals geeft aan het *niet* wenselijk te vinden de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst op te schalen. Wel geven enkele professionals aan (nog) geen standpunt te kunnen innemen over de wenselijkheid van schaalvergroting.

Wat betreft de haalbaarheid van schaalvergroting signaleren de professionals zowel procedurele als juridische knelpunten. Zoals gezegd vinden zij dat de PNB niet beperkt zou moeten blijven tot binnenlandse transacties en dat meer betaaldienstverleners zouden moeten aansluiten of worden verplicht benodigde gegevens te delen. Ten behoeve van een duurzame civielrechtelijke afdoening pleiten professionals daarnaast voor toegang van financiële instellingen tot de Basisregistratie Personen (BRP) om de juistheid van NAW-gegevens te kunnen verifiëren. Dit zou de kans vergroten dat de (juiste) begunstigde rekeninghouder kan worden gevonden. Sommige professionals achten het wenselijk dat

gegevensverstrekking in de toekomst uitsluitend via de politie verloopt, bij voorkeur geautomatiseerd en kosteloos. Verder worden risico's gezien rondom de verhaalbaarheid in civielrechtelijke procedures. Ook ervaren sommige professionals bepaalde criteria die worden gesteld binnen de route via de PNB en de DA-pilot, zoals de eis van meerdere aangiften bij aan- en verkoopfraude, als beperkend. Tegelijkertijd zijn andere professionals van mening dat dit vereiste niet mag worden versoepeld, omdat dit nodig zou zijn om aan het strafrechtelijke vereiste van oplichting te voldoen. Enkele professionals plaatsen tot slot kanttekeningen bij de juridische houdbaarheid van het huidige proces van gegevensdeling door financiële instellingen, onder meer vanwege verwachte beperkingen onder de nieuwe Payment Service Regulation (PSR) en mogelijke tegenstrijdigheid met privacywetgeving, al zien andere professionals geen juridische knelpunten ten aanzien van schaalvergroting.

Gevolgen voor slachtoffers

Professionals voorzien zowel positieve als negatieve consequenties van schaalvergroting voor slachtoffers van online fraude. Enerzijds zou opschaling volgens professionals bijvoorbeeld leiden tot een hogere mate van tevredenheid, genoegdoening en weerbaarheid onder slachtoffers. Anderzijds zou schaalvergroting gevoelens van frustratie en secundaire victimisatie kunnen opleveren, bijvoorbeeld als gevolg van het niet kunnen verhalen van de schade. Professionals wijzen op het risico dat de begunstigde rekeninghouder onvindbaar is en benadrukken dat een toegewezen vonnis geen schadevergoeding garandeert wanneer de kosten niet (volledig) op de begunstigde kunnen worden verhaald. Een aantal professionals maakt zich daarnaast zorgen over mogelijke buitensporige concurrentie tussen uitvoeringspartijen, ofwel partijen die slachtoffers bijstaan, vooral wanneer commerciële belangen in het hulpverleningsveld een grote rol spelen. Andere risico's die worden genoemd, zijn langere doorlooptijden en hogere kosten voor slachtoffers. Tegelijkertijd achten sommige respondenten een eventuele negatieve impact beperkt, zoals wanneer slachtoffers vooral opgelucht zijn dat er überhaupt een alternatieve route bestaat.

Om de genoemde risico's voor slachtoffers te mitigeren, is goede informatievoorziening en verwachtingsmanagement volgens vrijwel alle professionals zeer belangrijk. Dit zou bijdragen aan realistische verwachtingen en kan eventuele teleurstelling voorkomen. Een deel van de respondenten pleit ervoor het proces zoveel mogelijk voor slachtoffers uit handen te nemen om stress te verminderen. Anderen zien kansen in (meer) focus op preventie, het invoeren van een keurmerk voor belangenbehartigers die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen of het verlagen van (advocaat)kosten voor slachtoffers. Tot slot zijn enkele professionals van mening dat het goed zou zijn een schadefonds voor slachtoffers van online fraude op te richten. Huidig rapport gaat ook in op de visie van professionals op de verschillende alternatieve mogelijkheden voor schadevergoeding buiten de civielrechtelijke afdoening en mogelijke risico's die zij hierbij zien.

Gevolgen voor rekeninghouders

De meeste professionals voorzien (onbedoelde) negatieve consequenties van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor begunstigde rekeninghouders. Hierbij is volgens hen van belang welke rol de rekeninghouder in het delict speelde, namelijk de intellectuele dader of de geldezel (een tussenpersoon wiens rekening is misbruikt voor frauduleuze doeleinden). Zo vinden meerdere professionals het onwenselijk, disproportioneel of onverantwoord om geldezels aansprakelijk te stellen, omdat zij kwetsbaar zouden zijn, zich niet financieel zouden hebben verrijkt of door een schadeclaim in ernstige

financiële problemen zouden kunnen raken. Sommigen professionals vinden voor geldezels vooral een opeenstapeling van mogelijke gevolgen (strafrechtelijk, bancaire en civiel) buitensporig. Wat het beoordelen van de consequenties voor begunstigde rekeninghouders volgens respondenten lastig maakt, is dat hiervan mogelijk ook positieve effecten uitgaan: civielrechtelijke aansprakelijkheid kan geldezels ontmoedigen en het criminel moeilijker maken hen in te zetten om het geld weg te sluisen. Tot slot wordt het risico op eigenrichting als mogelijk negatief gevolg voor rekeninghouders genoemd. Binnen de PNBf worden de NAW-gegevens van begunstigten rechtstreeks met slachtoffers gedeeld, hetgeen volgens professionals zou kunnen leiden tot bijvoorbeeld stalking, bedreiging en doxing.

Om bovengenoemde risico's voor rekeninghouders te verkleinen, pleiten professionals voor gerichte ondersteuning. Zij noemen verschillende opties, zoals een hulplijn bij de gemeente, schuld- en verslavingszorg, ondersteuning bij een geblokkeerde bankrekening, en – specifiek gericht op geldezels – hulp bij het verhalen van schade op de intellectuele dader, zowel civiel- als strafrechtelijk (bijvoorbeeld in samenwerking met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, ofwel AVIM). Verder benadrukken professionals het belang van maatwerk, proportionele incassodienstverlening en preventie. Bij laatstgenoemde kan worden gedacht aan betere voorlichting aan jongeren over de risico's van het uitlenen van een bankrekening. Tot slot verschilt de visie van professionals op bepaalde beschermende criteria binnen de DA-pilot van de politie. Sommige professionals willen deze criteria (blijven) hanteren, terwijl andere professionals pleiten voor het laten vervallen van deze criteria. Het gaat hierbij om criteria zoals het uitsluiten van kwetsbare rekeninghouders van civielrechtelijke aansprakelijkheid en de voorwaarde dat sprake moet zijn van meerdere aangiften alvorens een zaak voor civielrechtelijke aansprakelijkheid in aanmerking komt.

Gevolgen voor betrokken organisaties

Volgens professionals kan schaalvergroting van de civielrechtelijke afhandeling verschillende gevolgen hebben voor betrokken organisaties. Met betrekking tot de strafrechtketen wordt ten eerste genoemd dat de civielrechtelijke afdoening indirect zou kunnen leiden tot minder druk op de strafrechtketen, omdat hiervan een preventieve werking uitgaat. Wanneer de civielrechtelijke afdoening in de toekomst wordt gecentraliseerd en aangiften buiten de politieorganisatie worden verzameld en gebundeld, zou dit de strafrechtketen volgens enkele respondenten in de tweede plaats ook direct kunnen ontlasten. Andere professionals verwachten echter dat de effecten op de strafrechtketen beperkt zullen zijn, omdat het gaat om zaken die überhaupt niet in het strafrecht zouden worden afgedaan. Ten derde wijzen twee respondenten op een mogelijke indirecte belasting van de strafrechtketen. Hoewel lastig meetbaar, is het volgens hen realistisch dat rekeninghouders door een civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling in financiële problemen raken en daardoor juist crimineel gedrag gaan vertonen. Ten aanzien van de civiele keten verwachten enkele professionals dat schaalvergroting kan leiden tot langere doorlooptijden en extra druk op civiele rechtbanken. Een professional werkzaam in de civiele rechtspraak voorziet – afhankelijk van de daadwerkelijke toename in aantallen – echter weinig problemen, omdat dit soort zaken doorgaans bij verstek zullen worden afgedaan en daarmee weinig tijd in beslag zullen nemen. Verschillende civiele rechtsvertegenwoordigers en een professional uit de financiële sector verwachten daarnaast dat de organisaties waar zij werkzaam zijn over voldoende capaciteit beschikken om een zekere opschaling aan te kunnen. Daarentegen verwacht één professional uit de branche voor beschermingsmaatregelen bij het

vervallen van het criteria dat de verdachte niet opgenomen mag staan in het CCBR dat de capaciteit in deze sector bij opschaling tekortschiet omdat de werkdruk hier momenteel al behoorlijk onder druk staat.

Een succesvolle civielrechtelijke afdoening

Tot slot laat huidig onderzoek zien dat professionals een uiteenlopende invulling geven aan wat zij beschouwen als een succesvolle civielrechtelijke afdoening van online fraude. De afdoening wordt bijvoorbeeld als geslaagd gezien wanneer slachtoffers (een deel van) hun schade vergoed krijgen, tevredenheid, erkenning, rechtsherstel of (meer) regie ervaren, of wanneer zij eenvoudig toegang hebben tot het civiele recht. Ook het creëren van voldoende waarborgen voor begunstigde rekeninghouders en het vinden van een evenwicht tussen de belangen van zowel slachtoffers als begunstigden, worden als succesfactoren gezien. Sommige professionals koppelen succes juist aan de mate waarin rekeninghouders door de procedure worden afgeschrikt of bestraft. Andere respondenten achten factoren belangrijk die losstaan van de belangen van slachtoffers en/of rekeninghouders, waaronder een goede procedurele of juridische borging van de gehele afdoening of een hogere meldingsbereidheid onder slachtoffers. Het slagingspercentage, ofwel het aantal slachtoffers dat daadwerkelijk geld terugkrijgt, wordt niet door alle professionals als relevante factor gezien. Voor een aantal professionals draait succes primair om een goede aansluiting bij de behoeften van slachtoffers en deze behoeften zijn volgens hen niet altijd gericht op financiële compensatie. De percentages in antwoord de vraag bij welk slagingspercentage gesproken zou kunnen worden van een geslaagde civielrechtelijke afdoening lopen dan ook sterk uiteen, namelijk van (tenminste) één tot vijftig procent.

Aanbevelingen

Gezien huidig onderzoek deel uitmaakt van een groter onderzoek naar de civielrechtelijke afdoening van online fraude en de resultaten moeten worden gezien in het licht van de uitkomsten van alle deelonderzoeken samen, zijn in dit rapport geen praktische aanbevelingen opgenomen. Wel beschrijft het onderzoek wenselijk vervolgonderzoek.

1. Inleiding

In 2024 zijn naar schatting 2,4 miljoen Nederlanders slachtoffer geworden van online criminaliteit. Het grootste gedeelte hiervan was slachtoffer van oplichting en fraude (9 procent), waarbij aankoopfraude het meest voorkwam (CBS, 2025). De gevolgen van online fraude zijn groot. Ruim een op de tien slachtoffers geeft aan dat de fraude financiële problemen (11%) heeft veroorzaakt (CBS, 2025). Bovendien kunnen slachtoffers financiële schade lijden zonder daar problemen door te ondervinden. Het totale schadebedrag van alleen online fraude bedroeg in 2023 al zo'n 671 miljoen euro (CBS, 2025). Nog vaker leidde de fraude volgens slachtoffers tot emotionele of psychische problemen (15%) (CBS, 2025). Slachtoffers hebben bijvoorbeeld minder vertrouwen in andere mensen, voelen zich minder veilig, herleven het voorval steeds opnieuw of geven aan slaapproblemen, angst- en/of depressieve klachten te hebben (CBS, 2025). Ander onderzoek laat zien dat slachtoffers van online fraude bovendien kampen met gevoelens van schuld, schaamte, boosheid, woede en frustratie, stress, machteloosheid en verdriet (Leukfeldt *et al.*, 2018).

De aangiftebereidheid onder slachtoffers van online criminaliteit is met 21 procent echter laag (CBS, 2025), nog lager dan bij slachtoffers van traditionele delicten (CBS, 2025; Van de Weijer *et al.*, 2019; 2020). In de literatuur worden hiervoor verschillende verklaringen genoemd. Zo kan het zijn dat mensen het niet belangrijk vinden (CBS, 2025), niet weten dat zij slachtoffer zijn (De Paoli *et al.*, 2020; Yar & Steinmetz, 2019) of dat zij geen aangifte doen omdat zij zich schamen (Button *et al.*, 2020; De Paoli *et al.*, 2020; CBS, 2025). Het is ook mogelijk dat de financiële schade al werd vergoed (Button *et al.*, 2020; CBS, 2025). Een andere verklaring die wordt genoemd, is het gebrek aan vertrouwen in de politie om daders van online criminaliteit aan te houden (Domenie *et al.*, 2013; De Paoli *et al.*, 2020, Graham *et al.*, 2020) of de gedachte dat 'de politie er toch niets aan zal doen' (Van de Weijer *et al.*, 2020; CBS, 2025).

Slachtoffers die zich wel bij de politie melden, lopen tegen obstakels aan. Zo heeft onderzoek naar de in- en doorstroom van online criminaliteit in de strafrechtketen in de periode 2018-2020 op basis van een steekproef van 300.000 registraties uit het politieke systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH) laten zien dat er weinig registraties van online criminaliteit werden gevonden en bleek in zo'n 25 procent van de registraties geen sprake te zijn van een aangifte. Daarnaast bleek de doorstroom van zaken naar het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak nog geringer omdat in slechts 10 procent van de gevallen een verdachte kon worden gekoppeld (Ruiter *et al.*, 2023). Daarmee leek de organisatie van de politie in de breedte nog onvoldoende toegerust te zijn om online criminaliteitszaken effectief op te pakken (bijv. Leukfeldt *et al.*, 2012; 2019; Struiksma *et al.*, 2012; Boekhoorn, 2019). De laatste jaren zijn er binnen de politie diverse inspanningen verricht – waaronder de opzet van specialistische teams, zoals het Landelijk Meldpunt Internetoplichting (LMIO; een samenwerking tussen de politie en Marktplaats) en de Electronic Crime Task Force (ECTF; een samenwerking tussen de politie en banken), en de ontwikkeling van een landelijke aanpak (Operatie Centurion) en integrale aanpak (Actieplan Integrale Aanpak Online Fraude) van verschillende vormen van online fraude (Politie, 2024; Ruiter *et al.*, 2023; Secondant, 2025). Desondanks is er vanuit de praktijk en vanuit slachtoffers behoefte ontstaan voor een aanpak van online fraude buiten de strafrechtelijke keten (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a; 2024b).

Buiten het strafrecht is het voor slachtoffers van online fraude sinds lange tijd mogelijk zelf een civiele rechtsvertegenwoordiger, zoals een gerechtsdeurwaarder, rechtsbijstandsverzekeraar of advocaat, in te schakelen om de geleden schade op de (vermeende) fraudeur te verhalen. Deze vertegenwoordiger

probeert het geld eerst buitengerechtelijk terug te vorderen door aanmaningen te sturen naar de begunstigde rekeninghouder, ofwel de ontvanger van het geld. Indien terugbetaling uitblijft, kan er namens het slachtoffer worden gedagvaard. Een civiele rechter kan de begunstigde rekeninghouder dan op grond van het privaatrecht al dan niet aansprakelijk stellen en de vordering tot schadevergoeding toe- of afwijzen. Op basis van onderzoek (Schrama & Geurts, 2012; Van Dongen *et al.*, 2013) werd in een adviesrapport van de commissie Donner (2021)¹ geconcludeerd dat slachtoffers van strafbare feiten nauwelijks van deze civielrechtelijke procedure gebruikmaakten, bijvoorbeeld omdat de dader niet altijd bekend is, niet altijd afdoende bewijs kan worden geleverd, de procedure veel tijd, geld en energie kost en de verhaalspositie van het slachtoffer niet per definitie goed is (een toewijzend vonnis betekent bijvoorbeeld niet dat de vergoeding daadwerkelijk zal worden betaald).

In 2021 werden de mogelijkheden voor slachtoffers van online fraude om gebruik te maken van deze civielrechtelijke procedure verruimd op verzoek van toenmalig Minister Grapperhaus.² Middels de Procedure NAW-gegevens Begunstigde bij niet-bancaire Fraude (PNBF) kunnen slachtoffers van online fraude door de betaaldienstverlener een terugstortverzoek naar de ontvanger van het geld laten sturen en bij gebrek aan volledige terugbetaling de naam, het adres en de woonplaats (NAW) van die persoon ontvangen (Betaalvereniging Nederland, 2023a). Met deze gegevens kan het slachtoffer een (civiele) rechtsvertegenwoordiger in de hand nemen en een civielrechtelijke procedure starten (Betaalvereniging Nederland, 2023b). In de tweede plaats is de politie gestart met de pilot 'Directe Aansprakelijkheid', waarin slachtoffers van aan- en verkoopfraude door bepaalde eenheden van de politie worden gewezen op de mogelijkheid om de geleden schade civielrechtelijk terug te vorderen (Hoorweg & Smallenbroek, 2022).

Er wordt verwacht dat het aantal slachtoffers van online fraude dat gebruikmaakt van de civielrechtelijke procedure zal toenemen. Deze verwachting is niet alleen gebaseerd op de komst van de PNBF, maar ook op toenemende aandacht voor de civielrechtelijke procedure in de media³ en op websites van bijvoorbeeld consumenten- en slachtofferorganisaties⁴ en doordat de procedure inmiddels kosteloos wordt aangeboden door civiele rechtsvertegenwoordigers. Bovendien zet het kabinet-Jetten in op het eenvoudiger maken van het verhalen van de schade op daders voor slachtoffers, onder meer door middel van een aparte, laagdrempelige procedure naast het strafproces (Coalitieakkoord, 2026). Het is tot op heden echter onbekend hoeveel slachtoffers van online fraude gebruik hebben gemaakt van de civielrechtelijke procedure en of hierbij sprake is van een toenemende trend. Wel hebben inmiddels meerdere rechtszaken plaatsgevonden, waarbij slachtoffers in het gelijk zijn gesteld en begunstigde rekeninghouders zijn opgelegd het geldbedrag, de buitengerechtelijke incassokosten en de proceskosten terug te betalen.⁵

Deze ontwikkelingen onderschrijven de noodzaak dat er inzicht moet komen in de procedure, diens gevolgen voor slachtoffers, daders, betrokken instanties en de maatschappij en de mogelijkheden om eventuele risico's te verkleinen. Omdat dit inzicht tot op heden zeer beperkt is, is het lectoraat

¹ Een door de minister voor Rechtsbescherming in juli 2020 ingeroepen adviescollege dat als taak heeft te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten (Donner *et al.*, 2021).

² *Kamerstukken II 2020/21*, 28 684, nr. 638.

³ Zie bijvoorbeeld Voermans (2021, 2 februari) en Radar (2022, 2 april).

⁴ Zoals de Betaalvereniging Nederland (2023a), de Consumentenbond (2023), Fraudehulpdesk (2024) en Slachtofferhulp Nederland (2024).

⁵ Zie onder meer Rb. Amsterdam 4 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7675.

Cybercrime & Cybersecurity van de Haagse Hogeschool in samenwerking met een consortium van praktijkpartners gestart met een onderzoeksproject waarin de civielrechtelijke afdoening van online fraude centraal staat. Nadat meer inzicht is verkregen in de praktische vormgeving en juridische beslaglegging van de civielrechtelijke afdoening van online fraude (deelonderzoek 1), de kennis en behoeften van (potentiële) slachtoffers van online fraude (deelonderzoek 2), de ervaringen van slachtoffers (deelonderzoek 4) en de ervaringen van rekeninghouders en diens vertegenwoordigers (deelonderzoek 5), tracht huidig onderzoek (deelonderzoek 6) meer inzicht te verkrijgen in de gevolgen van het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude.

In het vervolg van deze rapportage (Hoofdstuk 2) worden de onderzoeksvragen gepresenteerd, wordt het onderwerp van dit onderzoek afgebakend en staat beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de onderzoeksvragen van dit onderzoek. In Hoofdstuk 4 volgt de conclusie van het onderzoek en in Hoofdstuk 5 wordt tot slot gereflecteerd op de methodologische keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt en wordt ingegaan op de wetenschappelijke implicaties van de resultaten.

2. Onderzoeksvragen en methodische verantwoording

Dit hoofdstuk geeft de onderzoeksvragen weer (paragraaf 2.1). Daarnaast wordt het onderwerp van onderzoek afgebakend (2.2) en staat beschreven welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt en welke aanpak werd gehanteerd bij de dataverzameling en -analyse (paragraaf 2.3). Tot slot licht dit hoofdstuk de ethische aspecten en datamanagement van dit onderzoek toe (paragraaf 2.4).

2.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit deelonderzoek luidt:

‘Wat is de visie van professionals (werkzaam in de juridische keten, financiële sector, overheid en belangenbehartiging) op schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude en de gevolgen hiervan voor slachtoffers, begunstigde rekeninghouders en betrokken organisaties?’

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is een aantal deelvragen opgesteld:

- a) Hoe zien professionals schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst voor zich?
- b) In welke mate en op welke manier zou de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals centraal moeten worden georganiseerd?
- c) In hoeverre is schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals wenselijk?
- d) In hoeverre is schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals haalbaar en welke stappen zijn hiervoor eventueel nodig?
- e) Welke gevolgen heeft het op grote schaal civielrechtelijk afhandelen van online fraude volgens professionals voor slachtoffers, begunstigde rekeninghouders en (in de toekomst) betrokken organisaties?
- f) In hoeverre en op welke wijze kunnen eventuele risico's voor slachtoffers, begunstigde rekeninghouders en (in de toekomst) betrokken organisaties volgens professionals worden verkleind?
- g) Wanneer is de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals succesvol?

2.2 Afbakening van het onderzoek

In de eerste plaats richt dit onderzoek zich op online fraude. Fraude is een breed begrip en kent veel verschillende vormen die zowel online als offline kunnen voorkomen. Dit onderzoek richt zich aan bij de volgende definitie van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: *‘Bij fraude is altijd sprake van opzettelijk bedrog en een benadeelde. Zaken worden door de fraudeur anders voorgesteld dan ze werkelijk zijn, met als doel onrechtmatig voordeel te krijgen’*. Het betreft dus het ontfoetselen van geld of goederen aan nietsvermoedende personen met mooie woorden en voorstellingen. Bij online fraude gaat het om de online variant van de klassieke oplichting. Voorbeelden van delicten die onder online fraude

vallen zijn aankoopfraude, verkoopfraude, identiteitsfraude, vriend-in-nood-fraude en (in lijn met de Veiligheidsmonitor van het CBS) phishing. Hoewel de term online fraude in de praktijk afwisselend wordt gebruikt met de term online oplichting, wordt omwille van de leesbaarheid in dit rapport de term online fraude gehanteerd.

De civielrechtelijke afdoening van online fraude verwijst in dit rapport naar de stappen die slachtoffers van online fraude kunnen nemen met het oogmerk de geleden schade middels een civielrechtelijke procedure te verhalen op de begunstigde rekeninghouder (de ontvanger van het geld). De civielrechtelijke afdoening van online fraude verwijst daarmee enerzijds naar de stappen die door of namens slachtoffers van online fraude kunnen worden genomen met het oogmerk een civielrechtelijke procedure op te starten, waaronder bijvoorbeeld de Procedure NAW-gegevens Begunstigde bij niet-bancaire Fraude (PNBF) en anderzijds alle stappen die door slachtoffers of diens vertegenwoordigers kunnen worden genomen tijdens de civielrechtelijke procedure (zie voor meer informatie de toelichting op Figuur 1 en Figuur 2 in deelonderzoek 1; Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a).

Met de civielrechtelijke procedure wordt zowel verwezen naar de buitengerechtelijke fase (de incassoprocedure) als de gerechtelijke fase (de rechtsprocedure, ook wel de civiele procedure genoemd), tenzij anders vermeld. De civielrechtelijke procedure is mogelijk op basis van het civiele recht (ook wel privaats- of burgerlijk recht genoemd), dat zich richt op de regeling van rechtsverhoudingen tussen burgers onderling.

Tot slot wordt in dit rapport gesproken over 'slachtoffers' en 'begunstigde rekeninghouders', terwijl in een incassoprocedure wordt gesproken over 'schuldeisers' en 'schuldenaren' of 'debiteuren' en in een civiele procedure over 'eisers' en 'gedaagden'. Met het oog op de leesbaarheid is ervoor gekozen een vergelijkbare terminologie aan te houden en alleen indien noodzakelijk de overige termen te gebruiken.

2.3 Onderzoeksmethoden

Met als doel de in paragraaf 2.1 geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden zijn interviews uitgevoerd met experts op het gebied van online fraude, werkzaam in de juridische keten, financiële sector, overheid en belangenbehartiging. Deze paragraaf gaat in op de wijze van dataverzameling (paragraaf 2.3.1), steekproefsamenstelling (paragraaf 2.3.2) en data-analyse (paragraaf 2.3.3).

2.3.1 Dataverzameling

In het huidige onderzoek zijn interviews gehouden met als doel inzicht te krijgen in de visie van professionals op (de gevolgen van) het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening bij online fraude. Gedurende de periode van maart tot en met juni 2025 zijn verschillende respondenten benaderd voor deelname aan het onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van een 'target sample', hetgeen inhoudt dat de steekproef bewust is samengesteld. Vanuit betrokken consortiumpartners, de lijst met respondenten die aan andere deelonderzoeken hebben meegewerkt en op basis van het netwerk van de onderzoekers is een lijst opgesteld met potentiële respondenten. Deze lijst is vervolgens aangevuld met professionals uit het netwerk van de opdrachtgever. Voor deelname aan het onderzoek was vereist dat respondenten ervaring hebben met of kennis hebben van het (strafrechtelijk of civielrechtelijk) afdoen van strafbare feiten, bij voorkeur online fraude, of zich in hun werkzaamheden bezighouden met de aanpak

van online fraude, het ondersteunen van slachtoffers of het ontwikkelen van beleid op dit terrein. Potentiële respondenten werden hoofdzakelijk per mail en in een enkel geval via LinkedIn of het contactformulier op de website uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. Zij ontvingen hierbij een informatiebrief met toelichting over het onderzoek.

De interviews zijn afgenomen in de periode van april tot en met juni 2025 en vonden, afhankelijk van de voorkeur van de respondenten, plaats in persoon of via Microsoft Teams. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een interviewprotocol (zie Bijlage 1). Met toestemming van de respondenten zijn de interviews opgenomen. In Amberscript, een online transcriptiesoftware, zijn transcripten van de gesprekken opgevraagd, waarna deze zijn nagelezen en aangepast. Dit was onder andere nodig omdat vakjargon door deze software niet altijd werd herkend. In hetzelfde programma zijn de transcripten geanonimiseerd waardoor de gegevens niet naar de respondenten te herleiden zijn.

2.3.2 Steekproef

In totaal zijn 31 professionals benaderd, waarvan 25 professionals uiteindelijk hebben deelgenomen aan het huidige onderzoek (respons = 80.6%). Hiervoor zijn in totaal 19 interviews afgenomen, in een aantal gevallen met meerdere respondenten vanuit dezelfde organisatie. Hiervan bestonden twee interviews uit een vervolginterview omdat het eerste gesprek omwille van de tijd is afgebroken. Er werden verschillende redenen genoemd waarom respondenten niet wilden of konden deelnemen aan een interview, namelijk dat de persoon niet meer werkzaam is voor de betreffende organisatie (N=2), naar eigen inzicht (inmiddels) te ver van het onderwerp af staat (N=2) of omdat zijn of haar agenda het niet toeliet (N=1). Van één persoon hebben de onderzoekers geen reactie ontvangen. De gemiddelde duur van de interviews betreft 1 uur en 31 minuten. Een overzicht van (het aantal) respondenten en de sector waarin zij werkzaam zijn, is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1. Overzicht respondenten per organisatie/sector

<i>Organisatie/sector</i>	<i>Aantal respondenten</i>	<i>Respondentnummer</i>
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	3	JV1 t/m JV3
Politie ¹	4	POL1 t/m POL4
Openbaar Ministerie	2	OM1 en OM2
Zittende Magistratuur	1	ZM1
Civiele rechtsvertegenwoordiging	6	CRV1 t/m CRV6
Financiële sector (brancheverenigingen)	2	FIN1 en FIN2
Slachtofferorganisatie (Slachtofferhulp Nederland, Fraudehelpdesk)	4	SL1 t/m SL4
Consumentenorganisatie (Consumentenbond)	2	CO1 en CO2
Branchevereniging voor organisaties actief in bewindvoering, mentorschap, curatele en inkomensbeheer	1	BV1
<i>Totaal</i>	25	

¹ Waarvan twee respondenten direct betrokken zijn geweest bij de pilot DA en twee respondenten betrokken waren bij de landelijke aanpak van gedigitaliseerde criminaliteit.

2.3.3 Data-analyse

De interviewtranscripten zijn geanalyseerd in het kwalitatieve data-analyse programma Atlas.ti. Met als doel de informatie op topic te kunnen clusteren, is gebruik gemaakt van thematische en open codering. Dat houdt in dat enerzijds gebruik is gemaakt van thematische codes die gebaseerd zijn op de topiclijst (bijvoorbeeld 'T_Schaalvergroting_wenselijkheid' en 'T_Schaalvergroting_haalbaarheid', waarmee de visie van professionals op de wenselijkheid en haalbaarheid van schaalvergroting in kaart werd gebracht) en anderzijds van open codes voor alle overige relevante data (zoals O_Inrichting_benodigd_procedureel' en O_Inrichting_benodigd_juridisch', waarmee informatie over benodigde stappen voor schaalvergroting werd geclusterd). De quotes zijn per code opgevraagd en op basis daarvan zijn de resultaten geschreven.

2.4 Ethische toetsing en datamanagement

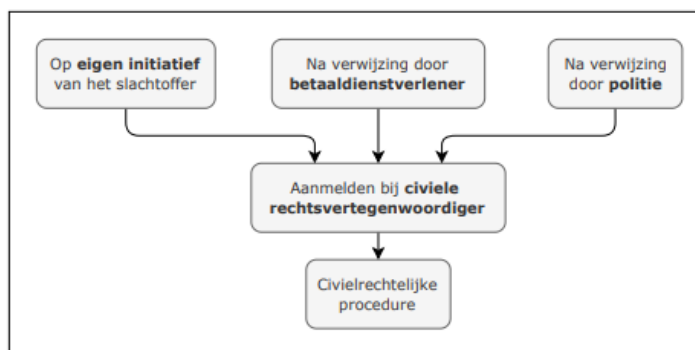
Een verzoek tot toetsing van de ethische aspecten van dit onderzoek is voorgelegd aan de Ethische Adviescommissie van de Haagse Hogeschool om te waarborgen dat dit onderzoek op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd. Die commissie concludeerde geen bezwaren te hebben.

De interviews zijn opgenomen met een *encrypted* audiorecorder. De audiobestanden zijn opgeslagen in SURF Research Drive, een door de overheid ontwikkelde gecertificeerde online omgeving dat opslag biedt voor onderzoeksprojecten met persoons- en/of gevoelige data volgens de AVG-richtlijnen. De audiobestanden zijn geüpload in Amberscript. Zowel de omgeving in Research Drive als in Amberscript was uitsluitend beschikbaar voor de onderzoekers van dit onderzoek. Na het controleren en anonimiseren van de transcripten zijn de audiobestanden van de recorder verwijderd en de transcripten opgeslagen in Research Drive. De data zullen in overeenstemming met de afspraken rondom het doen van wetenschappelijk onderzoek gedurende een periode van tien jaar worden bewaard.

3. Schaalvergroting civielrechtelijke afdoening van online fraude

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe professionals schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening in de toekomst voor zich zien (deelvraag a, paragraaf 3.1). Daarbij komt aan bod hoe zij aankijken tegen de toepassing van de civielrechtelijke afdoening op andere fraudevormen (paragraaf 3.1.1) en in hoeverre en op welke manier deze afdoening volgens hen centraal georganiseerd zou moeten worden (deelvraag b, paragraaf 3.1.2). Verder gaat dit hoofdstuk in op de vraag in hoeverre schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening volgens professionals wenselijk is (deelvraag c, paragraaf 3.2), hoe haalbaar zij dit achten en welke stappen daarvoor volgens hen nodig zijn (deelvraag d, paragraaf 3.3). Voorts wordt uiteengezet welke gevolgen schaalvergroting kan hebben voor slachtoffers, begunstigde rekeninghouders en (in de toekomst) betrokken organisaties (deelvraag e, paragraaf 3.4) en hoe eventuele risico's kunnen worden verkleind (deelvraag f, paragraaf 3.4). Paragraaf 3.5 gaat vervolgens in op de vraag wanneer de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals als succesvol kan worden beschouwd (deelvraag g). Tot slot komt de visie van professionals op diverse alternatieve mogelijkheden voor schadevergoeding aan slachtoffers van online fraude aan bod (paragraaf 3.6).

Dit hoofdstuk bouwt verder op deelonderzoek 1 (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a), dat drie gangbare routes beschrijft waarlangs slachtoffers van online fraude doorgaans een civielrechtelijke procedure starten (zie Figuur 1). Slachtoffers kunnen zich ten eerste rechtstreeks wenden tot een civiele rechtsvertegenwoordiger, zoals een incassobureau, gerechtsdeurwaarder of rechtsbijstandsverzekeraar. Daarnaast kunnen slachtoffers via bepaalde betaaldienstverleners gebruikmaken van de Procedure NAW-gegevens Begunstigde bij niet-bancaire Fraude (PNBF), waarmee zij onder voorwaarden kosteloos de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) van de begunstigde rekeninghouder kunnen opvragen om een civielrechtelijke procedure te starten. In de derde plaats kunnen slachtoffers onder voorwaarden door de politie binnen de pilot 'Directe Aansprakelijkheid' (DA) worden doorverwezen naar een betrokken civiele rechtsvertegenwoordiger.



Figuur 1. Overzicht gebruikelijke routes voor slachtoffers van online fraude

3.1 Inrichting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude

Binnen het huidige onderzoek is aan professionals gevraagd wat zij verstaan onder het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Hoewel niet alle professionals hier een duidelijk beeld van hebben, geeft een deel van hen (N=11) aan dat zij hieronder verstaan het uitbreiden, breder bekend maken en/of toegankelijker maken van de bestaande structuren (zie Figuur 1, paragraaf 3).

Ten eerste verstaan acht professionals (werkzaam voor de politie, het OM en in de civiele rechtsvertegenwoordiging) onder schaalvergroting dat de DA-pilot van de politie in de toekomst wordt uitgebreid van drie naar alle (tien) politie-eenheden. Zo zegt POL1: *“Ik zou daaronder verstaan dat het buiten de [huidige] pilot-eenheden meer verspreid wordt over het hele land, hè, dus dat meerdere eenheden aan gaan sluiten”*, en POL2: *“Je hebt een bepaalde omvang van massa nodig. En die heb je niet met drie eenheden. [...] Dus dat betekent dat je sowieso naar het niveau van alle eenheden op moet schalen.”* Meerdere professionals binnen de politie (POL1, POL3, POL4) zien ook mogelijkheden voor schaalvergroting van het gebruik van de DA bij meerdere vormen van fraude (zie ook paragraaf 3.1.1). Verder vullen enkele professionals aan dat een evaluatie van de criteria⁶ die momenteel worden gehanteerd binnen de DA-pilot ertoe zou kunnen leiden dat meer slachtoffers van online fraude de schade civielrechtelijk kunnen terugvorderen. Respondent POL3 gaat hierbij specifiek in op het vereiste dat de begunstigde rekeninghouder niet opgenomen mag staan in het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR): *“Wat ons betreft denk ik dat je zou moeten onderzoeken of schuldhulpverlening, bewindvoering, curatele, één van die drie, of je dat kunt loslaten. Want dat vergroot de kans van slagen voor het slachtoffer; je hebt een aanspreekpunt.”* Respondent POL4 ziet, zeker wanneer het CCBR-criteria in de toekomst los wordt gelaten, aanvullende mogelijkheden voor schaalvergroting. Deze respondent ziet voor zich dat korte lijntjes met hulpverleningsinstanties op touw worden gezet. Op de visie van professionals op aanpassingen van de voorwaarden van de afdoening wordt later in dit rapport (paragraaf 3.3.1) verder ingegaan.

Ten tweede benoemen respondenten (N=5) ten aanzien van de route via de betaaldienstverlener (Figuur 1, paragraaf 3) dat zij onder schaalvergroting verstaan dat de PNBF breder bekend wordt gemaakt en/of wordt uitgebreid. Zo stelt respondent CO2:

“Je zou er op één of andere manier meer bekendheid aan kunnen geven. Gewoon ook omdat natuurlijk blijkt dat heel veel mensen geen aangifte doen of het niet melden. En degenen die natuurlijk melden, die krijgen als het goed is wel te horen dat de regeling bestaat. Maar die andere, wat is het, 80 procent, die weten van niks.”

De overige vier professionals stellen zich voor dat de PNBF in de toekomst door een breder scala aan betaaldienstverleners wordt uitgevoerd. Zij gaan hierbij specifiek in op de rol van (binnen- en buitenlandse) Payment Service Providers (PSP's). Een PSP kan bijvoorbeeld de bank van de begunstigde

⁶ In samenspraak met het OM heeft het LMIO een aantal criteria opgesteld waaraan een cluster moet voldoen om in aanmerking te komen voor afdoening via directe aansprakelijkheid. Zo is vereist dat sprake is van een strafbaar feit, sprake is van meerdere aangiften tegen de verdachte, de verdachte meerderjarig en een *first offender* is, de verdachte geen kwetsbaar subject is (zoals verslaafd, dakloos, niet ingeschreven, et cetera), de verdachte geen aangifte heeft gedaan van misbruik van zijn of haar bankpas/-rekening en de verdachte niet voorkomt in het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) (Hoorweg & Smallenbroek, 2022).

rekeninghouder zijn, maar ook een betaalinstelling die betalingen namens een webwinkel ontvangt en die aan de webwinkel doorbetaalt. Respondent CO1 benoemt dat de PNBf voor een succesvolle toepassing van de civielrechtelijke afdoening in de toekomst minder vrijblijvend zou moeten zijn: *“De regeling is van de Betaalvereniging Nederland, maar die legt het niet verplicht op aan haar leden. [...] Nou, de banken hebben zich dan gecommitteerd om mee te doen, maar al die andere leden niet, zeg maar. Laat staan niet-leden.”* De respondenten POL3, CRV5 en CRV6 zien graag dat de tenaamstellingen van webshops die van een PSP gebruikmaken in de toekomst beter kenbaar worden gemaakt en/of dat hierop beter wordt gehandhaafd, zodat de kans op verhaal voor slachtoffers wordt vergroot. Professionals uit de financiële sector (FIN1, FIN2) voorzien echter juist minder mogelijkheden om de PNBf in de toekomst op grotere schaal toe te passen. Respondent FIN2 schrijft dit onder meer toe aan ontwikkelingen in de Europese wetgeving en aan de constatering dat fraudeurs in toenemende mate gebruikmaken van buitenlandse rekeningen met als doel geld weg te sluisen. Meer informatie over deze en andere knelpunten voor het op grotere schaal inzetten van de PNBf komt aan bod in paragraaf 3.3.

Ten derde denkt één van de respondenten (CRV4) bij schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening hoofdzakelijk aan het op schaal brengen van de route waarin slachtoffers de civiele rechtsvertegenwoordiger op eigen initiatief weten te vinden (Figuur 1, paragraaf 3). Naast het behouden van de pilot DA en de PNBf ziet respondent CRV4 mogelijkheden in een *‘algemene inbedding’* van de civielrechtelijke mogelijkheden voor slachtoffers binnen de maatschappij. Met als doel de toegang tot het recht te vergroten, zouden meer slachtoffers van online fraude volgens deze respondent op hun civielrechtelijke mogelijkheden kunnen worden gewezen: *“Wijs altijd op het civiele recht, want op die manier maak je het recht toegankelijk voor een slachtoffer. Ik zou zeggen; bij elk bankcontact over online fraude en bij elke aangifte.”*

Tot slot beschrijven enkele respondenten (N=5) hun visie op schaalvergroting zonder daarbij in te gaan op de drie gebruikelijke routes voor slachtoffers uit Figuur 1, paragraaf 3. Drie respondenten hebben een meer algemeen beeld van de toekomstige civielrechtelijke afdoening. *“Ik denk dat het de voorkeur geniet dat het voor slachtoffers zo makkelijk en eenduidig mogelijk wordt gemaakt”,* aldus CRV1. Onder ‘het’ verstaat CRV1 het doen van aangifte, het verkrijgen van de gegevens van de fraudeur en het terugvorderen van de schade. Ook preventie – door zoveel mogelijk mensen bewust te maken van verschillende vormen van fraude – maakt volgens deze respondent deel uit van een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening. Respondent JV2 heeft de volgende visie voor de toekomst van de civielrechtelijke afdoening:

“Je zou eigenlijk willen dat je een soort hele duidelijke routekaart hebt waarin slachtoffers of gedupeerden dan zelf kunnen kiezen van nou, dit ga ik wel of niet doen [...], dat slachtoffers wel weten waar ze terecht kunnen en waar ze gebruik van kunnen maken, zeg maar.”

Ook respondent CRV3 is van mening dat *‘de drempel om het civiele recht op te starten’* in de toekomst omlaag zou moeten. De mogelijkheid voor slachtoffers om hun schade civielrechtelijk te verhalen, zou volgens deze respondent niet beperkt moeten worden door beleidsafwegingen of strafrechtelijke afwegingen die door de overheid en/of politie worden gemaakt. Bovendien acht respondent CRV3 het bij schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening noodzakelijk om de aanpak te coördineren (zie ook paragraaf 3.1.2).

Twee professionals binnen een slachtofferorganisatie (SL3, SL4) hebben tot slot juist een meer specifieke visie op schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Zij trekken een vergelijking met een ‘massaclaim’ in het strafrecht, waarbij een groep gedupeerden gezamenlijk een vordering instelt tegen een verdachte. Hoewel de rechtbanken hier (nog) niet volledig op zijn ingericht, verwachten SL3 en SL4 dat dergelijke collectieve vorderingen bij online fraude in de toekomst wel degelijk mogelijk zullen zijn.

3.1.1 Toepassing fraudevormen

Uit deelonderzoek 1 is gebleken dat wanneer slachtoffers van online fraude zich op eigen initiatief bij een civiele rechtsvertegenwoordiger aanmelden, het niet van belang is van welk type fraude zij slachtoffer zijn geworden. Er bestaan, afhankelijk van de fraudevorm, verschillende privaatrechtelijke rechtsgronden voor de vordering tot vergoeding van de schade, waaronder de onrechtmatige daad en de onverschuldigde betaling uit boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De PNBf kan worden ingezet bij oplichting na een aankoop bij een online nepverkoper of -webwinkel en oplichting met een vals tekstbericht of telefoontje, waarbij is betaald zonder daar iets voor terug te krijgen. De pilot DA wordt daarentegen in essentie bij aan- en verkoopfraude toegepast (zie voor meer informatie Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a).

Aan verschillende professionals (N=18) is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude (ook) betrekking zou moeten hebben op andere vormen van online fraude. Zestien professionals gaan hierop in, waarbij acht professionals aangeven dat zij hierin mogelijkheden zien. Zij stellen bijvoorbeeld dat deze afdoeningswijze in de toekomst breder getrokken kan worden (CRV3), toegepast kan worden op alle gevallen waarbij sprake is van geldelijk gewin (POL2) of alle gevallen die binnen de informatieverstrekkingmogelijkheden liggen (CRV4). Respondent SL4 geeft aan de civiele rechter bij uitstek geschikt is om complexe vorderingen te beoordelen: *“We zien in het strafrecht dat het voorkomt dat vorderingen worden afgewezen omdat ze bijvoorbeeld te complex zijn en daardoor worden slachtoffers eigenlijk gedwongen, als ze schadevergoeding willen ontvangen, dan moeten ze alsnog naar het civiele recht.”* Anderen (CRV5, CRV6) betogen dat het er niet toe doet of sprake is van fraude en zo ja, welke vorm, zolang er sprake is van een civiele rechtsgrond zoals een wanprestatie of onverschuldigde betaling. Daarnaast benadrukken professionals uit de financiële sector dat de PNBf in principe van toepassing is op alle vormen van niet-bancaire fraude, ofwel fraude waarbij een slachtoffer onbewust of onder valse voorwendsels zélf de betaling aan de fraudeur heeft uitgevoerd. Zo zegt respondent FIN2:

“Hij [de PNBf] is al breed, he? Want het lijkt, er is een aanname bij politie dat alleen aan- en verkoopfraude via die PNBf kan worden gedaan. Maar dat is niet zo. [...] Er zijn heel veel verschillende soorten van fraude waar het op ingezet kan worden, dus daar zie ik ook nog wel mogelijkheden voor uitbreiding. Mochten die stakeholders dat willen.”

Andere professionals (N=8) benaderen de inzet van de civielrechtelijke afdoening bij meerdere of andere vormen van online fraude met terughoudendheid. De impact van fraude op slachtoffers werd het meest genoemd als argument om bepaalde vormen van online fraude al dan niet onder de civielrechtelijke afdoening te laten vallen. Beide professionals van het OM geven aan dat de civielrechtelijke afdoening

minder geschikt is voor de aanpak van online fraude waarbij hogere schadebedragen gemoeid zijn. Een hoger schadebedrag leidt volgens hen tot een hogere noodzaak om strafrechtelijk in te grijpen. Respondent OM2 maakt hierbij ook het onderscheid tussen bancaire en niet-bancaire fraude. Deze professional verwacht dat de impact op slachtoffers bij niet-bancaire fraude lager is dan bij bancaire fraude – waarbij fraudeurs de controle van de betaalmogelijkheden van het slachtoffer overnemen. Deze professional denkt dat slachtoffers van niet-bancaire fraude beter gebaat zijn bij civielrechtelijke procedures, waarbij de focus ligt op het terugvorderen van de financiële schade, en dat het strafrecht beter gereserveerd kan worden voor de aanpak bancaire fraudes, *‘omdat je de verdachte wil doen stoppen.’* Zo zegt OM2:

“Als het een relatief laag schadebedrag is, maar wel iets wat veel voorkomt, waarbij het slachtoffer zelf een, nou ja, enigszins initiërende rol heeft gehad, dan zou je kunnen zeggen dat het simpelweg niet past in het strafrecht vanwege de aantallen, maar ook vanwege de maatschappelijke relevantie, dat andere zaken eigenlijk meer ruimte zouden moeten krijgen in het strafrecht. Dus dat dan civiel recht gewoon prima op zijn plek zou kunnen zijn.”

Tegelijkertijd benadrukt OM2 dat financiële impact niet per definitie gelijkstaat aan het werkelijke schadebedrag en dat ook daarmee rekening mee moet worden gehouden:

“Het schadebedrag op zichzelf vind ik niet altijd leidend. We hebben daar wel richtlijnen voor, maar we zeggen ook altijd daar moet wel ruimte in zijn om daarvan af te wijken, want het is echt in iedere zaak wel anders. En je wilt ook niet dat het strafrecht alleen maar beschikbaar is voor mensen die veel geld kwijt zijn, maar waarschijnlijk ook gewoon simpelweg meer te besteden hadden.”

Respondent POL3 zet ook vraagtekens bij de toepassing van het civiele recht bij fraudevormen met een hoger schadebedrag. Deze politiemedewerker denkt dat men er in de toekomst niet aan ontkomt – *“Want waarom bij het ene delict wel en waarom niet bij het andere delict?”* – maar voorziet problemen omtrent de verhaalbaarheid. Aldus respondent POL3: *“Bij andere delicten liggen die schadebedragen gemiddeld natuurlijk veel hoger. En de vraag is: kun je dat überhaupt terugbetalen? [...] Is het instrument dan nog wel zinvol als je wel een vonnis hebt, maar je kunt niet terugbetalen?”* Voor het bepalen en vervolgens inzetten van een bepaald schadelimiet bij de civielrechtelijke afdoening ontbreekt het volgens deze respondent aan *‘voldoende referentiemateriaal.’* Bovendien bestaat volgens POL3 het risico dat het hanteren van een plafond ertoe leidt dat fraudeurs juist bewust streven naar hogere schadebedragen: *“Dan zou het bijna een aanjager zijn om strafbare feiten te plegen met hoge schadebedragen om die [aansprakelijkheid] te ontlopen.”*

Volgens deze respondent, evenals respondenten CO1, CO2, POL1 en POL4, is verdere reflectie nodig op de toepassing van civielrechtelijke afdoening bij andere vormen van online fraude. Zij wijzen op het gebrek aan duidelijkheid over de mate waarin en bij welke fraudevormen zogenoemde geldezels worden ingezet. Dit raakt volgens hen aan de haalbaarheid van een civielrechtelijke procedure en/of aan de morele afweging om het civiele recht al dan niet toe te passen. Een uitspraak van POL1 illustreert de zorgen die deze professionals hierover uiten: *“Ja, dat [brengt] toch gelijk denk ik alweer wat vraagstukken met zich mee [...], als je kijkt naar bijvoorbeeld bankhelpdeskfraude, [...] degene die het geld heeft*

gekregen, dat is vaak niet de geldezel, of je die [geldezel] dan ook daarvoor aansprakelijk moet stellen” (zie ook paragraaf 3.3.1).

Een andere professional (SL4) benadrukt tot slot dat hulpbehoeften van slachtoffers per fraudevorm kunnen variëren en stelt dat hiermee in de afdoening rekening zou moeten worden gehouden. Respondent SL4 illustreert dit met een bekend voorbeeld van een slachtoffer van een ‘romance scam’ en legt uit dat de civielrechtelijke afdoening in zulke gevallen mogelijk effectief kan zijn, maar dat dit niet altijd toereikend is:

“Dus die slachtoffers, die gaan vaak ook door een bepaald rouwproces heen omdat zij eigenlijk afscheid moeten nemen van iemand die er nooit is geweest. Dat is een heel belangrijk aspect van de gevolgen en van de verwerking van zo'n slachtoffer. En dan ben je er met het compenseren van de schade nog niet. Ik denk dat dat niet betekent dat zo'n civiele procedure misschien niet zou helpen. Dat helpt zeker wel, want het is een manier om dat geld mogelijk terug te krijgen of een deel daarvan. Maar het zou dan moeten samenlopen met ook aandacht voor de andere hulpvragen die er liggen.”

3.1.2 Centralisatie

Wenselijkheid

Aan de professionals is ook gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst centraal georganiseerd zou moeten worden. Zestien van hen spreken zich hierover uit. Vrijwel al deze professionals (N=15) achten centralisatie wenselijk. Zij zijn werkzaam bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (N=1), de politie (N=4), in de civiele rechtsvertegenwoordiging (N=3), in de financiële sector (N=1), voor een consumentenorganisatie (N=2) en bij slachtofferorganisaties (N=4).

Een belangrijke reden dat een aantal respondenten (N=4) centralisatie wenselijk acht, is dat slachtoffers – mede vanwege het bestaan van een veelheid aan betrokken organisaties – zich dan niet bij verschillende instanties hoeven te melden en niet telkens opnieuw hun verhaal hoeven te doen. Zo zegt JV3: *“Wij zien in het hulplandschap-verhaal voor slachtoffers [...] dat er een groot aanbod is van organisaties en dat het voor slachtoffers af en toe vrij ingewikkeld is en ze door de bomen het bos niet zien.”* Respondent POL2 specificeert deze bevinding door deze te relateren aan een specifiek demografisch kenmerk:

“Nou ja, in die jungle van het zoeken naar je eigen weg weten we natuurlijk nu al dat de zwakkeren in de samenleving die route nooit gaan vinden. En dat de hoogopgeleiden in de samenleving en de mensen die het misschien het minst nodig hebben, dat die dat het makkelijkst gaan vinden.”

Drie professionals noemen als belangrijke reden voor centralisatie van de civielrechtelijke afdoening dat voorkomen moet worden dat excessieve concurrentie ontstaat. Respondent CRV3 zegt bijvoorbeeld:

“En die schaalvergroting, die zou je dan ook moeten coördineren om te voorkomen [...] dat er concurrentie ontstaat over de ruggen van slachtoffers. En dat is in het belang van slachtoffers. En

dat is in het belang ook van daders. Want hoe meer concurrentie er is, hoe meer zaken ondergebracht worden bij diverse partijen. Hoe meer verschillende mensen een dader of een debiteur achterna gaan zitten, hoe meer kosten er worden gemaakt en alle kosten gaan naar al die dienstverleners toe die individueel aan de slag gaan. En alles wat naar een dienstverlener toe gaat, kan niet naar een slachtoffer toe gaan.”

Respondent SL3 trekt hierbij een vergelijking met de praktijk zoals die zich voordoet in letselschadezaken. In het werkveld van de letselschadeafhandeling zijn volgens SL3 veel partijen actief die slachtoffers bijstaan in het juridische proces om schadevergoeding te ontvangen, maar ontbreekt het aan controle op expertise. *“Die [partijen] hoeven niet eens juristen te zijn en hoeven niet te voldoen aan bepaalde keurmerken. Die kunnen gewoon actief worden op de markt en dat schaadt slachtoffers enorm.”* Deze schade ontstaat volgens SL3 en SL4 onder meer doordat partijen niet goed weten hoe zij op psychosociaal of emotioneel vlak met slachtoffers moeten omgaan. Respondent SL3 acht centralisatie belangrijk om te voorkomen dat er ‘een wildgroei aan belangenbehartigers’ ontstaat:

“Het is heel makkelijk om van het slachtofferschap van één persoon je eigen inkomstenbron te maken. [...] En ik denk dat met een bepaalde vorm van centralisering of een bepaald keurmerk of nou, iets om het een beetje te stroomlijnen, dan val je tenminste niet in die valkuil. En ik weet niet in hoeverre je dat helemaal kan voorkomen, maar het is wel belangrijk om daar je best voor te doen. Want het is echt ontzettend moeilijk om dit soort partijen uiteindelijk weer van de markt af te halen.”

Daarnaast wordt door respondenten als belangrijke reden voor centralisatie genoemd dat dit kan bijdragen aan een beter overzicht van de omvang van het probleem (POL1, CO1), en dat het de mogelijkheid biedt om onderlinge verbanden te blijven herkennen (POL4). Indien centralisatie tevens het geautomatiseerd doen van aangifte zou omvatten, zou dit volgens respondent CRV3 bovendien de opsporingscapaciteit van de politie kunnen versterken. Twee professionals (CRV3, SL2) zien daarnaast mogelijkheden om de doorlooptijden van rechtszaken te verkorten en/of de kosten en de belasting van de rechterlijke macht te verminderen, wanneer meerdere vorderingen in één procedure kunnen worden gecombineerd. Voorts wordt aangegeven dat een bepaalde vorm van coördinatie kan bijdragen aan het inbouwen van waarborgen, waardoor betrokkenen zoals kwetsbare rekeninghouders beter kunnen worden beschermd. Respondent POL2 illustreert dit met het voorbeeld van de criteria die zijn ingebouwd binnen de DA-pilot van de politie (zie ook paragraaf 3.1).

Slechts één professional, werkzaam als civiele rechtsvertegenwoordiger, zegt *geen* voorkeur te hebben voor het centraliseren van de civielrechtelijke afdoening van online fraude:

“Ik opteer niet voor een centraal gezag en sturing. [...] Ik denk zelf dat de oplossing ligt in gedeeld eigenaarschap, in die maatschappelijke betrokkenheid en het belang van juist afhankelijk van elkaar te zijn. [...] Ik denk dat de oplossing zit in dat je met elkaar beseft ‘we hebben allemaal een stukje van de puzzel, maar die moeten we wel aan elkaar leggen.’”

Deze respondent voert aan dat men in Nederland niet goed is in het besturen van massale organisaties. Daarnaast stelt de respondent: *“Dat maakbaarheidsprincipe elke keer nastreven, van ‘we moeten alles*

veranderen omdat het dan beter wordt, ik geloof daar niet zo erg in. Dat kost onwijs veel geld en tijd en tegen die tijd hebben we allang een andere criminaliteitsvorm.” Nederland is volgens deze respondent wél sterk in het opzetten van fijnmazige netwerken die bovendien *‘organisch veel sneller kunnen groeien.’* Ter voorbeeld noemt deze respondent het gezondheidsmodel waarbij huisartsen als poortwachters fungeren. Wat betreft de aanpak van online fraude zouden politieke basisteams en afdelingen achter alarmlijnen van betaaldienstverleners als poortwachters kunnen fungeren. Daar werken mensen die kunnen signaleren en indien nodig kunnen doorverwijzen. Eén meldpunt voor slachtoffers is volgens deze respondent een illusie:

“Het leven is best wel complex en je moet het makkelijker maken in de zin dat je van A naar B kan komen, maar de complexiteit bestaat altijd, dus daar zul je je toe moeten verhouden. En de complexiteit voor een slachtoffer wordt voor mijn gevoel minder groot als je zegt ‘we helpen je op weg.’ [Zij gaan] toch al naar de bank of naar de politie. Dat zit er in. Als je dat wil veranderen door naar een algemeen meldpunt te gaan, dan ben je jaren en jaren bezig om dat nog eens de deur uit te krijgen.”

Wel wijst deze respondent een ‘sterke, centrale rol’ toe aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit ministerie zou een strategie moeten uitdragen en hierop regie moeten uitvoeren: *“Wij gaan op deze manier online fraude bestrijden en dat moet vanuit de overheid op die manier in een langetermijnvisie. [...] We gaan het niet in ons eentje kunnen doen.”* Het Ministerie van Justitie en Veiligheid krijgt deze rol toebedeeld omdat hier volgens de respondent mensen werken die heel goed zijn in het overzien van alle knelpunten en belangen. *“Als een soort proces-architect.”*

Partijen

Respondenten die wél hun voorkeur voor centralisatie uitspreken, wijzen de verantwoordelijkheid hiervoor toe aan verschillende partijen: de politie (N=4), de Fraudehelpdesk (N=4), Slachtofferhulp Nederland (N=1) en een onafhankelijke stichting (N=1). De overige respondenten geven aan niet te weten welke partij geschikt is om een coördinerende rol op zich te nemen. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende scenario’s en de visie die professionals hierop hebben.

Coördinatie door de politie

Verschillende professionals (N=4) vinden het wenselijk als de politie een coördinerende rol uitvoert binnen de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Volgens één van de civiele rechtsvertegenwoordigers kan deze rol niet door een andere organisatie dan de politie worden vervuld, aangezien de politie een cruciale functie vervult als zowel ‘aanspreekpunt’ voor slachtoffers als ‘verstrekker’ van NAW-gegevens van begunstigden. De toegevoegde waarde van die laatste functie zit volgens deze civiele rechtsvertegenwoordiger in de mogelijkheid van de politie om de NAW-gegevens, die via het Verwijzingsportaal Banken bij de betreffende betaaldienstverlener worden gevorderd⁷, op juistheid te controleren. Daarnaast benadrukt deze respondent dat het doen van aangifte een belangrijk vereiste is voor het kunnen starten van een civielrechtelijke procedure.

⁷ Zie Van Leuken & Van ’t Hoff-de Goede (2024a) voor meer informatie.

Twee respondenten, werkzaam binnen de politie, zien eveneens een coördinerende rol voor de politie als wenselijk. Respondent POL4 noemt het belang van het voorkomen van versplintering tussen verschillende uitvoeringsorganisaties en het behouden van overzicht over onderlinge verbanden. Respondent POL3 benadrukt het belang van een poortwachtersfunctie die bij de casescreeners van de politie moet blijven liggen, vooral om de kwetsbaarheid van begunstigde rekeninghouders te kunnen signaleren (zie ook paragraaf 3.4.2). Respondent POL3 licht dit als volgt toe:

“Als je de civielrechtelijke procedure doet zónder tussenkomst van de politie, dan kan die kwetsbaarheid aan de voorkant niet bepaald worden. Wij kunnen dat wel. Dus wij kunnen wel maatwerk leveren. Wij kunnen kijken inderdaad van ‘oké, wat is er met deze persoon specifiek aan de hand? Is het een kwetsbaar persoon?’”

Respondent OM1 is van mening dat een coördinerende rol voor de politie wenselijk is, omdat het ‘een heel ingewikkeld verhaal’ wordt om bepaalde gegevens, zoals die van een aangever, te verstrekken aan een partij buiten de politie. Ook vindt OM1 het belangrijk dat er zicht blijft op welke zaken met een niet-strafrechtelijke interventie worden afgehandeld, zoals via de civielrechtelijke aansprakelijkheid. *“We hebben altijd gezegd; de directe aansprakelijkheid is geen vervanging van het strafrecht. Dus wij moeten wel weten wat er naar de directe aansprakelijkheid gaat [...] en wat de uitkomst daarvan is, voor een eventueel vervolg”*, aldus OM1.

Ook respondent SL4 onderschrijft het belang van aangiften en zicht op onderlinge verbanden tussen zaken. Volgens deze respondent speelt de politie een cruciale coördinerende rol in de voorbereiding op civielrechtelijke procedures, onder meer door via politieonderzoek slachtoffers en verdachten aan elkaar te koppelen. Zo kunnen collectieve vorderingen worden gestart, wat efficiënter is en het systeem minder belast. Ook als later nog nieuwe slachtoffers worden geïdentificeerd, zou de politie hen kunnen aansluiten bij bestaande trajecten. *“Om dat iets meer te kunnen stroomlijnen denk ik dat zij wel een belangrijke rol zouden spelen”* (SL4).

Daarnaast zijn er professionals (N=4) die aangeven geen bezwaar te hebben tegen een coördinerende rol van de politie in de civielrechtelijke aanpak, maar daarbij wel enkele knelpunten signaleren. Zo vragen twee van hen (CRV1 en OM1) zich af of coördinatie past binnen het takenpakket van de politie. Dezelfde professionals uiten bovendien zorgen over de beschikbare capaciteit bij de politie om deze rol te kunnen vervullen, hetgeen overigens ook wordt onderschreven door respondent POL3.

“De politie zou ook een meldpunt kunnen zijn, hoor. [...] Alleen ja, de vraag is natuurlijk: heeft de politie als taak zeg maar om ook mensen voorlichting te geven en tips en adviezen te geven wat ze kunnen doen als ze hiermee te maken hebben gehad. Ja, dat weet ik niet. En ik denk dat het met name ook een capaciteitskwestie is. [...] Dan komt er een hoop op je af.” - CRV1

Een professional binnen een slachtofferorganisatie (SL2) ziet het bundelen van zaken en hanteren van criteria als belangrijke meerwaarde van de politie bij de coördinatie van de civielrechtelijke aanpak. Desondanks geeft deze respondent de voorkeur aan een andere organisatie als centrale partij, omdat de politie vooral dadergericht is en niet gespecialiseerd is in slachtofferbegeleiding. Zoals respondent SL2

verwoordt: *“De kracht van het politieapparaat zit hem nou niet direct in het op een sociale manier begeleiden van slachtoffers van fraude.”*

Een andere professional (CO2) ziet het lage aantal slachtoffers dat zich bij de politie meldt als knelpunt en stelt dat de coördinatie idealiter wordt opgepakt door een organisatie die nu al goed bereikbaar is voor slachtoffers van online fraude. Volgens deze respondent is dat op moment van interviewen niet de politie: *“Als je natuurlijk bedenkt dat maar twintig procent [van de slachtoffers] bij de politie komt, dan is de politie misschien niet zo’n goed idee.”*

Ten derde zien enkele professionals (N=4) wel bezwaren tegen een coördinerende rol voor de politie. De coördinatie van civielrechtelijke vorderingen behoort niet tot de taak van de politie, zo stellen een civiele rechtsvertegenwoordiger en een medewerker van het OM. De rechtsvertegenwoordiger verwijst hierbij naar artikel 3 van de Politiewet, waarin staat dat de politie als taak heeft, ondergeschikt aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Deze respondent benoemt ook nog andere redenen waarom coördinatie door de politie niet wenselijk is:

“Dan zou er politiecapaciteit worden verspild aan die coördinatie. En bovendien is de politie natuurlijk niet in staat om die systematiek op ICT gebied te ontwikkelen, want ze hebben de handen vol aan de huidige situatie. En daarbij komt ook dat je moet voorkomen dat de politie in een ongemakkelijke situatie komt waarin ze de kwaliteit van deurwaarders moeten controleren, of [van] incasso-organisaties.”

De andere twee professionals, SL1 en POL2, benoemen ook het capaciteitsgebrek bij de politie als bezwaar.

“Als je het via het politieapparaat [doet], dan zet je toch nog die strafrechtelijke keten in, hè. En eigenlijk wil je die strafrechtketen ook ontlasten en wil je kijken naar wat zou je op een andere manier kunnen doen? [...] Maar als je toch dat politie kanaal allemaal inleidt, ja, weet je, dat- Je ziet nu al dat ze dat ze de grote hoeveelheid zaken niet aankunnen.” – SL1

Respondent POL2 acht het hiernaast belangrijk dat, indien een andere partij de coördinatie op zich neemt, er in het proces ‘toetsingen worden ingebouwd’ om te waarborgen dat de civielrechtelijke route niet wordt ingezet bij kwetsbare rekeninghouders (zie ook paragraaf 3.4.2). Respondent OM2 vindt dit ook wenselijk en haalbaar: *“Deze checks kunnen ook prima op een andere plaats plaatsvinden en ik denk dat dat dan ook zeker zou moeten gebeuren. De vraag is wie dan toezicht zal houden, of die checks op de juiste wijze worden toegepast.”*

Tot slot geven twee respondenten (FIN1, POL1) expliciet aan (nog) niet te weten of de politie een geschikte organisatie is om de coördinatie van de civielrechtelijke afdoening van online fraude op zich te nemen.

Coördinatie door de Fraudehelpdesk

Vier professionals geven de voorkeur aan een coördinerende rol voor de Fraudehelpdesk.⁸ Zij zijn werkzaam bij een slachtofferorganisatie (N=2), in de civiele rechtsvertegenwoordiging (N=1) en bij de politie (N=1). De respondent werkzaam bij de politie is van mening dat zowel de Fraudehelpdesk als Slachtofferhulp Nederland het meest in aanmerking komen voor een coördinerende rol bij de civielrechtelijke afdoening van online fraude, op voorwaarde dat wordt gewaarborgd dat de civielrechtelijke route niet wordt ingezet bij kwetsbare rekeninghouders. De andere drie respondenten zien graag dat de Fraudehelpdesk fungeert als centraal meldpunt in de aanpak van online fraude. Zij pleiten ervoor de systemen zo in te richten dat slachtoffers niet alleen worden geadviseerd om contact op te nemen met organisaties zoals de politie, Slachtofferhulp Nederland of een rechtsvertegenwoordiger, maar tevens naar de juiste partij worden doorverwezen. Deze doorverwijzing zou volgens hen moeten bestaan uit het leggen van direct contact met een specifieke afdeling of medewerker, waarbij ook de noodzakelijke informatie kan worden gedeeld. De professionals geven aan dat een dergelijke werkwijze reeds in pilotvorm is opgezet met de politie, waarbij een politiemedewerker bij de Fraudehelpdesk is gedetacheerd. Deze samenwerking heeft volgens hen tot dusver mooie inzichten opgeleverd.

Volgens de twee respondenten werkzaam bij een slachtofferorganisatie zijn er meerdere argumenten vóór deze werkwijze. Zo is de Fraudehelpdesk volgens hen een sterk merk, uniek in haar focus op fraude, gespecialiseerd in het begeleiden van slachtoffers, en weten veel slachtoffers deze organisatie goed te vinden. Eén van hen verwoordt dit als volgt: *“Ook als je kijkt naar de meldingen, één op de drie dacht ik van de mensen die gedupeerd zijn door fraude, die melden [zich] bij de Fraudehelpdesk.”* Dezelfde respondent wijst hierbij naar een evaluatie van de Fraudehelpdesk door het WODC (Winter *et al.*, 2023), waarin de unieke positie van de Fraudehelpdesk als gevolg van naamsbekendheid, toegankelijkheid en inhoudelijk expertise wordt bevestigd. Tevens onderbouwt deze respondent de gewenste werkwijze met een verwijzing naar de aangenomen Motie van Kamerlid Michon-Derkzen c.s.⁹, waarin de regering wordt verzocht de verdere ontwikkeling van de Fraudehelpdesk mee te nemen in de bredere ontwikkeling van de integrale aanpak online fraude, met daarbij aandacht voor slachtofferondersteuning en het delen van informatie door ketenpartners. De andere twee professionals die een rol voor de Fraudehelpdesk zien weggelegd, benadrukken bovendien de onafhankelijke positie van de Fraudehelpdesk.

Volgens dezelfde drie professionals (werkzaam bij een slachtofferorganisatie en in de civiele rechtsvertegenwoordiging) vraagt een structurele implementatie van deze werkwijze om verschillende aanpassingen, zoals extra capaciteit en IT-ondersteuning. Daarnaast voorzien zij problemen op het gebied van gegevensdeling als de Fraudehelpdesk de taak krijgt zaken te bundelen en kwetsbare rekeninghouders uit te sluiten. Dit omschrijft een van hen als volgt:

“De enige beperking die daar tussen zit, is wat ons betreft de AVG, die roet in het eten gooit, waardoor de Fraudehelpdesk niet informatie uit meerdere casussen mag combineren [...] en geen informatie mag ophalen over de actor. Terwijl [...], stel dat daar een koppeling zou zijn met bijvoorbeeld een LMIO¹⁰, die vaak wel zicht heeft op de mogelijke kwetsbaarheid van de

⁸ De Fraudehelpdesk adviseert slachtoffers van fraude en verwijst hen door naar de juiste instanties. Daarnaast richt de Fraudehelpdesk zich op preventie en registratie. Deze organisatie heeft geen opsporingsbevoegdheid (Fraudehelpdesk, 2025).

⁹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 VI, nr. 82.

¹⁰ Het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting.

rekeninghouder, op het moment dat je daar wat waarborgen in zou kunnen aanbrengen, dan zou je daar dat risico een aanmerkelijk stuk kunnen verminderen, zo niet uit kunnen uitsluiten.”

Met twee professionals binnen de politie (POL3, POL4) is ook gesproken over de mogelijkheid om de Fraudehulpdesk of Slachtofferhulp Nederland als tussenportaal te laten fungeren tussen de politie en civielrechtelijke partijen, en daarmee als poortwachter. Zij zijn hier echter geen voorstander van en noemen vergelijkbare bezwaren, zoals een gebrek aan capaciteit, technische onhaalbaarheid en beperkingen door privacywetgeving. Daarnaast zien zij weinig meerwaarde in deze rol ten opzichte van een poortwachtersfunctie binnen de politie, omdat juist het uitsluiten van kwetsbare rekeninghouders en de controle daarop de meeste tijd in beslag neemt. Respondent POL3 is wel voorstander van één centraal meldpunt voor slachtoffers, waarbij het aangifteformulier met toestemming van het slachtoffer met meerdere partijen kan worden gedeeld, maar acht dit op korte termijn niet haalbaar. Aldus POL3:

“Wil je een hypothetisch verhaal [...] of een realistisch verhaal? Het is goed om hier over na te denken. Je mag rustig dromen, maar ik zou zeggen droom rustig verder, want dat zie ik op de hele korte termijn ECHT niet gebeuren. Dus als je op de korte termijn iets wil veranderen, dan moet je zeker niet zo'n scenario uit gaan lopen. Want daar zie ik op de korte termijn geen heil in.”

Tot slot zijn er twee civiele rechtsvertegenwoordigers die *geen* potentieel zien in een coördinerende rol voor de Fraudehulpdesk. Zij uiten vergelijkbare bezwaren, namelijk het gebrek aan capaciteit en de onmogelijkheid om relevante gegevens op te vragen. Tevens wordt genoemd dat de Fraudehulpdesk simpelweg een andere functie zou hebben. Zo zegt één van hen: *“De Fraudehulpdesk is in mijn beleving veel meer een kenniscentrum, een lobby organisatie, een dataverzamelaar om problematiek in kaart te brengen en bespreekbaar te maken. Maar die zijn natuurlijk niet zo betrokken op de uitvoering.”* Ook een derde civiele rechtsvertegenwoordiger ziet de toegevoegde waarde van de Fraudehulpdesk vooral in het bewust maken van slachtoffers van hun situatie en hen helpen herkennen of sprake is van slachtofferschap en zo ja, van welke fraudevorm.

Coördinatie door Slachtofferhulp Nederland

Zoals gezegd komt volgens respondent POL2, naast de Fraudehulpdesk, Slachtofferhulp Nederland¹¹ het meest in aanmerking voor een coördinerende rol bij de civielrechtelijke afdoening van online fraude, mits wordt gewaarborgd dat de civielrechtelijke route niet wordt ingezet bij kwetsbare rekeninghouders. Slachtofferhulp Nederland is volgens POL2 goed in staat de behoeften van slachtoffers te achterhalen en passende ondersteuning te bieden. Tegelijkertijd noemt POL2 een gesprek aan capaciteit en middelen als mogelijk bezwaar.

Twee professionals van een slachtofferorganisatie zien een dergelijke rol voor Slachtofferhulp Nederland niet voor zich in de toekomst. Volgens hen ligt de kracht van deze organisatie in het bieden van psychosociale ondersteuning aan slachtoffers.

¹¹ Slachtoffers van een strafbaar feit, verkeersongeval of ramp, evenals hun nabestaanden, kunnen bij Slachtofferhulp Nederland terecht voor emotionele steun, begeleiding tijdens het strafproces en hulp bij het verhalen van schade (Slachtofferhulp, 2025).

Coördinatie door een onafhankelijke stichting

Ten vierde geeft één van de civiele rechtsvertegenwoordigers de voorkeur aan coördinatie door een partij die niet door de overheid wordt gefinancierd, zodat deze ‘*onafhankelijk van de grillen van de politiek*’ kan opereren. Volgens deze respondent is het risico op bezuinigingen bij overheidsfinanciering te groot, wat kan leiden tot verlies van kennis en expertise. De respondent is van mening dat de Service Organisatie Directe Aansprakelijkheid (SODA)¹² een geschikte partij zou zijn om de coördinatie van de civielrechtelijke afdoening op zich te nemen. Hiervoor voert de respondent meerdere argumenten aan, zoals dat de organisatie beschikt over ervaring met gegevensuitwisseling in civielrechtelijke dossiers binnen publiek-private samenwerkingen. Daarnaast noemt de respondent als voordeel dat SODA, doordat het geen gerechtsdeurwaardersorganisatie is, daadwerkelijk op *no cure, no pay*-basis kan werken:

“Kijk, een deurwaarder mag bijvoorbeeld niet het griffierecht financieren. [...] Als je een partij zoals SODA of een heel andere partij daarvoor aanwijst, die mag bijvoorbeeld dat griffierecht voorschieten. En daarmee kun je dus een no cure, no pay-methode aanbieden tot aan de rechtspraak aan toe. En dat is wel heel waardevol en heel zuiver. En daarmee kom je niet in de knoop met de KBvG [Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders] of andere richtlijnen die voor deurwaarders gelden.”

Hoewel SODA momenteel betrokken is bij de uitvoering van incassodienstverlening, stelt deze professional dat dit – gezien de concurrentie tussen uitvoeringspartijen – niet langer passend zou zijn indien SODA de coördinerende rol op zich neemt. In die rol ziet de respondent voor zich dat SODA verantwoordelijk wordt voor het borgen van de AVG-vereisten, het verzamelen van persoonsgegevens en aangiftes, het bundelen van deze gegevens, het toewijzen van zaken aan uitvoerende partijen, het organiseren van de betaling van de begunstigten aan slachtoffers, én het toezien op de kwaliteit en integriteit van de uitvoering. Verder zou er nagedacht kunnen worden over een fonds: *“Soms krijgen slachtoffers helemaal niets vergoed omdat het, nou ja, van een kale kip kan je niet plukken, dus moet je altijd alles uitkeren of kun je zorgen dat je meer slachtoffers kan compenseren uit een fonds bijvoorbeeld?”* (zie ook paragraaf 3.6).

Coördinatie door een nieuwe organisatie

Voorts is aan de professionals gevraagd in hoeverre het wenselijk zou zijn een nieuwe organisatie in het leven te roepen die verantwoordelijk wordt voor de coördinatie van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Geen van hen geeft aan dat dit per definitie wenselijk is. Twee respondenten staan hier niet afwijzend tegenover, maar benoemen dat het lastig is de benodigde ‘kennis en kunde bij elkaar te brengen’ (CRV3), of dat het veel tijd kost en daarom gefaseerd zou moeten worden uitgevoerd (POL3). Andere professionals zien hierin geen mogelijkheden, namelijk omdat het doen van aangifte bij de politie moet blijven liggen (CRV2), het onwenselijk wordt geacht dat er nóg een organisatie ontstaat waar slachtoffers zich moeten melden (CRV3), of omdat het lastig is gegevens met een dergelijke organisatie te delen (OM1). Respondent POL2 vraagt zich bovendien af welk probleem hiermee wordt opgelost. *“Als niemand het wil [de coördinatie op zich nemen], heeft een nieuwe organisatie ook geen zin”*, aldus POL2.

¹² SODA ontwikkelt complete oplossingen voor het verhalen en voorkomen van schade als gevolg van onder meer fraude, winkeldiefstal en brandstofdiefstal (SODA, 2025).

3.2 Wenselijkheid schaalvergroting

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre de professionals vinden dat het wenselijk is dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst op grotere schaal wordt uitgevoerd. Van de 22 professionals aan wie deze vraag is voorgelegd, geven zeven respondenten expliciet aan schaalvergroting wenselijk te vinden. Zij zijn werkzaam binnen de civiele rechtsvertegenwoordiging (N=4), het Openbaar Ministerie (N=1), de Zittende Magistratuur (N=1) en bij een consumentenorganisatie (N=1). Sommige van hen, waaronder CRV3 en CRV4, geven aan dat zij het wenselijk vinden dat slachtoffers van online fraude in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun schade middels een civielrechtelijke procedure op de begunstigde te kunnen verhalen. Een andere respondent (ZM1) zou het 'zonde' vinden als slachtoffers van online fraude over de gegevens van de begunstigde rekeninghouder beschikken en om welke reden dan ook niet in de gelegenheid worden gesteld een civielrechtelijke procedure te starten. Deze respondent ziet het kunnen terugvorderen van de schade uit online fraude door slachtoffers als een *'prachtige oplossing voor de zaken die momenteel op de plank blijven liggen.'* Er zijn ook twee civiele rechtsvertegenwoordigers die niet expliciet benoemen dat zij schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening wenselijk achten, maar wel dat het goed zou zijn om de civielrechtelijke mogelijkheden van slachtoffers te vergroten.

Daarnaast geeft een deel van de respondenten (N=10) aan het in eerste opzicht wenselijk te vinden om de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst op grotere schaal uit te voeren, mits hieraan een aantal voorwaarden worden gesteld. Zo benoemen twee respondenten (FIN2, CO1) dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude nooit een vervanging mag zijn van strafrechtelijke vervolging. Anderen (POL3, POL4) zouden graag bepaalde aspecten binnen de civielrechtelijke afdoening geëvalueerd zien – bijvoorbeeld de criteria die worden gehanteerd binnen de DA-pilot van de politie.¹³ Respondenten uit de financiële sector (FIN1, FIN2) verwachten dat veranderingen in Europese wetgeving gegevensdeling tussen betaaldienstverleners zullen beperken en vragen zich af wat dit in de toekomst voor de PNBf zal betekenen.¹⁴ Een respondent werkzaam bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JV2) verwacht dat de randvoorwaarden om een civielrechtelijke procedure te kunnen starten, zoals de vereiste kosten voor het inschakelen van een advocaat bij een schade van meer dan 25.000 euro, moeten worden aangepast, omdat het momenteel voor slachtoffers niet aantrekkelijk is om de schade op deze manier op de begunstigde te verhalen. Tot slot geven meerdere respondenten aan dat zij het belangrijk vinden dat er (meer) waarborgen worden ingebouwd om negatieve neveneffecten voor begunstigde rekeninghouders te vermijden (SL1, SL2, FIN2, JV3), om die reden de civielrechtelijke afdoening enkel bij een bepaald type delict in te zetten (OM2) of de lijntjes met hulpverlening ten behoeve van nazorg te verbeteren (POL4). Meer informatie over de stappen die volgens de professionals benodigd zijn voor een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude volgt in paragraaf 3.3.

Geen van de professionals heeft aangegeven van mening te zijn dat de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst *niet* op grotere schaal zou moeten worden uitgevoerd. Wel geven vijf respondenten aan (nog) geen antwoord te kunnen geven op de vraag of schaalvergroting wenselijk is,

¹³ Zie ook paragraaf 3.1 en deelonderzoek 1 voor meer informatie (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a).

¹⁴ Ten tijde van de afronding van dit deelonderzoek hebben FIN1 en FIN2 aangegeven dat zij door voortschrijdend inzicht aanvullende voorwaarden willen vermelden. Zij geven aan dat het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening wenselijk is, mits dit niet via een uitbreiding van de PNBf gebeurt, maar bijvoorbeeld via een gecentraliseerde route, en dat daarbij geen onjuiste verwachtingen naar slachtoffers worden gecommuniceerd.

bijvoorbeeld omdat zij zich eerst willen verdiepen in de resultaten uit (het huidige) onderzoek. Deze respondenten zijn werkzaam voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid (N=1), de politie (N=2) en een slachtofferorganisatie (N=2).

3.3 Haalbaarheid schaalvergroting

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre de professionals van mening zijn dat schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude haalbaar is en welke stappen volgens hen nodig zijn om dit te realiseren. In reactie op de vraag naar de haalbaarheid van schaalvergroting, wijzen zij op diverse knelpunten die een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening in de weg zouden kunnen staan. In het vervolg van deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen procedurele stappen (paragraaf 3.3.1) en juridische stappen (paragraaf 3.3.2).

3.3.1 Procedureel

In de eerste plaats noemen professionals enkele knelpunten die betrekking hebben op de route waarin slachtoffers via de betaaldienstverlener op de mogelijkheid van een civielrechtelijke procedure worden gewezen (de PNBf, zie Figuur 1 in paragraaf 3). Zo voorzien respondenten (N=5) problemen omtrent het succesvol kunnen uitvoeren van de PNBf omdat deze procedure alleen toeziet op Nederlandse transacties. Zo is voor het ontvangen van de NAW-gegevens van de begunstigde vereist dat zowel het IBAN van het slachtoffer als dat van de begunstigde rekeninghouder Nederlands zijn. Niet alleen heeft dit volgens respondenten consequenties voor de slagingskans, ook levert het mogelijk rechtsongelijkheid op:

“Het mag toch niet zo zijn dat als jij wordt opgelicht door een crimineel uit het dorp verderop, dat jij wel je schade verhaald krijgt, en dat ik toevallig dan word opgelicht door een crimineel uit Marbella [...], dat ik een andere slagingskans heb? Ik vind dat alle slachtoffers een gelijke slagingskans moeten hebben op schadeverhaal.” – CRV3

Respondenten constateren (CRV1, CRV4, POL3) of verwachten (CO1, SL2, OM2, POL4, FIN2) tegelijkertijd juist dat fraudeurs, in toenemende mate gebruik (zullen) maken van buitenlandse bankrekeningen en crypto wallets. Daarnaast verwachten twee respondenten uit de financiële sector beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking tussen betaaldienstverleners in internationale context (zie paragraaf 3.3.2).

Daarnaast geven respondenten (N=5) aan dat het voor slachtoffers vrijwel onmogelijk is om NAW-gegevens te achterhalen wanneer de betaling via een Payment Service Provider (PSP) is verlopen. Volgens hen komt dit doordat niet alle PSP's zijn aangesloten bij de Betaalvereniging en de PNBf daarom niet toepassen (CO1, CRV4, POL3), en doordat veel PSP's buitenlandse partijen zouden zijn die buiten de reikwijdte van de PNBf vallen (CRV6). Aankopen via webshops verlopen volgens CRV5 en CRV6 echter vrijwel altijd via een PSP. In dat geval krijgen slachtoffers bij de bankoverschrijving enkel de tenaamstelling van de PSP te zien, niet die van de verkopende partij. Volgens de professionals verschuilen PSP's zich achter privacywetgeving, waarbij POL3 waarschuwt dat dit kan leiden tot rechtsongelijkheid voor slachtoffers. Om die reden is volgens POL3 Europese regelgeving nodig die PSP's verplicht de tenaamstelling van de

verkopende partij achter de PSP kenbaar te maken. Andere professionals stellen dat Europese wetgeving PSP's hier reeds al toe verplicht. Zo stelt CRV5: *“Waarom die conditie voor Nederland? Waarom niet EU? Want de wetgeving is exact hetzelfde, is door de Europese Unie geharmoniseerd in de Payment Service Directive [PSD], de Betaaldiensten-richtlijn.”* Respondent CRV6 voegt daaraan toe dat het probleem vooral ligt in een gebrek aan handhaving:

“Als de AFM, de ACM, de DNB hier gewoon op handhaaft, kunnen ze zien dat in de PSD2 hier regels over staan, dat op het afschrift de begunstigde moet staan. [...] Dat zou de situatie aanzienlijk kunnen verbeteren. [...] Dat protocol is dus te limitatief vanwege de voorwaarden die daaraan verbonden zijn, namelijk geografische beperking, en ten tweede door het kennelijke gebrek; wij weten natuurlijk niet hoe intensief het banktoezicht in Ierland [vestigingsland van veelgebruikte PSP Stripe] is, maar uit de gevolgen kun je wel afleiden dat daar nog een wereld te winnen is.”

Verder geven meerdere civiele rechtsvertegenwoordigers (N=3) aan dat het niet altijd haalbaar is om een civielrechtelijke procedure te starten, zoals wanneer de NAW-gegevens die via de PNBf worden verstrekt, onjuist blijken te zijn. Eén van hen zegt hierover: *“Daar gaat een hoop op mis. [...] Van [aantal] PNBf-zaken, daar zijn er maar een paar van gestart. En de rest ligt stil omdat de post retour komt of we geen goed adres hebben of geen adres hebben gekregen.”* Volgens deze respondenten kunnen financiële instellingen de juistheid van de verstrekte gegevens niet controleren, omdat zij geen toegang hebben tot de Basisregistratie Personen (BRP). Respondenten uit de financiële sector benoemen dat het een politieke keuze is om afdelingen binnen financiële instellingen die zich bezighouden met fraudebestrijding geen toegang te geven tot de BRP. Volgens FIN2 bestaat er ook op andere terreinen, waaronder *anti-money laundering* (AML), een sterke behoefte aan toegang tot de BRP. Naast privacyoverwegingen zou het volgens FIN1 echter een zeer grote opgave zijn om alle gegevens van bestaande klanten te controleren.

Drie respondenten geven de voorkeur aan het verstrekken van de NAW-gegevens door de politie boven het verstrekken door een betaaldienstverlener (Figuur 1, paragraaf 3). Zij geven hiervoor verschillen redenen. Respondent CRV3 is van mening dat gegevensverstrekking door de politie meer gewicht aan de vordering geeft. Zo zegt CRV3:

“De gegevens die je uit een PNBf krijgt. Ja, dan komt een slachtoffer bij een civiel dienstverlener die zegt: ‘Ik heb gehoord dat het Jan Jansen is.’ ‘Ja’, zegt Jan Jansen, ‘maar ik heb ook nog niks gehoord van de politie, dus wat kom je met je rekening?’ Hè, dus, als je een politiegegeven verkrijgt, is het al veel sterker in je communicatie dan dat je zegt: ‘Eh ja, ik heb van de bank gehoord dat jij de begunstigde bent.’”

Daarnaast is het volgens CRV3 wenselijk én mogelijk de gegevens automatisch te verstrekken, zoals bij andere criminaliteitsvormen eerder al mogelijk bleek. Respondent CRV3 stelt dat dit weinig inspanning vergde en dit proces vrijwel foutloos verliep. *“Alleen omdat de politie in een zorgvuldigheidskramp is geschoten, gaan ze nu iedere verstrekking met de hand met een vier ogen-principe controleren. Ehm, dat kost waanzinnig veel werk, voor een resultaat dat volgens mij niet bestaat.”* Ook POL2 spreekt de voorkeur uit voor het geautomatiseerd opvragen van de gegevens door de politie. Op dit moment ligt de financiële

last echter bij de belastingbetaler, omdat de politie per bevraging zou moeten betalen. Volgens POL2 is dat op de lange termijn onwenselijk.

Ten aanzien van de haalbaarheid van civielrechtelijke procedures bij online fraude geven meerdere respondenten (N=8) aan dat deze, met name wat betreft de tweede, gerechtelijke fase, als beperkt wordt ingeschat. Volgens een van de civiele rechtsvertegenwoordigers is het schadebedrag bij online fraude, voornamelijk bij aan- en verkoopfraude, vaak te laag om slachtoffers ertoe te bewegen extra te investeren in kosten zoals die voor het griffierecht: *“Dan zegt iedereen ‘never nooit niet.’ Ik ga niet €400,- euro betalen om €50,- terug te krijgen.”* Een vergelijkbare kosten-baten-afweging wordt volgens een andere respondent ook binnen de rechtsbijstandsbranche gemaakt: *“Wij hebben de mogelijkheid, als we iemand schadeloos stellen, om dan te gaan verhalen. Maar goed, dat gebeurt ook lang niet altijd”* (zie ook paragraaf 3.6). Beide respondenten benadrukken daarnaast dat een toewijzend vonnis niet automatisch betekent dat de kosten ook daadwerkelijk verhaald kunnen worden. Zo zeggen zij: *“Dan heb je een vonnis, en dan heb je nog niks”,* en *“Nou, krijg dan je geld nog maar eens terug.”* Respondent POL4 verwacht dat het verhalen van de schade vooral problematisch wordt wanneer er geldezels zijn ingezet. Drie andere respondenten beschrijven niet-verhaalbare vorderingen ook als gebruikelijk binnen het civiele recht.

“Dat is dat is de realiteit van het civiele recht, dat bepaalde vorderingen [verjaard zijn] of te duur zijn om te innen, of niet inbaar zijn omdat iemand overlijdt of omdat iemand emigreert naar een land waarbij je veel moeilijker een rechtsprocedure kan starten. Of dat iemand zodanig in een permanente schuldsituatie zit dat hij nooit meer dit soort schulden kan afbetalen. Dat soort situaties, die blijf je houden.” – CRV4

Ook ZM1 en JV2 wijzen op dit aspect als een belangrijk risico bij civielrechtelijke procedures. Zij stellen dat de mogelijkheden tot verhaal binnen het strafrecht doorgaans groter zijn, omdat de Staat in het geval van online fraude in het strafproces tot €5.000,- garant staat voor de geleden schade.¹⁵

Verder zien enkele respondenten (N=5) als knelpunt dat het in het geval van aan- en verkoopfraude voor het verkrijgen van de NAW-gegevens vereist is dat er meerdere aangiften tegen de begunstigde rekeninghouder zijn gedaan. Zo gaat de politie na of sprake is van meerdere aangiften tegen de verdachte alvorens een zaak wordt aangemeld voor de DA-pilot. Om de PNBf op te kunnen starten, dienen slachtoffers een schermafbeelding van de website ‘Controleer verkoopgegevens’ van de politie aan te leveren waaruit blijkt dat het IBAN van de fraudeur een waarschuwing oplevert (Van Leuken & Van ‘t Hoff-de Goede, 2024a). Door de professionals wordt benoemd dat dit mogelijk leidt tot rechtsongelijke toegang tussen slachtoffers. Zo zegt een van hen: *“Het is heel opportuun dat de politie zegt ‘met één aangifte gaan wij niet het strafrecht starten.’ Dat moeten we vooral zo houden. [...] Maar dat betekent niet dat slachtoffers de kans ontnomen moet worden om het civielrechtelijk aan te pakken.”* Verder wordt genoemd dat hiermee een strafrechtelijk element ten onrechte wordt toegepast op het civiele recht; voor een civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling zijn immers geen meerdere meldingen vereist, zolang kan worden aangetoond dat sprake is van bijvoorbeeld onrechtmatig handelen of een onverschuldigde betaling. Aldus OM2:

¹⁵ In deelonderzoek 1 kwam echter al naar voren dat het aantal slachtoffers van online fraude dat dat zich kan voegen in een strafrechtelijke procedure en zodoende de schade kan verhalen, zeer laag is (Van Leuken & Van ‘t Hoff-de Goede, 2024a).

“Dat [minimale] aantal aangiftes is eigenlijk alleen maar gebaseerd op een stuk bewijsvoering in het strafrecht; dat er sprake moet zijn van oplichting. Want anders is er gewoon sprake van een handelsgeschil, hè? En laat dat nu precies civiel zijn. [...] Dus dat [minimale] aantal [...] ik denk dat dat gewoon prima kan vervallen. Ook met één zaak heb je al in het civiele recht voldoende mogelijkheden om een zaak aan te spannen. Dus dat doet daar echt niet ter zake.”

Daarnaast benadrukken twee professionals dat, mede vanwege de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers van online fraude, het de vraag is hoeveel misdrijven de fraudeur al heeft gepleegd voordat hij of zij civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Omdat één aangifte binnen de route van de DA-pilot en de PNBF (Figuur 1, paragraaf 3) niet voldoende is voor een doorverwijzing naar een civiele rechtsvertegenwoordiger, zijn slachtoffers afhankelijk van het aantal (andere) slachtoffers dat aangifte tegen de begunstigde doet. Daar komt bij dat financiële instellingen niet in staat zijn om het aantal aangiften op persoonsniveau te beoordelen. Zoals aangegeven baseren zij zich op het aantal meldingen dat volgens politiedata aan een rekeningnummer (IBAN) is gekoppeld. Hierdoor is het mogelijk dat er met meerdere rekeningen wordt gefraudeerd en fraudeurs buiten de reikwijdte van de civielrechtelijke route via de politie en betaaldienstverlener vallen. Twee politieprofessionals geven aan dat het voor de politie, mits er voldoende capaciteit beschikbaar is, wél mogelijk is om het aantal aangiften op persoonsniveau te beoordelen. Volgens hen is dat noodzakelijk omdat bij online fraude zelden sprake is van slechts één betrokken rekening.

Er zijn echter ook diverse respondenten (N=7) die pleiten vóór het behoud van het criterium dat sprake moet zijn van meerdere aangiften tegen de verdachte voordat een zaak in aanmerking komt voor de civielrechtelijke afdoening. Zij geven aan dat dit van belang is om aan te kunnen tonen dat sprake is van oplichting in strafrechtelijke zin. Dit is volgens hen bijvoorbeeld relevant omdat het verstrekken van de NAW-gegevens van begunstigden een ingrijpende maatregel is en bijvoorbeeld alleen mag plaatsvinden als deze gegevens voor strafrechtelijke doeleinden zijn verzameld (zie ook Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede (2024a) voor meer informatie over de juridische grondslag van het verstrekken van NAW-gegevens).

Tot slot worden procedurele stappen genoemd die volgens professionals dienen te worden gezet om negatieve gevolgen voor debiteuren te beperken (zie voor meer informatie paragraaf 3.4). Eén van deze stappen betreft het behoud van de criteria uit de DA-pilot die ervoor zorgen dat er geen kwetsbare rekeninghouders voor een directe aansprakelijkheidsstelling worden aangeschreven. Ten aanzien hiervan wordt echter ook verschillend gedacht. Zo kwam in paragraaf 3.1 naar voren dat enkele professionals mogelijkheden zien in het laten vervallen van bepaalde criteria, zoals het criteria dat de verdacht niet opgenomen mag staan in het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR), omdat dit mogelijk de toegang tot het civiele recht voor slachtoffers vergroot. Ook in deelonderzoek 1 (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a) uitten meerdere professionals kritiek op het criteria dat de verdachte geen kwetsbaar subject mag zijn (bijvoorbeeld dakloos, verslaafd of onder bewind gesteld). Als redenen hiervoor werden genoemd dat kwetsbare personen vanwege de betrokkenheid van een hulpverlener en/of verzorger bij uitstek geschikt zouden zijn om aan te schrijven voor de DA, en dat deze personen in het civiele recht – in vergelijking met het strafrecht – goed worden beschermd.

3.3.2 Juridisch

Wat betreft het verstrekken van NAW-gegevens binnen de civielrechtelijke afdoening van online fraude, geven ook de respondenten uit de financiële sector de voorkeur aan verstrekking via de route van de politie. Ten eerste kan daarmee worden voorkomen dat slachtoffers worden uitgesloten omdat zij een betaling hebben verricht aan een partij die de PNBf niet uitvoert (FIN1, zie ook paragraaf 3.3.1). Ten tweede plaatsen FIN1 en FIN2, zoals genoemd in paragraaf 3.2, kanttekeningen bij de juridische houdbaarheid van het huidige proces van gegevensverstrekking door betaaldienstverleners. Zo geeft FIN2 aan dat de verwachting is dat de Payment Services Regulation (PSR) de mogelijkheden tot gegevensdeling tussen banken waarschijnlijk zal beperken. Het is onzeker wat dit voor de PNBf betekent, maar FIN2 vreest dat dit een knelpunt zal vormen:

“En wij proberen heel hard, nou ja, in Brussel te roepen van jongens, dit is niet slim. Voor het voorkomen van fraude is het heel erg belangrijk dat [banken] de gegevens met elkaar kunnen delen. Maar er wordt niet heel goed naar geluisterd omdat ze privacy toch belangrijker vinden dan gegevensuitwisseling tussen banken. En dat maakt ook wel dat we, nou ja, zoals ik hem nu zie aankomen, echt wel stevige limiteringen krijgen.”

Twee andere professionals plaatsen vraagtekens bij de juridische borging van het verstrekken van gegevens binnen de PNBf en in hoeverre deze in lijn is met privacywetgeving. Ook respondent SL2 betwijfelt of de werkwijze binnen de PNBf, waarbij slachtoffers de NAW-gegevens per brief thuisgestuurd krijgen, voldoet aan de privacy-vereisten. De juridische onderbouwing van de civielrechtelijke afdoening van online fraude en de bredere discussie hierover is opgetekend in deelonderzoek 1 (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a).

Tot slot wordt door meerdere civiele rechtsvertegenwoordigers (N=4) gesteld dat er op juridisch vlak geen aanvullende stappen nodig zijn om te komen tot een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude. Zo beschrijft CRV3 dat de bestaande juridische kaders toereikend zijn: *“De wet biedt heel veel mogelijkheden. Het strafrecht, het Besluit Politiegegevens, het civiele recht, de WKI, de AVG, dat zijn niet zozeer beperkende wetten, maar veel meer wetten die de afspraken op papier zetten waarbinnen je moet werken. En dat is prima.”* Andere professionals onderstrepen dat de rechtsgronden binnen het civiele recht afdoende zijn om begunstigde rekeninghouders aansprakelijk te stellen. Daarnaast, zoals genoemd in paragraaf 3.3.1, geven professionals aan dat de gewenste EU-wetgeving voor het verstrekken van de benodigde gegevens door PSP's al bestaat. Een van de professionals verwijst in dit verband naar jurisprudentie waarin een betaaldienstverlener (PSP) wordt verplicht inzage te geven in de haar bekende gegevens over de identiteit van de handelaar achter een webshop.¹⁶

¹⁶ Rb. Gelderland, 24 februari 2025, ECLI:NL:EBGEL:2025:1815.

3.4 Gevolgen schaalvergroting

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke gevolgen professionals verbinden aan het op grotere schaal civielrechtelijk afhandelen van online fraude (deelvraag e) en op welke wijze volgens hen eventuele risico's kunnen worden verkleind (deelvraag f). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen eventuele gevolgen voor slachtoffers (paragraaf 3.4.1), begunstigde rekeninghouders (paragraaf 3.4.2) en (in de toekomst) betrokken organisaties (paragraaf 3.4.3).

3.4.1 Gevolgen voor slachtoffers

Eenzijds verwachten professionals verschillende positieve effecten van het grootschaliger inzetten van de civielrechtelijke afdoening bij online fraude. Zo geven zij aan dat dit slachtoffers genoegdoening kan bieden (CO1, CO2, POL1), een grotere kans op schadevergoeding oplevert dan wanneer alleen het strafrecht voor hen open staat (OM1, POL1, POL2, CRV3), perspectief biedt (POL2), bijdraagt aan afsluiting (CO1), het vertrouwen vergroot (POL1) en tot meer tevredenheid leidt (POL2). Ook verwachten twee professionals (POL2, CRV2) dat schaalvergroting zal bijdragen aan bekendheid van de civielrechtelijke procedure en een verhoogde weerbaarheid van slachtoffers.

Anderzijds verwachten verschillende professionals dat het op grote schaal civielrechtelijk afhandelen van online fraude negatieve consequenties voor slachtoffers kan opleveren. Het meest genoemde risico is dat het starten van een civielrechtelijke procedure niet per definitie leidt tot terugbetaling aan het slachtoffer. Enkele professionals (CRV1, POL2, POL3, JV3) benadrukken in algemene zin het risico dat het geld mogelijk niet geïncasseerd kan worden. Zelfs wanneer de vordering tot schadevergoeding door de rechtbank is toegewezen, kunnen slachtoffers het geld niet zonder meer op de begunstigde verhalen. Respondenten benoemen specifieke situaties waarin de kans op verhaalbaarheid vaak laag is, zoals wanneer de begunstigde overlijdt, emigreert of persoonlijk failliet wordt verklaard (CRV4 en CRV6). Respondent JV3 benoemt niet alleen het risico dat er bij de begunstigde *'niets te halen valt'* omdat deze persoon niet (meer) over financiële middelen beschikt, maar wijst er ook op dat het mogelijk is dat de begunstigten zeer goed *"het [geld] weten weg te zetten."* Respondent ZM1 spreekt in het geval van een oninbare vordering over een *'pyrrusoverwinning'* en stelt dat dit gevoelens van secundaire victimisatie kan opleveren. Ook respondent CRV1 geeft aan dat de ervaring leert dat dit leidt tot *'enorme frustratie'* bij slachtoffers.

Ten tweede wordt genoemd dat bepaalde slachtoffers geen gelegenheid krijgen een procedure op te starten omdat hun aanvraag voor het verkrijgen van de NAW-gegevens van de begunstigde wordt afgewezen, zoals wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden van de PNBf. Specifiek het vereiste dat er al reeds andere aan- en verkoopfraudeslachtoffers aangifte moeten hebben gedaan (welke ook aan bod kwam in paragraaf 3.3.1) kan voor het slachtoffer een vervelende ervaring opleveren. Respondent CO1:

"De PNBf mag je [...] pas opstarten bij meerdere meldingen. Maar als jij de eerste bent die meldt, dan ga je dus nul op rekest krijgen." De [zoveelste] die meldt, kan wel gebruikmaken van de procedure, maar het is niet zo dat de [eersten] dan ook mee kunnen doen ofzo."

Ook noemen vier respondenten dat een toename van het aantal rechtsvertegenwoordigers schadelijk kan zijn voor slachtoffers en/of kan leiden tot secundaire victimisatie, bijvoorbeeld wanneer *“er concurrentie ontstaat over de ruggen van slachtoffers”* (CRV3), of de civielrechtelijke afdoening wordt gezien *“als nieuwe goudmijn wat betreft verdienmodel voor de uitvoerende instanties”* (OM2). Laatstgenoemde benadrukt dat slachtoffers vanwege hun kwetsbaarheid gemakkelijk onder druk kunnen worden gezet. Een toename aan belangenbehartigers brengt volgens SL3 en SL4 andere belangrijke risico's met zich mee:

“Dat is aan de ene kant heel goed, want dat betekent dat er specialisten zijn die mensen echt goed kunnen helpen. En aan de andere kant betekent dat dat het een totaal onoverzichtelijk veld is geworden waarvan je als slachtoffer gewoon niet weet waar je moet beginnen. En ik denk dat dat wel een risico is voor als je dus zo'n markt helemaal open gooit.” – SL3

“Je moet je ook afvragen: wanneer is een specialisme een toegevoegde waarde, en wanneer wordt het gebruikt als gimmick? ‘Ik heb een specialisme onder het onderwerp’, dan denk ik: ‘ja, maar goed, inhoudelijk is het niet heel anders dan deze vijf andere onderwerpen.’ Slachtoffers hebben geen idee, dus dat klinkt dan heel interessant. Dan denken ze ‘oh ja, ik wil dat bureau of die persoon die specialisme heeft op precies het thema waar ik nou mee te maken heb.’ Want dat klinkt wel goed, maar dan slaat het eigenlijk in de uitvoering helemaal nergens op.” – SL4

Verder worden andere risico's voor slachtoffers genoemd. Zo wijzen vier respondenten (CRV1, POL2, POL4, OM1) op de lange doorlooptijden van civielrechtelijke procedures. Een andere respondent (CRV3) noemt dat het betalen van kosten voor griffierecht mogelijk *‘nóg meer schade’* oplevert, met name wanneer niet zeker is dat slachtoffers het geld terugkrijgen. Respondent POL4 geeft aan dat de ervaring leert dat verschillende slachtoffers kampen met angst voor eventuele gevolgen zoals represailles wanneer diens gegevens bekend worden gemaakt aan de begunstigde rekeninghouders, iets wat onderdeel is van het proces in een civielrechtelijke procedure.

Er zijn daarentegen ook twee professionals die verwachten dat het grootschalig civielrechtelijk afhandelen van online fraude weinig tot geen negatieve consequenties voor slachtoffers zal opleveren. Een van hen (JV1) geeft in algemene zin aan te verwachten dat het geen negatieve consequenties oplevert indien slachtoffers een civielrechtelijke procedure opstarten met de houding: *‘we doen het maar gewoon, no cure, no pay en prima.’* De andere respondent (CRV4) stelt specifiek dat de doorlooptijden van civielrechtelijke procedures relatief kort zijn en de kosten meevallen, zeker in vergelijking met situaties waarin men een advocaat dient in te schakelen. Respondent CRV2 vervolgt: *“Mensen zijn blij dat de mogelijkheid bestaat. [...] Als ze in de gaten hebben dat wij er alles aan gedaan hebben. [...] Dan vindt een slachtoffer het niet erg.”* Verder merken respondenten op dat gevoelens van frustratie waarschijnlijk (ZM1) of mogelijk (POL3) groter zijn wanneer een strafzaak *‘op de plank blijft liggen’* dan wanneer de schade in een civielrechtelijke procedure niet kan worden verhaald.

Respondent OM2 verwacht bovendien dat de mate waarin slachtoffers door de civielrechtelijke afdoening negatieve gevolgen ervaren kleiner wordt naarmate *“het eigen aandeel in het slachtofferschap groter is.”* OM2 verwacht namelijk dat de impact van niet-bancaire fraude lager is dan bij bancaire fraude (zie paragraaf 3.1.1), omdat slachtoffers die zelf de overboeking initiëren eerder *‘hun verlies accepteren’*. Respondent OM2 stelt namelijk dat, naarmate het eigen aandeel in het slachtofferschap groter is, de

respondent verwacht dat *“mensen ook wel kunnen relativeren en zeggen van ‘ja, ik heb er zelf ook een aandeel in en nou, met een beetje geluk krijg ik nog wat van mijn geld terug”*.

Op de vraag op welke wijze eventuele risico's voor slachtoffers volgens professionals in de toekomst kunnen worden verkleind, geven meerdere respondenten (N=11) aan dat slachtoffers moeten worden voorzien van (juiste) informatie bij het starten van een procedure en/of dat verwachtingsmanagement hierbij erg belangrijk is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende uitspraken:

“Ik denk dat het goed is om gewoon de scenario's te schetsen die het slachtoffer kan doorlopen, met alle risico's, valkuilen, doorlooptijden. En dat het slachtoffer dan voor zichzelf de keuze kan maken van ‘wil ik hier nog verdere tijd en moeite in steken of niet?’” – CRV1

“Op het moment dat je daar een stukje regie op voert, dan kun je natuurlijk iets meer verwachtingsmanagement erop loslaten. Daar moet je denk ik ook open en eerlijk in zijn. Ik bedoel als je zegt van ‘goh, we kunnen u begeleiden richting terughalen van uw verlies’, dan zul je daar ook tegelijkertijd bij aan moeten geven dat er een stukje risico in zit dat het niet lukt en dat er tijd mee gemoeid is.” – SL2

Respondent SL3 onderschrijft het belang van goede informatieverstrekking door toe te lichten dat leed-toevoegende procedures verschillen van belastende procedures:

“Procedures kunnen belastend zijn en dat is niet per se erg. [...] Ik denk inderdaad dat het heel belangrijk is om in kaart te krijgen wanneer mensen daadwerkelijk leedtoevoeging ervaren. Dus dat ze niet serieus genomen worden, zich niet gehoord voelen, niet op de hoogte worden gehouden van dingen. Dat zijn dingen die leed toevoegen, maar dat je formulieren moet invullen of dat je een tijdje moet wachten, dat hoeft niet per se erg te zijn, als inderdaad de informatieverstrekking op orde is.”

Ook respondent SL4 omschrijft verwachtingsmanagement als *‘het sleutelwoord’*, en benadrukt het belang van het zo volledig mogelijk informeren van slachtoffers over de mogelijke routes, uitkomsten en doorlooptijden. Deze professional onderstreept dat niet volledig kan worden voorkomen dat slachtoffers leed ervaren wanneer een procedure een uitkomst heeft die niet aan hun verwachtingen voldoet, maar dat een goede voorbereiding hen wel kan helpen om hier beter mee om te gaan. Zo stelt SL4:

“Wat we vaak merken, is [dat] als slachtoffers maar eenmaal weten waar ze aan toe zijn, dan kunnen ze best wel veel hebben. Maar het gaat om de onduidelijkheid. Het gaat om onverwachts geconfronteerd worden met iets waarvan je niet wist dat het ging komen. Op het moment dat je dat je slachtoffer wordt, dan [...] wordt de controle je al uit handen genomen. En dan is het juist goed om te zorgen dat ze dat gevoel van controle zoveel mogelijk weer terug krijgen. [...] Je kan een slachtoffer niet de ideale uitkomst garanderen, maar je kan wel laten zien wat ze allemaal te wachten kan komen staan, zodat ze zich daarop kunnen instellen.”

Daarbij merkt SL4 wel op dat *“het goed waarborgen van slachtofferrechten nu soms al een uitdaging is voor bepaalde ketenpartners.”* Deze respondent verwacht dan ook dat als de civielrechtelijke afdoening

op grotere schaal zal worden toegepast, dat nog meer van instanties zal vragen en het *'goed en tijdig informeren'* van betrokkenen een uitdaging zal vormen. Net als respondent SL3 (zie paragraaf 3.1.2) veronderstelt respondent SL4 dat het zinvol zou zijn om een keurmerk aan dergelijke dienstverlening te koppelen, zodat slachtoffers goed doorverwezen kunnen worden en erop kunnen vertrouwen dat de partij die zij kiezen *'een veilige partij is die [haar] werk goed doet.'* Volgens deze respondent is het wel van belang dat het slachtoffer een *'vrije keuze'* heeft en dus controle blijft houden door te kunnen kiezen voor een belangenbehartiger waar hij of zij zich prettig bij voelt en die bij hem of haar past.

Twee respondenten achten het wenselijk dat het civielrechtelijke proces geheel uit handen van slachtoffers wordt genomen, onder meer om te voorkomen dat de zaak telkens wordt opgerakeld, wat bij slachtoffers stress kan veroorzaken (POL2) of hen belemmert in het vinden van afsluiting (CRV3). Sommige respondenten zien perspectief in het oprichten van een schadefonds, bijvoorbeeld voor slachtoffers van wie de vordering niet inbaar blijkt (zie paragraaf 3.6). Ook zou meer aandacht voor slachtofferbehoeften volgens POL2 en SL4 kunnen bijdragen aan het mitigeren van leed onder slachtoffers. Verder zien drie respondenten mogelijkheden in het aanpassen van de randvoorwaarden van een civielrechtelijke procedure, namelijk het verlagen van de proceskosten (ZM1), waaronder griffierechten (CRV3), en kosten voor een advocaat (JV2). Zo zegt JV2: *"Je hebt bijvoorbeeld ook een advocaat nodig, tenminste vanaf €25.000 en meer [...]. Nou, daar zou je wel eens over kunnen nadenken of je daar wellicht iets kan doen."* Ook ziet respondent JV2, evenals CRV1, mogelijkheden in het verkorten van de doorlooptijden van civielrechtelijke procedures. Respondent OM2 acht lange doorlooptijden en onzekerheid over de uitkomst echter inherent aan rechtsprocedures en zegt hierover: *"Dat is bij strafrecht zo, dat is bij civiel recht zo. Ik denk ook niet dat we de illusie moeten hebben dat we daar verbetering in kunnen aanbrengen."*

Tot slot wijst een van de respondenten op het belang van kennis en weerbaarheid van toekomstige slachtoffers. Zo noemt CRV1 dat het zou helpen als potentiële slachtoffers zich bewuster worden van de gevolgen van transacties naar het buitenland en zegt CRV4:

"Het is gewoon nodig dat mensen weten, als je in een digitale rampsituatie komt, wat moet je doen? En je hebt natuurlijk allerlei campagnes. 'Zie je onraad? Bel 112.' Nou ja, noem het maar op. Als er brand is, we hebben ook een blusdoek, een brandblusser en koolmonoxidemelder in huis. Ik denk dat je daar echt naar toe moet. Dat je echt moet zeggen: 'oké, dit gaat mensen gewoon sowieso overkomen, dus we hebben een opvolgingskit nodig voor mensen in huis. Zeker dus voor mensen die van nature al minder hier eigen in zijn.'"

3.4.2 Gevolgen voor begunstigde rekeninghouders

Personen die geld uit online fraude op hun rekening ontvangen, ook wel begunstigde rekeninghouders genoemd, worden hiervoor volgens professionals op verschillende manieren verantwoordelijk gehouden. Zo kunnen zij niet alleen civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, maar ook strafrechtelijk worden vervolgd en/of worden uitgesloten van het financiële betalingsverkeer.

Twee professionals zijn van mening dat de gevolgen van een civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling relatief beperkt zijn in vergelijking met andere afdoeningsmogelijkheden. Respondent CRV2 wijst erop dat de gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals een aantekening in het strafdossier en het niet kunnen verkrijgen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), meer impact

hebben dan het moeten betalen van schadevergoeding. Respondent CRV4 stelt dat de bancaire gevolgen – zoals opname in het interne of externe verwijzingsregister van een bank, waardoor men geen bankrekening kan openen of geen hypotheek kan afsluiten – zwaarder wegen. Volgens CRV4 raken mensen hierdoor in een *'economisch isolement'*, wat ingrijpender zou zijn dan het betalen van schadevergoeding.

Desondanks gaan respondenten vooral in op de negatieve gevolgen van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor bepaalde begunstigde rekeninghouders. Het oordeel van professionals hierover hangt sterk af van de rol die de rekeninghouder heeft gespeeld in het delict: de intellectuele dader, degene die de fraude daadwerkelijk heeft gepleegd, of een zogenoemde geldezel, dat wil zeggen iemand die (al dan niet bewust) zijn of haar bankrekening ter beschikking heeft gesteld, waarna deze is gebruikt om de gelden weg te sluisen. Volgens twee professionals zijn begunstigde rekeninghouders in het geval van online fraude doorgaans geldezels. Eén van hen, FIN2, stelt dat in de aanpak van online fraude echter sprake is van onjuiste beeldvorming:

“Er zijn veel partijen in het stakeholderveld die het framen alsof je geld terug kunt halen bij fraudeurs. Dat vind ik kwalijk omdat het niet de achterliggende fraudeurs zijn, maar meestal toch die geldezels. [...] Laten we daar maar het eerlijke verhaal met elkaar neerleggen en dan kijken naar die belangenafweging en de hulp die mogelijk achteraf gegeven moet worden.”

Volgens FIN2 heeft dit negatieve gevolgen voor de manier waarop naar de civielrechtelijke aanpak van online fraude wordt gekeken. De framing dat fraudeurs worden aangepakt, klinkt als een succes, terwijl volgens de respondent geldezels worden aangepakt en fraudeurs vrijuit gaan.

In totaal geven acht professionals aan dat zij het onwenselijk en/of disproportioneel achten om de civielrechtelijke afdoening toe te passen wanneer de begunstigde rekeninghouder een geldezel betreft. Deze professionals zijn werkzaam bij het OM (N=1), de politie (N=3), een branchevereniging (N=1), in de financiële sector (N=1), en als civiele rechtsvertegenwoordiger (N=2). De politieprofessionals geven aan het civielrechtelijk aansprakelijk stellen van geldezels als onrechtvaardig te beschouwen omdat geldezels zich niet financieel zouden hebben verrijkt. Respondent OM2 licht toe dat een dergelijke situatie in het strafrecht anders wordt benaderd dan in het civiele recht. In het strafrecht wordt er vaak voor gekozen om geldezels niet te vervolgen, mits zij geen beschikking hebben gehad over het criminele vermogen. Civielrechtelijk kan echter wél een terugbetalingsverplichting volgen. Daar is volgens OM2 sprake van een spanningsveld:

“Je kunt je afvragen of dat wel eerlijk is. [...] Want als je het tegen de meetlat van het civiele recht aan gaat leggen, ja, dan klopt het juridisch allemaal wel, maar erg rechtvaardig is het niet altijd. Daar wringt-ie een beetje met hoe we er vanuit het strafrecht tegenaan kijken.”

Respondent CRV1 stelt dat geldezels vooral *'bovenmatig gestraft'* worden, omdat er sprake kan zijn van een combinatie van gevolgen: strafrechtelijk, bancair, en een levenslange terugbetalingsverplichting. Ook BV1 vindt dat een terugbetalingsverplichting in combinatie met bancaire gevolgen te zwaar weegt voor iemand die zelf geen financieel gewin heeft gehad.

Volgens vier respondenten is het civielrechtelijk aansprakelijk stellen van geldezels onwenselijk (CRV4, OM2, POL1) en ethisch onverantwoord indien aan hen geen hulp wordt verleend (FIN2), aangezien

dit kan bijdragen aan het ontstaan of verergeren van een schuldensituatie. Om hun schulden af te betalen, kunnen geldezels volgens FIN2 bovendien dieper het criminele netwerk in worden getrokken. Volgens deze respondent zijn de begunstigden vaak kwetsbare rekeninghouders met een lage(re) sociaaleconomische positie. Ook voor CRV4 is de kwetsbaarheid van de rekeninghouder, evenals de hoogte van het te betalen bedrag, bepalend voor de vraag of een civielrechtelijke aansprakelijkstelling proportioneel is: *“Nou, sowieso, boven de € 10.000 krijg ik er buikpijn van. [...] Kijk, als je €50,- tot €100,- [maandelijks] kan terugbetalen, dan ben je er in tien jaar altijd vanaf. [...] Als het boven de 10K komt, wordt het een levenslange impact, qua schuld.”* Volgens respondent OM2 betreft het een doelgroep *‘die eerder zorg nodig heeft dan straf.’* Verder zegt OM2 het volgende:

“Er is een reden geweest om je rekening ter beschikking te stellen, en dat zal over het algemeen niet uit luxe geweest zijn, dus dat zal of onder druk zijn of tegen een kleine vergoeding. Als je vervolgens die rekeninghouder gaat opzadelen met een terugbetaling van een bedrag waar hij niet de beschikking over gehad heeft, dan maak je die [financiële] problematiek eigenlijk alleen maar erger.”

Er zijn ook andere professionals die de kans op een problematische schuldensituatie benoemen, maar dit een lastig spanningsveld vinden omdat de geldezel het wel moet voelen (CO1) of de rechtspraak ook betaald moet worden voor het faciliteren van de rechtsprocedure (CRV3).

“Als je iemand zo'n molensteen om hangt van schulden, nou, dan weet je zeker dat iemand nooit meer normaal kan functioneren in de maatschappij. Dat is uiteindelijk niet wat je wil natuurlijk. Dus ja, ik vind wel dat een geldezel het mag voelen. En ik vind ook dat de consument zoveel mogelijk zijn recht moet krijgen. Ja, en daar zit ergens een grens aan. [...] Maar waar die grens precies ligt?” – CO1

Twee respondenten (CO2, CRV3) vinden het desondanks belangrijk dat geldezels aansprakelijk worden gesteld, omdat daarmee ook de intellectuele daders indirect worden geraakt. Deze professionals verwachten, samen met negen andere professionals, dat het een afschrikwekkend effect zal hebben en/of het voor intellectuele daders lastiger zal maken om geldezels in te zetten. Zo geeft CO1 aan:

“Je moet wel ergens het systeem zien te doorbreken. [...] Daar zal je inderdaad geldezels mee duperen, maar [...] je moet ook af van het gemak waarmee jongeren, dat is een beetje een aanname, maar dat hoor ik wel eens, hun bankrekening uitlenen. Als er dan eentje ja, keihard gepakt wordt om het zo te zeggen, dan is heel lullig voor diegene, maar ja, er zitten misschien wel tien potentiële geldezels omheen die zeggen ‘hmm, dan doe ik het toch maar niet.’”

Volgens twee professionals kunnen geldezels juist geholpen worden wanneer zij aansprakelijk worden gesteld, op voorwaarde dat zij ondersteuning krijgen bij het verleggen van de vordering op de intellectuele dader (CRV3) of het doen van aangifte tegen de intellectuele fraudeur (CRV4) (hierover meer in het vervolg van deze paragraaf).

“Dus wat nu vaak de toon is van gesprekken is; ‘die geldezels zijn slachtoffers, dus die moeten we niet de rekening presenteren.’ En daarmee blijven ze slachtoffers maken en blijven de daders zich onaantastbaar voelen. Dus je moet zo snel mogelijk die rekening daar neerleggen. En als die geldezel die rekening dus krijgt, nou, dan gaat het uit die anonimiteit, kan die zich herstellen en heb je dus invloed op daderschap.” – CRV3

Een andere respondent (ZM1) is van mening dat het niet relevant is in hoeverre de civielrechtelijke aansprakelijkheid aansluit bij de rol van de rekeninghouder in het delict. Deze professional beschouwt het als een ‘civiele verplichting’ en licht toe: *“Kijk, als ik word aangesproken omdat op mijn rekening geld is gestort en [...] er was geen reden om het op mijn rekening te zetten, ja, dan ben ik gewoon de sigaar. Of het nou proportioneel is of niet.”* Volgens ZM1 is het bovendien niet van belang of al dan niet strafrechtelijk verwijtbaar is gehandeld: *“Dat geld moet gewoon terug. Dus dan zit er geen verhouding tussen het verwijt dat wordt gemaakt en de terugbetaling.”*

Verder wijzen professionals (N=5) op een ander potentieel risico voor rekeninghouders, dat volgens hen voortvloeit uit de werkwijze binnen de PNBf. In deze procedure worden de NAW-gegevens door de betaaldienstverlener rechtstreeks gedeeld met slachtoffers. Hoewel deze gegevens uitsluitend mogen worden gebruikt voor het starten van een civiele rechtsprocedure, achten professionals het risico reëel dat slachtoffers de gegevens voor andere doeleinden gebruiken dan waarvoor bedoeld, bijvoorbeeld door begunstigen te stalken of bedreigen, hun gegevens online te delen of (al dan niet met dwang) het geld zelf proberen terug te halen. Twee andere professionals geven aan hier minder bezorgd over te zijn, aangezien dergelijke incidenten zich tot nu toe niet hebben voorgedaan. Een andere professional (JV1) is van mening dat dit risico enigszins wordt gemitigeerd doordat de PNBf zodanig is opgebouwd dat begunstigen eerst de kans krijgen het bedrag terug te betalen, alvorens hun NAW-gegevens worden gedeeld. Volgens FIN1 vormt laatstgenoemde eveneens een factor die de begunstigde rekeninghouder beschermt tegen oplopende kosten en daarmee samenhangende schuldenproblematiek, aangezien binnen de PNBf de mogelijkheid bestaat om het bedrag in een vroeg stadium terug te betalen zonder aanvullende kosten.

Op de vraag hoe eventuele risico’s voor begunstigde rekeninghouders in de toekomst kunnen worden verkleind, geven verschillende professionals (N=7) aan dat het van belang is dat deze doelgroep specifieke ondersteuning of hulp ontvangt. Zij noemen hiervoor verschillende mogelijkheden. Twee rechtsvertegenwoordigers zien kansen om geldezels te ondersteunen bij het verleggen van de vordering op de dader(s) achter de criminele uitbuiting. Zo acht respondent CRV3 het mogelijk dat geldezels, met de juiste ondersteuning, deze aansprakelijkheid civielrechtelijk kunnen verschuiven. Respondent CRV4 benadrukt het belang van het vereenvoudigen van het doen van aangifte van criminele uitbuiting, zodat geldezels de mogelijkheid krijgen om via het strafrecht het door hen betaalde geld terug te eisen. Deze respondent pleit daarnaast voor de oprichting van een gemeentelijke ‘hulplijn’ voor geldezels en ziet een belangrijke rol weggelegd voor de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie bij de bescherming van deze groep.¹⁷ Tegelijkertijd geven twee andere respondenten aan dat zij de kans klein achten dat geldezels de vordering daadwerkelijk kunnen verhalen op de dader(s)

¹⁷ Wanneer iemand onder dwang wordt ingezet als geldezel is sprake van criminele uitbuiting, een vorm van mensenhandel.

achter de uitbuiting. Zo zegt ZM1: *“Dat zal in de praktijk heel moeizaam zijn. [...] Het lastige van dit soort constructies is dat de kwade genius nergens te bekennen is.”*

Respondent SL3 geeft aan dat het creëren of verergeren van schuldenproblematiek geen positieve gedragsverandering teweegbrengt. Daarom acht deze respondent het van belang om ‘zorg en opvang’ te bieden die aansluit op de belangen en behoeften van de betrokkene. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit hulp bij het aanpakken van een verslaving of het oplossen van schulden. Respondent ZM1 benoemt dat ondersteuning bij schuldenproblematiek ook in gang kan worden gezet via een zogenoemde schuldenfunctionaris van de rechtbank. *“Die kan jou dan in contact brengen met de schuldhulpverlening bij de gemeente.”* Daarnaast merkt CRV4 op dat, wanneer er ook bancaire maatregelen zijn getroffen, hulp kan worden geboden bij het aanvragen van een basisbankrekening. Meerdere respondenten benadrukken dat dit niet eenvoudig is. Hiernaast werd genoemd dat wanneer een geldezel een extreem hoog bedrag moet terugbetalen – CRV4 noemt een bedrag van €25.000,- als voorbeeld – het volgens deze respondent noodzakelijk kan zijn om bepaalde juridische maatregelen te treffen, zoals het instellen van beschermingsbewind. Volgens respondent CRV4 kunnen maatregelen zoals beschermingsbewind ook door een burgemeester of Officier van Justitie worden opgelegd. De respondent vervolgt: *“Dus dan is het een harde, super vervelende, zware klap, waar ik buikpijn van krijg, maar mogelijk wel de redding van zo'n persoon om voortaan in een maatschappij voort te leven op een manier die wel veilig voelt.”*

Ten tweede onderschrijven enkele professionals (N=5), allen werkzaam bij de politie of het OM, het belang van maatwerk. Zo benadrukt OM2 dat het essentieel is om oog te houden voor de rol van de rekeninghouder en diens persoonlijke omstandigheden, met als doel te voorkomen dat diegene zelf ook slachtoffer wordt. Volgens deze respondent kan hierbij bijvoorbeeld worden gekeken naar de aard van de transacties die op de rekening hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de frauduleuze overboeking. Respondent OM2 wijst bovendien op het risico dat rekeningen van slachtoffers van identiteitsfraude worden gebruikt om geld uit fraude op te ontvangen, waarvoor zij vervolgens aansprakelijk kunnen worden gesteld. Dit pleit voor het behoud van het DA-criterium dat de verdachte geen aangifte mag hebben gedaan van misbruik van zijn of haar bankpas/-rekening. De professionals binnen de politie (N=4) onderstrepen dat het wenselijk is om de bestaande criteria binnen de pilot Directe Aansprakelijkheid van de politie te behouden. Op basis van deze criteria kan worden vastgesteld in hoeverre sprake is van een kwetsbare rekeninghouder (zoals dak- en thuislozen of personen met een drugsverslaving) en kan deze groep worden uitgesloten van een civiele aansprakelijkheidsstelling. Zoals POL3 het verwoordt: *“We willen niet de allerzwaksten nog dat extra zetje over de rand geven.”* Tegelijkertijd kwam in huidig onderzoek (paragraaf 3.3.1) naar voren dat er over deze beschermende criteria uit de DA verschillend wordt gedacht. Diverse professionals achten een evaluatie van de criteria wenselijk omdat het laten vervallen van (een van) deze criteria mogelijk de toegang tot het civiele recht voor slachtoffers vergroot.

Ten derde benadrukken respondenten het belang van proportionele incassodienstverlening en de bijbehorende rol van incassodienstverleners (CO1, CRV1, CRV3). Zo is CRV1 van mening dat gerechtsdeurwaarders een verantwoordelijkheid dragen om niet onnodig kostenverhogende maatregelen te treffen. Deze respondent stelt: *“Ik denk dat er wel een verantwoordelijkheid ligt [...] om gewoon reëel te kijken van eh, wat zijn nou passende maatregelen die we treffen en jagen we zo iemand niet over de kop met alle acties die we uitzetten?”* Volgens CRV1 zijn er gerechtsdeurwaarders die hier al zorgvuldig mee omgaan, maar zou er in algemene zin meer aandacht aan moeten worden besteed.

Tot slot wordt ook in dit verband het belang van preventie benadrukt. Zo stelt CRV4 dat het algemeen bekend moet worden dat het uitlenen van een bankrekening kan leiden tot het delen van NAW-gegevens en tot civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling van de begunstigde rekeninghouder. Deze respondent pleit ervoor dat jongeren vóór hun achttiende levensjaar hierover worden geïnformeerd en dat deze boodschap op hun achttiende nogmaals onder de aandacht wordt gebracht. *“Dan denk ik dat je de veiligheid binnen het betaalverkeer een enorme boost geeft. Dus daar zou ik voor opteren.”*

3.4.3 Gevolgen voor betrokken organisaties

Deze paragraaf gaat in op de gevolgen van het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor (in de toekomst) betrokken organisaties en de mogelijkheden om eventuele risico's te mitigeren.

Over de eventuele gevolgen voor de strafrechtelijke keten wordt door professionals verschillend gedacht. Enerzijds benadrukken drie respondenten (POL2, CRV3, SL2) dat zij verwachten dat er van de civielrechtelijke aansprakelijkheid (indirect) een preventieve, afschrikwekkende werking uitgaat, waardoor op de lange termijn de strafrechtketen wordt ontzien. Respondent POL2 benadrukt dat uit de eerste evaluatie van de DA-pilot, gedaan door Capgemini, bleek dat de strafrechtketen niet onnodig werd belast. Twee andere respondenten (CRV1 en OM1) achten het daarentegen niet ondenkbaar dat rekeninghouders, wanneer zij door de toegewezen vordering tot schadevergoeding in een lastige financiële positie komen, juist crimineel gedrag gaan vertonen en de strafrechtketen daardoor (indirect) belasten. Respondent OM1 benadrukt wel dat dit lastig meetbaar is en bovendien ook van toepassing is wanneer iemand in het strafrecht een schadevergoedingsmaatregel krijgt opgelegd. Verder benadrukken de twee professionals binnen het OM dat de impact op de strafrechtketen hun inziens beperkt zal zijn omdat de zaken die worden doorgezet voor een civielrechtelijke aansprakelijkheid sowieso niet binnen het strafrecht zouden zijn opgepakt. Zo zegt OM1: *“We hadden niks met deze zaken gedaan, dus het is geen verlichting. Je gaat eigenlijk het civiele recht belasten [...] dus je verschuift het probleem gewoon.”* Respondent OM2 stelt dat ontlasting van de strafrechtketen alleen zal plaatsvinden als de verplichting tot het doen van aangifte er als voorwaarde uit wordt gehaald:

“Dat is een formaliteit die eigenlijk nergens over gaat, maar wel heel veel druk legt op het politieapparaat. Al die aangiften die binnenkomen, die moeten ten eerste opgenomen worden [...], die moeten vervolgens ook beoordeeld worden en daar moet een afdoeningsbeslissing op genomen worden. Dus daar zit nog best wel wat werk achter.”

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.2, geeft CRV3 de voorkeur aan het geautomatiseerd doen van aangifte. Volgens deze respondent is het mogelijk een gecentraliseerde partij informatie van slachtoffers verzamelt, bundelt en vervolgens in de vorm van een aangifte overhandigt aan de politie. Een vergelijkbare werkwijze wordt momenteel ook toegepast bij brandstofdiefstal. Respondent CRV3 verwacht dat een dergelijke aanpak de kwaliteit van aangiftes verhoogt en (direct) politiecapaciteit bespaart, waardoor de politie en het OM zich kunnen richten op criminele netwerken en *‘zaken die ertoe doen.’* Ook respondent SL2 voorziet dat opsporingsinstanties minder worden belast wanneer een gecentraliseerde organisatie de informatie van slachtoffers op een gerichte manier bundelt.

Ook hebben professionals uiteenlopende verwachtingen over de gevolgen van schaalvergroting voor de civiele keten. Enerzijds stellen sommige respondenten dat de kans groot is dat ‘ook de civiele keten vast gaat lopen’ (CO2), wat zou kunnen leiden tot langere doorlooptijden bij de civiele rechtbanken (CRV1). Anderzijds geven drie civiele rechtsvertegenwoordigers, onder wie CRV1, aan dat zij verwachten dat de organisaties waarvoor zij werken een toename in het aantal zaken goed zullen kunnen opvangen. Ook respondent ZM1 voorziet geen grote problemen voor de civiele keten. Deze professional schat in dat zeker de helft van de zaken bij verstek zullen worden afgedaan, waarbij vorderingen in principe vrijwel altijd worden toegewezen.¹⁸ Zo zegt ZM1:

“In zijn algemeenheid geldt wel, als er een enorme zaakstroom zou komen, dan geeft dat toch wel uitdagingen hier. Maar ik denk dat het voor dit soort zaken, dan [...] zou je daar wel vrij efficiënt mee om kunnen gaan. [...] Het is lastig in te schatten, maar ik geloof niet dat je zou kunnen zeggen dat op dit moment de civiele afdoening helemaal geen goed idee is, want dat leidt tot capaciteitsproblemen of zo. Dat is denk ik niet zo.”

Verder zien CRV3 en OM1 mogelijkheden in het bundelen van zaken. Volgens hen heeft dit niet alleen als voordeel dat het aantal civiele rechtsprocedures beperkt blijft en daarmee de benodigde capaciteit binnen de rechtspraak wordt verminderd, maar ook dat wordt voorkomen dat zaken verspreid raken over een (te) groot aantal incassodienstverleners. Wanneer ieder van deze dienstverleners individueel aan de slag gaat, kan volgens hen buitensporige concurrentie ontstaan.

Met betrekking tot een mogelijke toename van het aantal PNBF-aanvragen geven professionals uit de financiële sector (FIN1, FIN2) aan dat zij over voldoende capaciteit beschikken en dat hun systemen hierop zijn ingericht.¹⁹ Respondent BV1 verwacht echter dat de capaciteit binnen de branche rondom beschermingsmaatregelen ontoereikend is voor schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening, met name wanneer het CCBP-vereiste wordt losgelaten (zie ook paragraaf 3.1). Deze professional geeft aan dat het al voorkomt dat onderbewindgestelden geld uit online fraude ontvangen, wat dus al bijdraagt aan de huidige belasting, maar een verdubbeling van dit soort zaken zou volgens de respondent voor veel bewindvoerderskantoren ‘absoluut niet’ te behappen zijn. Wat volgens BV1 zou kunnen helpen, is het beschikbaar stellen van extra uren voor bewindvoerders en betere informatievoorziening over de te volgen procedures. “Dat het wat duidelijker wordt, [dan] wordt dat ook weer een proces wat je makkelijker kunt stroomlijnen”, aldus BV1.

3.5 Een succesvolle civielrechtelijke afdoening

Er is met professionals ook gesproken over het succes van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. In reactie op de open vraag ‘Wanneer zou u de civielrechtelijke afdoening van online fraude als succesvol beschouwen?’ benoemen zij een breed scala aan factoren die volgens hen hierbij van belang zijn.

¹⁸ Zie ook Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede (2024a).

¹⁹ Ten tijde van de afronding van dit deelonderzoek hebben FIN1 en FIN2 aangegeven de volgende toevoeging te willen doen: een toename van het aantal aanvragen tot de PNBF is tot op zekere hoogte haalbaar. Echter, gegeven het hoge aantal slachtoffers van online fraude in Nederland, is een scenario waarin bijvoorbeeld jaarlijks 1 miljoen slachtoffers de PNBF zouden willen opstarten onhaalbaar, omdat de procedure niet geautomatiseerd is.

In de eerste plaats noemen drie professionals dat de civielrechtelijke afdoening volgens hen succesvol zou zijn als slachtoffers van online fraude hun schade (deels) vergoed krijgen. Een van hen, OM1, geeft aan dat dit het enige is wat telt. Respondent OM2 acht het om een andere reden belangrijk dat slachtoffers het geld terugkrijgen:

“Als dat niet tot effect heeft dat je als slachtoffer je geld terugkrijgt, dan is het een zinloos instrument. [...] Dan zitten we waarschijnlijk wel de hele deurwaardersketen te financieren, want die zullen wel kosten maken en in rekening brengen.”

Ook achten respondenten het van belang dat slachtoffers tevreden zijn over de wijze waarop zij (een deel van) hun geld terugkrijgen (CO1, OM2), dat zij in algemene zin tevredenheid (POL2), genoegdoening (POL1) of rechtsherstel ervaren (SL2, SL1), dat slachtoffers zich gezien, gehoord of erkend voelen (CRV3, POL2) en/of in regie staan (POL2). Andere professionals benadrukken dat het succes van de civielrechtelijke afdoening afhangt van de behoeften van slachtoffers. Respondent SL4 geeft bijvoorbeeld aan dat het terugkrijgen van het geld niet door alle slachtoffers als meest belangrijk wordt ervaren. Deze professional acht de civielrechtelijke afdoening succesvol als slachtoffers het gevoel hebben dat zowel op materieel als immaterieel vlak aan hun behoeften is voldaan, zij het gevoel hebben dat zij alles hebben gedaan wat binnen hun macht lag en vervolgens *‘de draad weer kunnen oppakken.’*

Daarnaast vinden professionals de civielrechtelijke afdoening succesvol wanneer deze route beter bekend wordt bij slachtoffers (CRV1, CRV2, CRV4, POL2), als slachtoffers deze route makkelijker of met relatief weinig moeite kunnen opstarten (ZM1), en als slachtoffers weerbaarder worden tegen online fraude (CRV4, POL3, OM2). Respondent CRV4 acht het bovendien wenselijk dat personen überhaupt kennis van civielrechtelijke mogelijkheden – niet alleen bij online fraude – opdoen: *“De politie is geen 1001-doekje die alle problemen van mensen in de maatschappij maar oplost. Mensen kunnen zelf heel veel oplossen, mits ze weten hoe het civiele recht werkt.”* Verder acht respondent CO1 deze afdoeningsswijze succesvol wanneer *‘de willekeur verdwijnt’*, ofwel wanneer slachtoffers gelijke toegang krijgen tot het starten van een civielrechtelijke procedure. Hiervoor is het zoals gezegd volgens CO1 noodzakelijk dat alle Nederlandse betaaldienstverleners bij de PNBF betrokken worden. Respondent CRV1 ziet het succes van deze afdoening voor zich wanneer er één centraal meldpunt is en dat slachtoffers naar de juiste partij worden doorverwezen.

Er zijn ook professionals die de civielrechtelijke afdoening als succesvol beschouwen wanneer (de belangen van) begunstigde rekeninghouders beter worden beschermd (CRV4, FIN2), of wanneer er sprake is van een goede balans tussen de belangen van slachtoffers en begunstigten (JV3). Respondent OM2 benadrukt dat het voor het slagen van de civielrechtelijke afdoening van belang is dat niet alleen het slachtoffer, maar ook de begunstigde zich in de oplossing kan vinden. Volgens respondent POL2 vereist een succesvolle civielrechtelijke afdoening dat de incassodienstverlening op een sociale wijze plaatsvindt. Daarnaast geven meerdere professionals (N=7) aan dat de civielrechtelijke afdoening voor hen pas geslaagd is als hiervan een generieke en/of specifieke preventieve werking uitgaat. Zo mogen fraudeurs volgens POL1 *‘de financiële pijn voelen’* en wenst POL3 een *‘verlaging van het aantal money mules.’* Respondent CRV2 onderstreept in dit verband het belang van strafrechtelijke opvolging in gevallen wanneer slachtoffers afzien van het starten van een gerechtelijke civiele procedure, zodat de begunstigde niet ongestraft blijft.

Voorts is volgens professionals voor het succes van belang dat deze afdoeningswijze procedureel en/of juridisch goed geborgd wordt (CRV2, FIN1), ertoe leidt dat de meldingsbereidheid van slachtoffers omhoog gaat (SL1), minder overheids capaciteit in beslag neemt (CRV3), en naast het strafrecht als volwaardige opvolgingsmethode bestaat (POL2).

Daarnaast is aan de professionals gevraagd in hoeverre het slagingspercentage – het aantal slachtoffers dat via de civielrechtelijke afdoening hun geld terugkrijgt – bepalend is voor hun oordeel over het succes van deze aanpak bij online fraude. Eerder werd al beschreven dat de professionals binnen het OM het slagingspercentage van belang achten. Respondenten SL4 en ZM1 achten het slagingspercentage vooral van belang voor slachtoffers. Zo zegt ZM1: *“Dat is wel van belang voor de vraag of je er überhaupt aan begint, hè?”* Deze professional geeft zoals gezegd desondanks de voorkeur aan een zo laag mogelijke instroom van online fraudezaken in de civiele keten, omdat zaken met een hogere slagingskans in het strafrecht slachtoffers meer verhaalsmogelijkheden zouden bieden.

“In een ideale wereld worden die zaken dan aangebracht omdat ze kansrijk zijn en dan heb je dus een hoog percentage. Het is wel weer zo, maar goed, dat heeft weer te maken met de capaciteit van het strafrecht en zo [...], maar het zijn ook wel weer precies die zaken waarvan je denkt van ja, het zou nóg mooier zijn als die dan in het strafproces gewoon mee gingen. Of in nog eerder stadium, [...] dat je kunt zeggen van nou, voor deze keer gaan we jou niet vervolgen, onder de voorwaarde dat je de schade vergoedt.” – ZM1

Enkele professionals (N=3) benoemen expliciet dat het slagingspercentage geen rol zou moeten spelen of onbelangrijk is. Zo geeft FIN1 aan dat om die reden niet wordt bijgehouden in hoeverre de PNBF tot terugbetaling leidt. Ook POL2 noemt dat het slagingspercentage slechts van belang is voor ‘de business case’ van uitvoerende partijen, en niet voor het concept van civiele rechtsvertegenwoordiging:

“Je moet kijken naar de behoefte van het slachtoffer. En natuurlijk is een van de slachtofferbehoeften geld terug te krijgen. Maar we zien, [...] dat slachtoffers ook heel tevreden zijn of kunnen zijn als ze niet het geld terugkrijgen, maar wel serieus genomen zijn. Dat ze het gevoel hebben dat ze zelf in actie staan, dat ze niet weerloos zijn.”

Respondent SL3 kijkt hier op een vergelijkbare manier naar. Het terugkrijgen van het geld hoeft voor hen volgens deze respondent niet het einde te betekenen, bijvoorbeeld wanneer de fysieke of emotionele gevolgen van de fraude niet geadresseerd zijn.

Antwoorden op de vraag bij welk slagingspercentage de civielrechtelijke afdoening succesvol is, zijn wisselend. Meerdere respondenten (POL1, POL3, POL4, CO2) geven aan dat zij van een succes zouden spreken wanneer (minstens) vijftig procent van alle slachtoffers met financiële schade het geld zou terugkrijgen. Respondent CRV3 geeft aan dat het lastig is het succes te kwantificeren, onder meer omdat onduidelijk is of het, gezien het grote aantal personen dat slachtoffer wordt van online fraude, überhaupt mogelijk is om voor alle slachtoffers van online fraude iets te kunnen betekenen. Ook kan de civielrechtelijke afdoening volgens CRV3 nooit betekenisvol zijn wanneer een slachtoffer zich niet erkend voelt in zijn of haar slachtofferschap. Wel is deze respondent van mening dat we met een slagingspercentage van vijftig procent ‘al een heel eind op weg zijn.’

Er zijn echter ook respondenten die een dergelijk percentage te hoog vinden ingeschat. Zo zegt CRV2: *“Bij vijftig procent geef ik gelijk een 10.”* Tegelijkertijd zou CRV2 een slagingspercentage van tien procent te laag vinden omdat dit niet in verhouding staat tot de vereiste inspanningen. Respondent CRV1 denkt eerder aan een percentage van 20-25. Vanwege de lage kans op verhaalbaarheid is deze respondent sceptisch: *“Ik denk dat je niet al te hoge ambities op dat punt moet hebben.”* Respondent CRV4 benadrukt dat een percentage van tien procent al wenselijk zou zijn en verwijst daarbij naar een bevinding uit deelonderzoek 2, waaruit bleek dat van alle slachtoffers met financiële schade die de schade op enige wijze terugzagen, slechts één procent het geld via het strafproces terugkreeg. *“Dat is al tien keer zoveel als uit jullie laatste onderzoek kwam.”* Bovendien zal, volgens CRV4, het percentage op basis van marktwerking en voortschrijdend inzicht na verloop van tijd verbeteren, zoals het ook bij bijvoorbeeld brandstofdiefstal heeft gedaan. Respondent OM1 heeft tot slot de laagste verwachtingen van het slagingspercentage:

“Eigenlijk vind ik alle slachtoffers die schadevergoeding krijgen via de directe aansprakelijkheid al een win, want anders hadden ze niks gekregen. [...] Maar goed, om nou te zeggen dat dus bij één procent van betalingen van slachtoffers het succesvol is, dat vind ik dan ook weer een beetje aan de lage kant. [...] Het kost wel evengoed heel veel tijd en extra werk. Dus ja, het moet natuurlijk wel wat terug leveren voor de slachtoffers om het nou ja, zinvol te maken. En waar dan het kantelpunt zit, ja, dat- geen idee. Maar goed, elk slachtoffer dat zijn schade vergoed heeft gekregen, dat is voor mij een win.”

3.6 Alternatieve mogelijkheden voor schadevergoeding

Tot slot is met de professionals gesproken over verschillende opties voor schadevergoeding aan slachtoffers van online fraude. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op hun visie op de wenselijkheid van een nieuwe aanpak. Daarbij gaat het om drie mogelijke scenario's, namelijk 1) een systeem waarin slachtoffers schadeloos worden gesteld en de vordering wordt overgenomen door de financiële sector, 2) een vergelijkbare regeling via verzekeringsmaatschappijen, of 3) schadevergoeding op een andere wijze, zoals naar het voorbeeld van de voorschotregeling uit het strafproces of uitkering door een schadefonds.

Schadeloosstelling door de financiële sector

Geen van de respondenten is voorstander van een systeem waarin *alle* slachtoffers van online fraude standaard door de financiële sector schadeloos worden gesteld. Enkele respondenten (N=6) zijn wel voorstander van een systeem waarin de financiële sector onder bepaalde voorwaarden compensatie biedt aan slachtoffers en de vordering tot schadevergoeding overneemt. Drie respondenten, werkzaam bij de politie, verwachten dat verschillende positieve effecten uitgaan van een dergelijke aanpak. Zo zou het volgens POL2 kunnen fungeren als *“een natuurlijk drukmiddel om te komen tot een goede samenwerking in de keten”*, en stelt POL3 *“dat het financiële instellingen scherper maakt in de on-boarding.”* Daarnaast acht POL2 dit systeem in lijn met Europese wetgeving, waarin een groeiende tendens zichtbaar is om banken een zorgplicht toe te kennen en aansprakelijk te stellen voor schade die hun klanten lijden.

Een belangrijke voorwaarde die deze drie professionals noemen voor het schadeloos stellen van slachtoffers, is de mate van verwijtbaarheid van het slachtoffer. Zoals POL2 opmerkt:

“Ik denk dat het heel goed is als er een procedure onder ligt en er een aantal criteria ook onder zitten. Dus als je zelf heel erg grove nalatigheid hebt betracht, zoals nu ook in de huidige coulancekaders staan, dat je dan niet in aanmerking komt. Je mag best verwachten van slachtoffers dat ze ook voorzorgsmaatregelen nemen.”

Twee van hen wijzen hierbij wel op het risico van ‘*moral hazard*’, wat inhoudt dat mensen mogelijk minder oplettend worden wanneer zij weten dat zij gecompenseerd zullen worden. Volgens POL3 zou daarnaast kunnen worden gekeken naar de mogelijkheid om bij schade onder een bepaald drempelbedrag geen vergoeding uit te keren, bijvoorbeeld onder het gemiddelde schadebedrag van aan- en verkoopfraude, dat volgens deze respondent tussen de 250 en 300 euro ligt. Tegelijkertijd realiseert deze professional zich dat dat geen gemakkelijke opgave is, omdat de perceptie van financiële schade subjectief is en tussen personen sterk kan verschillen.

Ook zijn er drie professionals die de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van de financiële sector benadrukken. Zo geeft respondent JV3 aan dat, indien banken criteria hebben voor veilig bankieren en je je als burger daaraan hebt gehouden, *“dan kun je volgens mij op een gegeven moment wel zeggen van ja, hè, waar houdt mijn verantwoordelijkheid op en [...] waar begint de verantwoordelijkheid van de bank?”* Twee respondenten achten een vorm van schadeloosstelling voor slachtoffers passend in geval van bankhelpdeskfraude, zoals geregeld in het huidige coulancekader. Een civiele rechtsvertegenwoordiger (CRV1) is van mening dat de financiële instelling in dergelijke gevallen daadwerkelijk iets kan worden verweten omdat er uit naam van de bank wordt gehandeld op een wijze die levensgevaarlijk overkomt. Een andere respondent (CO1) vindt het terecht als slachtoffers van bankhelpdeskfraude schadeloos worden gesteld omdat banken hun systemen zodanig hebben ingericht en beveiligd dat de consument zelf wordt ingezet om toegang te krijgen. Respondent CO1 licht toe:

“Ik vind dat je als klant nog steeds wel moet opletten, maar als het dan toch gebeurt, ja, dan is het uiteindelijk wel een systeemrisico van hoe wij het betalingsverkeer in Nederland hebben ingericht. En ik vind dat de banken dat risico moeten dragen en niet de individuele consument.”

De meeste professionals (N=13) zijn echter *geen* voorstander van schadeloosstelling door de financiële sector. Respondent FIN2, die een verplichting voor banken om alle vormen van schade uit online fraude te vergoeden omschrijft als ‘*kortzichtig, absurd en schadelijk*’, noemt hiervoor meerdere redenen, die ook door andere professionals worden gedeeld. Een van deze redenen betreft het eerdergenoemde risico op *moral hazard*. Respondent SL2 deelt dit argument: *“Als je zorgt dat mensen morgen hun geld weer op de rekening hebben staan, leren ze er waarschijnlijk ook niet zo heel erg veel van.”* Het argument van OM2 tegen het voorgestelde systeem van schadeloosstelling sluit hier eveneens bij aan, namelijk dat het ten onrechte het verantwoordelijkheidsgevoel van de consument wegneemt. In Engeland worden slachtoffers van online fraude inmiddels standaard schadeloos gesteld door de financiële sector. Hoewel Engelse professionals volgens respondent CO1 stellen dat onplettend gedrag onder slachtoffers van online fraude

in Engeland sindsdien niet is toegenomen, merkt FIN2 op dat hiernaar nog geen wetenschappelijk onderzoek is verricht.

Een andere reden die FIN2 aandraagt tegen het schadeloosstellen van slachtoffers van online fraude door de financiële sector, is de vraag in hoeverre de achterliggende criminele netwerken nog worden aangepakt zodra een dergelijk systeem wordt ingevoerd. FIN2 stelt hierover: *“Het voelt een beetje alsof er geen slachtoffers vallen, maar dat is natuurlijk alleen de financiële schade die wordt vergoed. De vraag is hoe hoog de urgentie is om die achterliggende criminele netwerken aan te pakken.”* Een vergelijkbaar argument wordt genoemd door een professional binnen de politie, POL2, die spreekt van *“de dader ontspringt de dans.”* Ook POL3 acht dit geen onrealistisch scenario: *“We zien natuurlijk ook wel soms bij verschillende collega’s een gevoel van ja, waarom zou ik deze zaak nog oppakken, want het slachtoffer is toch gecompenseerd?”*

Een derde argument heeft betrekking op de financiering van een systeem waarin slachtoffers door de financiële sector schadeloos worden gesteld. Respondent FIN2 geeft aan dat de kosten van het betalingsverkeer hierdoor mogelijk gigantisch zullen toenemen zegt hierover:

“Ik verwacht dat het, als je de cijfers van het CBS kijkt, boven de half miljard ligt, jaarlijks, dat banken dan moeten gaan vergoeden voor alle vormen van fraude. Dus je zal zien dat, nou ja, die kosten die worden gemaakt, [ik zie het risico] dat dat wordt doorberekend aan individuele klanten [...]. Dan betaal je €20,- per maand voor je bankrekening.”

Respondent CRV1 deelt deze verwachting: *“Dat zal denk ik ook opleveren dat iedere reguliere [klant] uiteindelijk misschien meer zal moeten betalen voor het bankproduct als zij iedereen gaan compenseren. Dus ik weet niet of ik daarvoor ben.”* Eveneens plaatst POL4 vraagtekens bij de wijze waarop de financiële sector dit systeem zou compenseren: *“Gaan ze gelden reserveren die op die betreffende rekening dan nog binnenkomen? Zodat de dader dan wel financieel zijn eigen verantwoordelijkheid draagt? Of gaan ze dat vanuit een potje doen?”*

Ten vierde maakt FIN2 een vergelijking met een sportveld om te illustreren waarom een systeem van schadeloosstelling door de financiële sector onwenselijk is. Deze professional omschrijft de financiële sector als de *‘laatste verdedigingslinie’* en de *‘keeper’* in de aanpak van online fraude, terwijl andere partijen, zoals sociale mediaplatforms, telecomproviders en consumentenorganisaties, zich aan het begin van de fraudeketen zouden bevinden. Een systeem waarin de financiële sector verantwoordelijk is voor het schadeloos stellen van slachtoffers van online fraude, kan volgens FIN2 leiden tot schadelijke gevolgen.

“Op het moment dat je alleen de keeper aansprakelijk maakt, dan zegt dat iets over het team in het veld en hoe zij met elkaar omgaan. [...] Kijk je naar de UK. Daar wordt nog in beperkte mate samengewerkt ook tussen die partijen. Omdat ze toch weten; de banken betalen alles. Dus dat is wel een hele rare situatie waarin ik verwacht dat fraude gaat stijgen. Dat er alleen maar verliezers zijn in zo’n situatie.” – FIN2

Respondent CRV3 deelt grotendeels dezelfde visie. Deze professional benadrukt het gebrek aan capaciteit om online fraude effectief aan te pakken, wat volgens de respondent leidt tot *‘een welig tierende*

fraudebranche. De respondent acht het onterecht wanneer de rekening vervolgens bij de financiële instellingen wordt gelegd in plaats van bij de overheid, het OM of de politie.

“Dat is natuurlijk wel een beetje achterstevoren. Heb je nou een heel sluitende, precies een goede aanpak en blijft er dan een deel over waarvan je zegt: ‘ja, weet je, fraude is wel jullie ding ook en we doen al alles eraan en alleen de excessen die komen nog bij jullie erdoorheen.’ Dan kun je zeggen: ‘joh, er ligt ook een verantwoordelijkheid bij jullie.’ Maar nu de politie niet eens gegevens deelt [...], en dan de rekening bij een ander neerleggen. Hm, die vind ik wel wat boud.” – CRV3

Ook respondent CO1 benadrukt het belang van preventie en stelt dat diverse partijen hierin nog onvoldoende verantwoordelijkheid nemen. Deze professional noemt meerdere voorbeelden, waaronder dat *Meta*, het moederbedrijf van *Facebook* en *Instagram*, onvoldoende optreedt tegen valse advertenties en daar zelfs geld aan zou verdienen. Daarnaast is het volgens CO1 voor valse webshops (nog) te eenvoudig om gebruik te maken van voor consumenten geloofwaardige betaalmethoden, zoals *iDeal* en *Klarna*.

De zorg dat het aantal gevallen van online fraude zal toenemen zodra het genoemde systeem wordt ingevoerd, wordt ook gedeeld door FIN1. Respondent OM2 voorziet bovendien dat hiermee een nieuw verdienmodel voor oplichters wordt gecreëerd: *“Dan zou ik een webshop kunnen openen waarbij ik al mijn kennissen dingen zou kunnen laten kopen [...]. Die worden allemaal gecompenseerd. Ik krijg ook geld binnen [...], dat is makkelijk verdienen. Misschien zal er dan nog een carrièreswitch inzitten.”*

Verder benadrukken twee professionals dat de financiële sector een andere verantwoordelijkheid zou moeten dragen dan het schadeloos stellen van slachtoffers. Respondent CRV1 stelt dat banken zich zouden moeten richten op het signaleren van afwijkende transacties, zoals wanneer een bankrekening wordt geopend waar direct geld binnenkomt dat vervolgens wordt doorgestort. Tevens pleit CRV1 voor het blokkeren dit soort bankrekeningen. *“Dat er nog geld op blijft staan bijvoorbeeld, geen nieuwe transacties meer kunnen worden gedaan via die rekening. Dan zou ik meer een oplossing daar zien dan dat ze echt daadwerkelijk mensen moeten vergoeden.”* Ook CRV4 ziet een verantwoordelijkheid voor de financiële sector op het gebied van transactiemonitoring van inkomende gelden. De respondent stelt een aanpassing van de algemene voorwaarden voor, waarbij banken ongebruikelijke inkomende transacties tijdelijk zouden *‘veiligstellen’* en contact opnemen met de afzender om te verifiëren of de betaling klopt. Volgens CRV4 zijn uitgaande frauduleuze transacties namelijk niet altijd makkelijk te herkennen: grote uitgaven zijn op zichzelf niet per se afwijkend. Hoewel klanten controle op inkomende gelden wellicht als *‘heel a-relaxt’* zullen ervaren, meent CRV4 dat juist daar de financiële sector een veel grotere toegevoegde waarde en verantwoordelijkheid heeft in de bescherming van consumenten, waaronder geldezels (zie ook paragraaf 3.4.2 over de gevolgen voor begunstigde rekeninghouders).

Twee andere respondenten vinden dat schadeloosstelling door de financiële sector in ieder geval niet van toepassing zou moeten zijn op slachtofferschap van online aan- of verkoopfraude, omdat zij van mening zijn dat bij online aankopen een bepaald risico hoort (OM1) en dat consumenten hiervoor zelf verantwoordelijk zijn (CRV2).

“Er zit gewoon een risico aan, als je je op het internet gaat begeven. En er zijn tot op zekere hoogte echt wel genoeg manieren om je in te dekken. Ik zie ook echt mensen die heel achteloos zijn, nou ja,

echt nalatig naar mijn mening, hoe zij op het internet dingen kopen. Daar heb ik niet heel veel medeleven voor.” – OM1

Dezelfde professionals zien eventueel wel mogelijkheden om een leeftijdsgrens als voorwaarde voor schadeloosstelling in te voeren. Zo acht CRV2 slachtofferschap in geval van een dertigjarige ‘wezenlijk’ anders dan in het geval van een tachtigjarig slachtoffer. Respondent OM1 doet een vergelijkbare uitspraak – *“Het is misschien heel onaardig, maar is het een ouder iemand die wat naïever is, die al op leeftijd is? Ja, dan vind ik het een ander verhaal als dat je 35 bent”* – en stelt dat het juist daardoor lastig is om te bepalen voor welke vormen van online fraude schadeloosstelling door de financiële sector al dan niet passend is.

Tot slot benadrukt SL2 dat slachtoffers uiteenlopende belangen en behoeften hebben, waarbij financiële compensatie vaak niet de enige behoefte is. Een dergelijk systeem van schadeloosstelling kan volgens SL2, ongeacht of het slachtoffer schadeloos wordt gesteld, leiden tot secundaire victimisatie. Dit komt doordat banken niet altijd slachtoffergericht te werk gaan. *“En het is ontzettend jammer als je als je die taak wel bij hen neerlegt en mensen het idee hebben, ‘oké, ik ben al slachtoffer geworden en ik voel me nog eens een keer enorm belast door de hele procedure die daaruit komt’”,* zo stelt SL3.

Schadeloosstelling middels een verzekering

Verschillende respondenten is gevraagd naar hun visie op een mogelijke schaalvergroting van het verzekeren tegen online fraude en voor juridische ondersteuning bij het verhalen van schade die uit online fraude voortvloeit. Drie professionals benoemen voordelen ten aanzien van de mogelijkheid voor individuen om zich tegen online fraude te verzekeren. Daarbij is het voor een (rechtsbijstands)verzekeraar mogelijk om de vordering tot schadevergoeding op de begunstigde rekeninghouder over te nemen. Zij stellen dat het positief (CRV3) of belangrijk (SL3) is dat op deze manier de duur van het slachtofferschap zoveel mogelijk kan worden ingekort. Respondent CRV1 beschrijft het als een *“mooie, snelle en praktische oplossing.”*

Tegelijkertijd wijzen zowel deze als andere professionals op nadelen van deze manier van afhandeling. Een bezwaar is de verwachte stijging van de kosten voor (rechtsbijstands)verzekeringen. Een civiele rechtsvertegenwoordiger uit de rechtsbijstandsbranche noemt een dergelijk systeem onwenselijk vanwege die verwachte kostenstijging. Deze respondent merkt op: *“Dan is het op een gegeven moment ook gewoon niet meer betaalbaar om zo’n rechtsbijstandsproduct af te sluiten.”* Een professional binnen de politie acht het ook onvermijdelijk dat de verzekeringskosten zullen toenemen, maar beschouwt dit niet als een groot probleem. Volgens deze respondent heeft de consument immers zelf de keuze om zich al dan niet te verzekeren. *“Dat is hetzelfde, dat je zegt van ‘oké, ik heb een nieuwe auto gekocht, ga ik hem allrisk verzekeren of WA?’* Respondent CO1 plaatst echter een kanttekening bij deze redenering. Deze respondent stelt dat het verzekeringsproduct niet voor iedereen toegankelijk zal zijn:

“Dan krijg je [een] nog ergere tweedeling in de maatschappij van wie het kan betalen, die neemt zo’n verzekering en die zijn dan gedekt. En wie het niet kan betalen of niet weet dat die verzekering er is, die staat alsnog met lege- die staat dan zéker met lege handen, want hij had een verzekering kunnen afsluiten. Dus ik vind dat geen positieve ontwikkeling.”

Respondent SL2 acht het om een andere reden onwenselijk dat de kosten aan de verzekerde zullen worden doorbelast: *“Uiteindelijk wil je geld daar terughalen waar het terecht is gekomen.”* De professional uit de rechtsbijstandsbranche wijst er echter op dat het lang niet altijd haalbaar is om de schade daadwerkelijk op de begunstigde rekeninghouder te verhalen. Jaarlijks worden volgens deze respondent veel slachtoffers schadeloos gesteld zonder dat de vordering door de rechtsbijstandsverzekeraar op de fraudeur wordt verhaald. Dit komt doordat de kosten van een civielrechtelijke procedure vaak niet opwegen tegen het bedrag van een schadevergoeding. Volgens deze professional kan dit ertoe leiden dat rechtsbijstandsverzekeraars het risico te groot achten en ervoor kiezen dit soort fraudevormen uit te sluiten in de polisvoorwaarden. Ook een andere civiele rechtsvertegenwoordiger benoemt dit punt. Volgens de respondent is het doel van rechtsbijstandsverzekeringen niet om slachtoffers schadeloos te stellen, maar individuen toegang te geven tot juridische ondersteuning, door hen een advocaat, deurwaarder of jurist ter hand te stellen.

Tot slot worden tegen een dergelijk verzekeringsstelsel vergelijkbare bezwaren geuit als tegen een systeem waarbij slachtoffers door de financiële sector schadeloos worden gesteld. Zo wijst SL2 op het risico van *moral hazard* en is het volgens CRV2 en OM2 van belang dat het verantwoordelijkheidsgevoel van de consument behouden blijft. Respondent CRV3 acht het onterecht dat verzekeringsmaatschappijen opdraaien voor de kosten wanneer online fraude niet integraal en effectief wordt aangepakt. Voorts noemt POL1 een ander bezwaar, namelijk het risico dat partijen *‘ten koste van alles’* proberen de kosten terug gaan vorderen, waardoor het belang van maatwerk en aandacht voor de positie van de begunstigde uit het oog wordt verloren.

Schadevergoeding anderszins

Tot slot is met professionals gesproken over hun visie op andere vormen van schadevergoeding voor slachtoffers van online fraude, zoals invoering van een schadefonds of een aanpak naar het voorbeeld van het strafproces. In dat laatste geval, ook wel de voorschotregeling genoemd, keert de Staat – wanneer nakoming van de schadevergoedingsverplichting uitblijft – het bedrag tot een maximum van 5.000 euro uit aan het slachtoffer, en verhaalt dit vervolgens op de veroordeelde (zie voor meer informatie de website van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), 2025).

Vier respondenten gingen in op de vraag in hoeverre het wenselijk is om een vergelijkbaar model in te voeren als de voorschotregeling binnen het strafproces. Drie van hen geven aan geen voorstander van een dergelijke regeling te zijn en benoemen hiervoor verschillende redenen, zoals dat het onwaarschijnlijk is dat zo’n systeem op korte termijn kan worden ingericht. Respondent POL2 noemt het een *‘theoretische aanbeveling’* en vraagt zich af door wie zo’n systeem gefinancierd zou kunnen worden. Respondent CRV4 omschrijft een dergelijk voorstel als *‘vorm van maakbaarheid’* en stelt dat men zich niet zou moeten afvragen of het rechtvaardig is dat slachtoffers die toevallig geld hebben overgemaakt aan een geldezel, ofwel iemand die niet (meer) over het geld beschikt, achter het net vissen en hun schade niet kunnen verhalen. Volgens CRV4 is dat weliswaar vervelend, maar tegelijkertijd een illustratie van de beperktheid van het systeem. *“We zitten in een situatie dat online fraude en criminaliteit zich razendsnel door ontwikkelt, dus tijdsverlies in allerlei utopische gedachtes zorgt ervoor dat we verder op achterstand komen.”* Ook een professional binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JV2) is van mening dat de discussie over oninbare vorderingen *‘erg lastig’* en *‘bijna niet op te lossen’* is. Deze respondent betoogt dat een strikte scheiding tussen het strafrecht en civiele recht wenselijk blijft: *“Als je het eenmaal voor die*

groep doet, dan zou het ook voor de andere civiel gerechtigden moeten gaan doen, en dat maakt het gewoon onbetaalbaar.” Respondent CRV1 ziet het voor slachtoffers wel als wenselijke oplossing, maar verwacht ook dat dit een te hoog kostenplaatje oplevert voor de overheid.

Meerdere respondenten (N=13) gingen in op de mogelijkheid om een schadefonds op te richten voor slachtoffers van online fraude. Eén van hen, werkzaam binnen de civiele rechtsvertegenwoordiging, is hier een duidelijk voorstander van. Volgens deze respondent kan een dergelijk fonds het juridisch leed van slachtoffers verkleinen, bijvoorbeeld door geld uit te keren aan slachtoffers in gevallen waarbij de begunstigde niet kan worden achterhaald of de schade niet kan worden verhaald. Een andere mogelijkheid is door middel van het fonds de kosten voor het griffierecht voor slachtoffers te betalen. De respondent ziet verschillende financieringsmogelijkheden voor zo’n fonds. Het zou kunnen worden gefinancierd door de overheid, door een deel van het gevorderde bedrag af te staan ten behoeve van het fonds, of door bij elke civielrechtelijke vordering een extra bedrag (bijvoorbeeld 200 euro) in rekening te brengen. Deze rechtsvertegenwoordiger benadrukt wel dat het noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de mate van succes van schadeverhaal in civielrechtelijke procedures. *“Dan weet je ongeveer welk vermogen je nodig hebt om welke kosten te dekken.”*

Er zijn ook professionals (N=7) die aangeven dat zij een dergelijk fonds wenselijk achten voor slachtoffers, maar daarbij verschillende bezwaren zien. Zo wordt genoemd dat het niet eenvoudig te bepalen is wie dit fonds zou moeten financieren (POL1, POL2, POL3, SL4), en dat de kosten (te) hoog zouden zijn als de overheid hiervoor opdraait (CRV1, POL1, POL2, CO1). Daarnaast wordt erop gewezen dat het lastig is te bepalen hoe verschillende delicten en ervaringen gewaardeerd moeten worden (SL3), en welke slachtoffers in aanmerking zouden komen voor een uitkering uit het fonds (SL4).

Er worden ook alternatieve financieringsmogelijkheden aangedragen. Zo stelt POL2 dat fraudeurs in het strafrecht kunnen worden veroordeeld tot een verplichte bijdrage aan het fonds (POL2). Respondenten POL1 en POL3 opperen het idee dat consumenten bij hun aankopen een extra bedrag zouden kunnen betalen dat aan het fonds wordt besteed (POL3). Een professional binnen het OM noemt daarnaast de mogelijkheid om de bestaande regeling rondom ontneming ten gunste van de Staat aan te passen: *“Het is natuurlijk heel krom dat dat naar de Staat gaat. [...] Er is op dit moment geen ontneming in de wet die zegt dat het ten behoeve van de slachtoffers kan doen of ten behoeve van de niet-gevoegde slachtoffers. [...] Uiteindelijk zouden slachtoffers naar evenredigheid terugbetaald moeten worden.”*

Andere professionals (N=6) zijn geen voorstander van de invoering van een schadefonds voor slachtoffers van online fraude. De aangevoerde argumenten richten zich met name op de verwachting dat een dergelijk fonds door de overheid gefinancierd zou worden. Zo vindt OM1 een schadefonds *‘te ver gaan’* en heeft deze professional de voorkeur dat dit bedrag ingezet wordt op extra politiecapaciteit. Respondent SL2 uit bezwaar tegen overheidsfinanciering, omdat de lasten hiervan op *‘iedere Nederlander’* zouden drukken, terwijl de verantwoordelijkheid primair zou moeten liggen bij de ontvanger van het geld. Respondent OM2 vreest dat een schadefonds gepaard zou gaan met onvoldoende *‘checks and balances’*, en stelt dat een fonds niet kan tippen aan de zorgvuldigheid die het strafrecht biedt. Zoals benoemd, is CRV2 van mening dat consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat het niet de taak van de overheid is om hen te *‘pamperen’*. Daarnaast benadrukken drie respondenten (CRV2, SL1 en ZM1) dat het economisch verkeer nu eenmaal risico’s met zich meebrengt en het onwenselijk is om voor elk risico een schadefonds in het leven te roepen. Zo zegt ZM1:

“Als je maar genoeg inzoomt, dan is online fraude iets heel bijzonders. Maar als je een beetje uitzoomt, is het gewoon criminaliteit. En ja, we hebben ook geen inbraakfonds voor als er bij jou toevallig wordt ingebroken. [...] We hebben dan wel een fonds geweldsmisdrijven trouwens. Maar ja, rechtvaardigt internetfraude nou specifiek een soort van verzekeringsmodel met een fonds waar we met z'n allen aan bijdragen? [...] Dat is meer bijna meer een politieke afweging of zo, maar ik zou dat niet zo zien zitten geloof ik.”

Wel ziet ook ZM1 mogelijkheden om de proceskosten, waaronder het griffierecht, laag te houden of door de Staat te laten bekostigen. *“Die dragen we met z'n allen, zo zou je wel kunnen denken. Maar dan is ook wel weer heel belangrijk van hoe groot is dit probleem en hoeveel prioriteit krijgt het?”*

4. Conclusie

Het huidige onderzoek geeft inzicht in de visie van professionals (werkzaam in de juridische keten, financiële sector, overheid en belangenbehartiging) op schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude en de gevolgen hiervan voor slachtoffers, begunstigde rekeninghouders en betrokken organisaties. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen van het onderzoek.

Inrichting schaalvergroting

In de eerste plaats is onderzocht hoe professionals schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst voor zich zien (deelvraag a). De respondenten in dit onderzoek zien allereerst voor zich dat de bestaande structuren van de civielrechtelijke afdoening breder bekend en/of toegankelijker gemaakt worden. Met 'bestaande structuren' worden de drie gangbare routes bedoeld waarlangs slachtoffers van online fraude doorgaans een civielrechtelijke procedure starten (Figuur 1). Met betrekking tot de mogelijkheden van het uitbreiden van pilot Directe Aansprakelijkheid (DA) van de politie, denken respondenten aan een landelijke implementatie en toepassing op andere fraudevormen dan enkel aan- en verkoopfraude, maar bestaan er verschillende zienswijzen over bepaalde criteria. Wat betreft de route via de betaaldienstverlener, de PNB, zouden respondenten graag zien dat de toepassing hiervan minder vrijblijvend wordt en meer betaaldienstverleners zich hierbij zullen aansluiten, waaronder (binnen- en buitenlandse) Payment Service Providers (PSP's). Volgens respondenten sluit ook een betere handhaving op het kenbaar maken van de verkopende partijen achter PSP's aan bij een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening. Daarnaast wordt door respondenten gesproken over het opschalen van de route waarin slachtoffers zélf een civiele rechtsvertegenwoordiger weten te vinden door hier meer aandacht aan te besteden. Respondenten zien daarnaast in algemene zin voor zich dat het voor slachtoffers eenvoudiger wordt om een civielrechtelijke procedure te starten en de benodigde NAW-gegevens te verkrijgen. Tot slot zien twee respondenten mogelijkheden voor zogeheten massaclaims binnen de civielrechtelijke afdoening.

Aan verschillende professionals is gevraagd in hoeverre zij het wenselijk vinden dat de civielrechtelijke afdoening in de toekomst wordt toegepast op meer fraudevormen dan momenteel het geval is. Enkele respondenten zien hierin mogelijkheden, afhankelijk van (de hoogte van) de financiële schade en/of de mogelijkheid tot het verkrijgen van de benodigde gegevens. Anderen benadrukken dat voor deze afdoeningswijze niet de specifieke fraudevorm bepalend is, maar de aanwezigheid van een geschikte civiele rechtsgrond, zoals de onrechtmatige daad en de onverschuldigde betaling. Volgens hen levert dit bij online fraude geen problemen op. Andere respondenten zijn terughoudend ten aanzien van het inzetten van het civiele recht bij andere fraudevormen dan op dit moment gebeurt (zie ook: deelrapport 1), bijvoorbeeld omdat zij van mening zijn dat bij hogere schadebedragen het strafrecht moet worden ingezet of omdat het risico bestaat dat de kosten civielrechtelijk niet kunnen worden verhaald. Ook gaan zij hierbij in op de rol van het slachtoffer in zijn of haar slachtofferschap, de mate waarin financieel verlies door slachtoffers wordt 'geaccepteerd' en het verschil in slachtofferbehoeften. Diverse respondenten geven aan dat verdere reflectie op de toepassing van het civiele recht bij andere vormen van fraude – inclusief duidelijkheid over de rol van de begunstigde rekeninghouder per fraudevorm – wenselijk is.

Mogelijkheden voor centralisatie

In de tweede plaats is in kaart gebracht in welke mate en op welke manier de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals centraal zou moeten worden georganiseerd (deelvraag b). Vrijwel alle respondenten die zich hierover uitspreken, achten centralisatie wenselijk. Redenen die zij hiervoor noemen, zijn dat één meldpunt voor slachtoffers wenselijk is in het huidige versnipperde hulplandschap, dat voorkomen moet worden dat buitensporige concurrentie tussen civiele rechtsvertegenwoordigers ontstaat, en dat dit kan bijdragen aan een beter zicht op de omvang van online fraude en op onderlinge verbanden. Wanneer centralisatie gepaard gaat met het geautomatiseerd doen van aangifte en bundelen van zaken, zien respondenten tevens voordelen voor opsporingsinstanties en de rechterlijke macht, zoals lagere capaciteitsdruk, minder kosten en kortere doorlooptijden. Slechts één professional is geen voorstander van het centraliseren van de civielrechtelijke afdoening. Volgens deze respondent ligt de oplossing in een goede samenwerking en gedeeld eigenaarschap. Wel acht deze professional regie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid gewenst.

Respondenten die hun voorkeur voor centralisatie uitspreken, wijzen de verantwoordelijkheid toe aan de politie, de Fraudehulpdesk, Slachtofferhulp Nederland, een onafhankelijke stichting, of geven aan niet te weten welke partij geschikt is voor een coördinerende rol. Coördinatie door de politie wordt onder meer wenselijk geacht omdat de politie een belangrijk aanspreekpunt voor slachtoffers vormt en de mogelijkheid heeft om de NAW-gegevens van begunstigde rekeninghouders op te vragen, te verstrekken en op juistheid te controleren. Daarnaast geven respondenten aan dat hiermee versnippering tussen civiele rechtsvertegenwoordigers kan worden voorkomen, en dat de politie in vergelijking met andere organisaties beter in staat is de kwetsbaarheid van begunstigten te signaleren, onderlinge verbanden vast te stellen en de aanpak daarop aanpassen. Desondanks zijn er ook respondenten die enkele knelpunten zien bij een coördinerende rol van de politie. Zo vragen zij zich af of de coördinatie van deze afdoeningswijze en/of het toezicht op incassodienstverleners wel tot de taak van de politie behoort, of de politie beschikt over voldoende capaciteit om deze rol te vervullen en of zij in staat is slachtoffers op de juiste wijze te begeleiden.

Professionals die de Fraudehulpdesk als mogelijke coördinerende partij voor zich zien, redeneren dat de Fraudehulpdesk een sterk merk is, onafhankelijk, uniek in haar focus op fraude, gespecialiseerd in het begeleiden van slachtoffers en goed vindbaar door slachtoffers. Ook wordt benadrukt dat de regering middel een Motie is verzocht de verdere ontwikkeling van de Fraudehulpdesk mee te nemen in de bredere ontwikkeling van de integrale aanpak online fraude. Bezwaren tegen een coördinerende rol door de Fraudehulpdesk behelzen een gebrek aan capaciteit, technische onhaalbaarheid en beperkingen in benodigde gegevensdeling door privacywetgeving. Ook wordt genoemd dat de Fraudehulpdesk andere taken heeft, waaronder het verzamelen en delen van informatie over de aard en omvang van online fraude en het helpen herkennen van slachtofferschap van online fraude bij slachtoffers.

Er is ook één respondent die een coördinerende rol voor Slachtofferhulp Nederland wenselijk noemt. Professionals van een slachtofferorganisatie zien een dergelijke rol voor Slachtofferhulp Nederland in de toekomst echter niet voor zich omdat de kracht van deze organisatie volgens hen elders ligt, namelijk in het bieden van psychosociale ondersteuning.

Verder geeft één professional de voorkeur aan coördinatie door een onafhankelijke stichting en bij voorkeur SODA. De respondent acht dit onder meer wenselijk omdat SODA niet door de overheid wordt gefinancierd, op no cure no pay-basis te werk kan gaan en beschikt over ervaring met gegevensuitwisseling

in civielrechtelijke dossiers binnen publiek-private samenwerkingen. Om de onafhankelijkheid te waarborgen, stelt deze professional dat bovengenoemde alleen mogelijk zou kunnen zijn wanneer SODA niet langer incassodiensten verricht.

Tot slot, ten aanzien van de wenselijkheid van het in het leven roepen van een *nieuwe* organisatie die verantwoordelijk wordt voor de coördinatie van de civielrechtelijke afdoening, worden voornamelijk bezwaren genoemd. Zo zou het onwenselijk zijn een extra organisatie aan het hulplandschap toe te voegen en zou het lastig zijn en veel tijd kosten om dit tot stand te brengen.

Wenselijkheid en haalbaarheid van schaalvergroting

Ten derde is onderzocht in hoeverre het op grotere schaal toepassen van de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens professionals wenselijk (deelvraag c) en haalbaar (deelvraag d) is. Geen van de professionals heeft aangegeven van mening te zijn dat de civielrechtelijke afdoening in de toekomst *niet* op grotere schaal zou moeten worden uitgevoerd. Er zijn professionals die schaalvergroting wenselijk achten, bijvoorbeeld omdat volgens hen alle slachtoffers van online fraude in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun schade via een civielrechtelijke procedure te verhalen. Er zijn echter ook professionals die schaalvergroting alleen onder voorwaarden wenselijk achten, zoals dat deze afdoeningswijze de strafrechtelijke afdoening niet mag vervangen, dat (meer) waarborgen moeten worden ingebouwd ter bescherming van begunstigde rekeninghouders, en dat moet worden gezien in hoeverre de juridische grondslag van het proces van het verstrekken van NAW-gegevens door betaaldienstverleners standhoudt in het licht van ontwikkelingen in de EU-wetgeving. Tot slot geven enkele professionals aan nog niet te weten of schaalvergroting in de toekomst wenselijk is.

Daarnaast wijzen de professionals op diverse knelpunten die een toekomstbestendige procedure in de weg kunnen staan. Enerzijds zouden volgens hen procedurele veranderingen moeten worden doorgevoerd. Om de slagingskans van de PNBf te verhogen en rechtsongelijkheid tussen slachtoffers te voorkomen, achten diverse respondenten het allereerst wenselijk dat de PNBf niet langer alleen wordt toegepast op Nederlandse transacties. Om dezelfde redenen benadrukken respondenten het belang dat ook (binnen- en buitenlandse) PSP's zich bij de PNBf aansluiten en/of gehoorzamen aan wetgeving die hen verplicht de tenaamstelling van de verkopende partij kenbaar te maken. Striktere handhaving van het laatstgenoemde wordt eveneens als noodzakelijke stap aangemerkt. Verder achten enkele professionals het noodzakelijk dat financiële instellingen toegang krijgen tot de Basisregistratie Personen (BRP) of dat anderszins kan worden gecontroleerd of de verstrekte NAW-gegevens juist zijn. Dit zou de slagingskans van civielrechtelijke procedures verhogen. Er zijn ook professionals die de voorkeur geven aan het uitsluitend verstrekken van NAW-gegevens via de politie, bij voorkeur op automatische wijze en zonder dat de politie – en dus de samenleving – hiervoor moet betalen, omdat dit meer gewicht aan de vordering zou geven, bij andere criminaliteitsvormen ook goed zou werken en men minder risico's ziet dan bij verstrekking binnen de PNBf. Respondenten wijzen voorts op de risico's omtrent niet-verhaalbaarheid in civielrechtelijke procedures. Waar de Staat in strafrechtelijke procedures tot een bepaald bedrag garant staat voor de geleden schade, betekent een toewijzend civielrechtelijk vonnis niet per definitie dat de schade op de begunstigde kan worden verhaald (bijvoorbeeld wanneer deze in een permanente schuldsituatie zit of emigreert). Volgens diverse professionals is de verhaalbaarheid binnen het civiele recht beperkt. Daarnaast ervaren sommige respondenten bepaalde criteria uit de DA-pilot en de PNBf als beperkend, zoals het vereiste dat bij aan- en verkoopfraude meerdere aangiften tegen de begunstigde

moeten zijn gedaan. Volgens hen levert dit bijvoorbeeld mogelijk rechtsongelijke toegang tussen slachtoffers op en wordt hiermee ten onrechte een strafrechtelijk element toegepast op de civielrechtelijke afdoening. Er zijn ook respondenten die pleiten vóór behoud van het vereiste van meerdere aangiften, bijvoorbeeld omdat voor het vertrekken van de NAW-gegevens sprake moet zijn van oplichting in strafrechtelijke zin. Tot slot zijn meerdere professionals van mening dat er (extra) stappen moeten worden gezet om de negatieve gevolgen voor debiteuren te beperken, zoals onder 'gevolgen voor rekeninghouders' zal worden beschreven.

In de tweede plaats worden kanttekeningen geplaatst bij de juridische houdbaarheid van het huidige proces van gegevensverstrekking door betaaldienstverleners. Twee professionals verwachten dat de Payment Services Regulation (PSR) de mogelijkheden tot gegevensdeling tussen banken waarschijnlijk zal beperken. De gevolgen hiervan voor de PNBf zijn volgens deze professionals onduidelijk. Er zijn daarnaast twee professionals die betwijfelen of de wijze van gegevensverstrekking binnen de PNBf voldoet aan de landelijke privacywetgeving. Er zijn overigens ook enkele professionals die stellen dat er op juridisch vlak geen aanvullende stappen nodig zijn om te komen tot een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude (zie ook deelonderzoek 1).

Gevolgen voor slachtoffers

Vervolgens is in kaart gebracht welke gevolgen het op grotere schaal civielrechtelijk afhandelen van online fraude volgens professionals heeft voor slachtoffers en in hoeverre en op welke wijze eventuele risico's gemitigeerd kunnen worden (deelvraag e & f). De professionals verwachten voor slachtoffers enerzijds positieve effecten van het op grotere schaal civielrechtelijk afhandelen van online fraude, waaronder een hogere mate van tevredenheid, genoegdoening en een verhoogde weerbaarheid. Anderzijds verwachten professionals dat opschaling negatieve consequenties oplevert voor slachtoffers. Een belangrijk risico dat wordt genoemd, is dat de schade mogelijk niet geïncasseerd kan worden, bijvoorbeeld omdat de begunstigde niet kan worden gevonden of geen verhaal biedt, ongeacht een toegewezen vonnis door de rechtbank. Volgens professionals kan dit leiden tot gevoelens van frustratie en secundaire victimisatie. Daarnaast vrezen enkele professionals voor dergelijke gevoelens als gevolg van buitensporige concurrentie tussen uitvoerende partijen. De kans hierop wordt volgens hen des te groter naarmate meer partijen in het hulpverleningsveld springen en in online fraude een verdienmodel zien. Andere risico's die worden genoemd, zijn lange doorlooptijden, oplopende kosten en angst voor represailles. Enkele professionals verwachten overigens geen of weinig leedtoevoeging als gevolg van grootschalige civielrechtelijke afhandeling, bijvoorbeeld omdat slachtoffers blij (zullen) zijn dat deze mogelijkheid bestaat.

Voor het mitigeren van risico's voor slachtoffers geven meerdere respondenten aan dat goede informatievoorziening en verwachtingsmanagement belangrijk is. Duidelijkheid over mogelijke routes, uitkomsten en gemiddelde doorlooptijden is volgens professionals van belang om slachtoffers goed voor te bereiden en eventueel leed te verkleinen. Enkele respondenten achten het wenselijk dat het gehele proces bij slachtoffers uit handen wordt genomen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de fraude steeds wordt opgerakeld en daardoor stress veroorzaakt. Anderen zien een optie in het oprichten van een schadefonds. Verder wordt perspectief gezien in preventie, evenals het verkorten van de doorlooptijden, het ontwikkelen van een keurmerk voor belangenbehartigers, en het aanpassen van de randvoorwaarden van civielrechtelijke procedures. Bij het laatste kan worden gedacht aan het verlagen van de proceskosten en kosten voor een advocaat, gezien verdediging bij zaken vanaf €25.000,- schade verplicht zou zijn.

Gevolgen voor rekeninghouders

Ook is onderzocht welke gevolgen schaalvergroting volgens professionals heeft voor begunstigde rekeninghouders en hoe eventuele risico's voor deze doelgroep verkleind kunnen worden (deelvraag e & f). Hoewel twee professionals aangeven de gevolgen van het betalen van schadevergoeding in een civielrechtelijk proces minder ingrijpend te vinden in vergelijking met de gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling of uitsluiting van het financiële betalingsverkeer, gaan de meeste professionals vooral in op de negatieve gevolgen van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor begunstigde rekeninghouders. De rol van de rekeninghouder in het delict – zijnde de intellectuele dader of geldezel – speelt een belangrijke rol in hun oordeel. Zo geven meerdere respondenten aan het onwenselijk, disproportioneel of ethisch onverantwoord te vinden wanneer een geldezel civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld, bijvoorbeeld omdat geldezels zich niet financieel hebben verrijkt of omdat dit kan bijdragen aan het ontstaan of verergeren van schuldensituaties. Er wordt benadrukt dat geldezels vaak kwetsbaar zijn en om die reden eerder zorg dan straf behoeven. Ook zijn er professionals die juist de combinatie van allerlei gevolgen – strafrechtelijk, bancaire én civielrechtelijk – als buitensporig beschouwen. Tegelijkertijd zijn er professionals die dit als 'lastig spanningsveld' ervaren, bijvoorbeeld omdat zij verwachten dat het civielrechtelijk aansprakelijk stellen van geldezels een afschrikwekkend effect heeft en/of het voor intellectuele daders lastiger maakt om geldezels in te zetten. Eén professional acht het voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid overigens niet relevant welke rol de rekeninghouder had in het delict. Tot slot zien professionals een mogelijk risico op eigenrichting wanneer de NAW-gegevens van begunstigde rekeninghouders rechtstreeks met slachtoffers worden gedeeld.

De genoemde risico's voor begunstigden zouden volgens professionals kunnen worden verkleind door hen, ten eerste, specifieke ondersteuning te bieden. Zij noemen hiervoor verschillende mogelijkheden, zoals hulp aan geldezels bij het verleggen van de vordering op de dader(s) achter de criminele uitbuiting en het vereenvoudigen van het aangifteproces voor geldezels zodat zij via het strafrecht het geld kunnen terugvragen. Andere professionals achten de kans echter klein dat geldezels het geld daadwerkelijk bij de fraudeur terug kunnen vorderen. Ook wordt gedacht aan een hulplijn voor geldezels op gemeentelijk niveau, samenwerking met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, opvang en zorg op het gebied van verslaving en schulden, de aanvraag van een basisbankrekening ingeval de rekening is geblokkeerd, en/of indien nodig het instellen van beschermingsbewind. Ten tweede wordt het belang van een persoonsgerichte benadering en maatwerk benadrukt. Zo zijn enkele professionals van mening dat kwetsbare rekeninghouders van civielrechtelijke aansprakelijkheid moeten worden uitgesloten, zoals momenteel binnen de DA-pilot wordt vereist. Hierbij dient te worden vermeld dat er ook professionals zijn die een evaluatie van deze criteria wenselijk achten en/of stellen dat de vereisten volgens hen kunnen komen te vervallen. Redenen hiervoor zijn dat kwetsbare rekeninghouders in het civiele recht goed zouden worden beschermd en dit gelijke toegang tot het recht voor slachtoffers zou bevorderen. Ten derde mag volgens professionals meer aandacht uitgaan naar sociale, proportionele incassodienstverlening. Tot slot wordt ook preventie belangrijk geacht: met als doel de veiligheid binnen het betaalverkeer te verhogen, dienen jongeren volgens een van de respondenten (herhaaldelijk) op de gevolgen van het uitlenen van een bankrekening te worden gewezen.

Gevolgen voor betrokken organisaties

Tevens is inzicht verkregen in de gevolgen van schaalvergroting voor (in de toekomst) betrokken organisaties en welke mogelijkheden professionals zien om eventuele risico's in dit verband te verkleinen (deelvraag e & f). Ten aanzien van eventuele gevolgen voor de strafrechtelijke keten zien de respondenten in de eerste plaats positieve consequenties. Zo zou civielrechtelijke aansprakelijkheid volgens hen *indirect* kunnen leiden tot het ontlasten van de strafrechtketen doordat hiervan een preventieve, afschrikwekkende werking uitgaat. Wanneer de civielrechtelijke afdoening in de toekomst wordt gecentraliseerd en gecoördineerd, inclusief het in ontvangst nemen en bundelen van aangiften buiten de politieorganisatie plaatsvindt, verwachten enkele respondenten dat schaalvergroting ook *direct* de strafrechtketen zou ontlasten. Volgens andere professionals zal de strafrechtketen als gevolg van schaalvergroting niet of beperkt ontlast worden, omdat de zaken die civielrechtelijk worden afgedaan sowieso niet binnen het strafrecht zouden zijn opgepakt.²⁰ Ook zijn er twee manieren waarop schaalvergroting de strafrechtketen volgens respondenten *direct* zou kunnen belasten. Ten eerste zou een landelijke implementatie van de DA-pilot (extra) belasting kunnen opleveren voor het LMIO, zolang deze afdeling belast blijft met de coördinatie en de selectie van zaken. Daarnaast zijn er twee respondenten die het mogelijk achten dat begunstigde rekeninghouders, wanneer zij civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, in een lastige financiële positie terechtkomen en daardoor juist crimineel gedrag kunnen vertonen. Dit zou de strafrechtketen indirect juist kunnen belasten. Een dergelijk effect is volgens één van hen echter moeilijk meetbaar en bovendien ook relevant voor strafrechtelijke afdoeningswijzen, zoals de schadevergoedingsmaatregel.

Wat betreft de gevolgen van schaalvergroting voor de civiele keten, stellen enkele respondenten dat dit zou kunnen leiden tot langere doorlooptijden en (extra) druk bij de civiele rechtbanken. Een professional in de Zittende Magistratuur voorziet echter, afhankelijk van het daadwerkelijke aantal toekomstige zaken, geen problemen voor de civiele keten, omdat dit soort zaken grotendeels bij verstek zal worden afgedaan en in principe altijd toegewezen zal worden. Ook diverse civiele rechtsvertegenwoordigers verwachten een toename in het aantal zaken goed te kunnen opvangen. Een vergelijkbare verwachting deelt een professional uit de financiële sector; ook hier zouden voldoende capaciteit en de juiste systemen beschikbaar zijn om tot op bepaalde hoogte een eventuele toename van het aantal PNBF-aanvragen aan te kunnen. Eén professional uit de branche voor beschermingsmaatregelen verwacht echter dat de capaciteit in deze sector onvoldoende toereikend is voor (forse) schaalvergroting van de civiele aansprakelijkheid, met name wanneer het vereiste dat de rekeninghouder niet onder bewindvoering of curatele staat binnen de DA wordt losgelaten.

Een succesvolle civielrechtelijke afdoening

Verder kwam aan bod wanneer professionals spreken van een succesvolle civielrechtelijke afdoening van online fraude en welke factoren zij hierbij van belang achten (deelvraag g). Hierbij wordt een breed scala aan relevante factoren genoemd. Deze richten zich op (de behoeften van) slachtoffers enerzijds en anderzijds op begunstigde rekeninghouders. Zo wordt de civielrechtelijke afdoening bijvoorbeeld succesvol geacht wanneer slachtoffers hun schade (deels) vergoed krijgen, zij tevredenheid,

²⁰ Hiernaast bleek uit deelonderzoek 1 (Van Leuken & Van 't Hoff-de Goede, 2024a) dat het doen van aangifte bij de politie een verplicht onderdeel is binnen zowel de pilot DA als de PNBF.

genoegdoening of rechtsherstel ervaren, zich erkend voelen, in hun regie staan en eenvoudig toegang hebben tot de civielrechtelijke afdoening. Ook wordt de afdoening als succesvol gezien wanneer de belangen van begunstigden beter worden beschermd of wanneer sprake is van een goede balans tussen de belangen van beide partijen. Sommige respondenten stellen dat de afdoening voor hen pas geslaagd is wanneer begunstigde rekeninghouders worden afgeschrikt of gestraft. Daarnaast spelen volgens professionals ook factoren die hier los van staan, waaronder een goede procedurele en juridische borging van de civielrechtelijke afdoening en een hogere meldingsbereidheid onder slachtoffers van online fraude.

Diverse respondenten achten het slagingspercentage, ofwel het aantal slachtoffers dat via de civielrechtelijke afdoening hun geld terugkrijgt – van belang voor het succes van deze aanpak. Deze visie wordt echter niet door alle professionals gedeeld. Enkele professionals benoemen expliciet dat het slagingspercentage volgens hen onbelangrijk of niet van doorslaggevend belang is, bijvoorbeeld omdat het zou moeten draaien om de behoeften van slachtoffers, die niet altijd gericht zijn op het terugkrijgen van de schade. Daarnaast wordt genoemd dat ieder slachtoffer dat wordt geholpen een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, waarin nagenoeg geen enkel slachtoffer het geld terug krijgt. Antwoorden op de vraag bij welk slagingspercentage de civielrechtelijke afdoening succesvol is, verschillen dan ook van (ten minste) één tot vijftig procent.

Alternatieven voor schadevergoeding

Tot slot is met professionals gesproken over verschillende opties voor schadevergoeding aan slachtoffers van online fraude. Enkele respondenten zien kansen in een systeem waarin de financiële sector onder bepaalde voorwaarden compensatie biedt aan slachtoffers en de vordering tot schadevergoeding overneemt. Voorwaarden die worden genoemd, zijn het type fraude (zoals bankhelpdeskfraude), gevallen waarin slachtoffers niet verwijtbaar hebben gehandeld of waarin sprake is van financiële schade boven een vooraf vastgesteld drempelbedrag. Geen van de respondenten acht het wenselijk dat *alle* slachtoffers van online fraude door de financiële sector schadeloos worden gesteld of dat iedereen zich tegen online fraude zou moeten verzekeren. Risico's die hierbij worden gezien zijn onder meer dat van *moral hazard*, wat inhoudt dat slachtoffers zich hierdoor onvoorzichtig gaan gedragen, dat het zal leiden tot hogere kosten voor betalingsverkeer of premies en dat het niet aansluit op alle slachtofferbehoeften. Ook wordt genoemd dat hiermee de noodzaak verdwijnt om de achterliggende criminele netwerken aan te pakken en dat het zal leiden tot een beperktere samenwerking tussen partijen in de aanpak van online fraude. Bovendien wordt de rekening hierbij weggehouden bij de fraudeur, en (onterecht) gelegd bij de financiële sector, terwijl de gebrekkige aanpak van online fraude ook aan andere partijen te wijten zou zijn. Banken zouden zich niet moeten richten op het vergoeden van schade van fraude, maar op het signaleren van afwijkende transacties en het blokkeren van rekeningen, en rechtsbijstandsverzekeraars op het bieden van juridische ondersteuning. Tevens zijn enkele respondenten van mening dat slachtoffers niet gecompenseerd moeten worden omdat online handel nu eenmaal gepaard gaat met risico's en personen daarvoor zelf verantwoordelijk zijn.

Schadevergoeding naar het voorbeeld van de voorschotregeling uit het strafproces wordt door een van de respondenten wenselijk geacht, maar tevens te kostbaar. Drie anderen zijn om dezelfde reden geen voorstander van een dergelijke regeling en geven aan dat het behalve onbetaalbaar ook niet realistisch is om dit op korte termijn te realiseren. Er is verder één respondent die sterk voorstander is van het oprichten van een schadefonds dat gebruikt kan worden om de kosten voor griffierecht te betalen of

om slachtoffers uit te keren die te maken hebben met een oninbare vordering. Diverse andere respondenten achten een dergelijk fonds wenselijk, maar zien hierbij verschillende bezwaren. Zo is onduidelijk wie het fonds zou moeten financieren, welke slachtoffers al dan niet in aanmerking zouden komen en hoe delicten en slachtofferervaringen moeten worden gewaardeerd. Tegelijkertijd zijn andere professionals géén voorstander van de invoering van een schadefonds, bijvoorbeeld omdat zij de voorkeur hebben dat het geld wordt geïnvesteerd in extra opsporingscapaciteit of vinden dat burgers een eigen verantwoordelijkheid dragen en niet hoeven te worden 'gepamperd.'

Resumé

Concluderend kan worden vastgesteld dat onder de respondenten enerzijds consensus bestaat over bepaalde aspecten van schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Hoewel niet alle respondenten hetzelfde beeld hebben van wat schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening inhoudt, achten vrijwel alle respondenten schaalvergroting (al dan niet onder voorwaarden) wenselijk, evenals de centralisatie van deze afdoeningswijze.

Anderzijds zijn er diverse thema's waarbij er een diversiteit aan meningen en ervaringen van professionals naar voren is gekomen en er sprake is van tegenstrijdige visies. Hierbij speelt in sommige gevallen ook een mate van tegenstrijdige belangen. Binnen enkele thema's lijken de partijen het dermate oneens te zijn, dat deze thema's aandacht in vervolgonderzoek behoeven alvorens er stappen kunnen worden genomen in bijvoorbeeld beleid en de organisatie van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Zo verschillen de opvattingen over de vraag of deze bij meerdere fraudevormen kan worden toegepast, welke partijen de centralisatie op zich zouden moeten nemen en of de binnen de PNBf en de DA gehanteerde criteria (nog) toereikend en noodzakelijk zijn. Ook lopen de meningen uiteen over wat onder een 'succesvolle civielrechtelijke afdoening' moet worden verstaan. Daarnaast blijkt dat respondenten soms een vergelijkbare visie hebben, zoals de wens om de PNBf breder bekend en toegankelijker te maken, maar van mening verschillen over de haalbaarheid daarvan. Dergelijke tegenstrijdigheden roepen nieuwe onderzoeksvragen en beleidsvraagstukken op die buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek vallen.

Er moet bovendien worden benadrukt dat de resultaten uit het huidige deelonderzoek moeten worden gezien in het licht van de resultaten van de andere deelonderzoeken, alvorens aanbevelingen kunnen worden gedaan of beleidsvraagstukken kunnen worden geformuleerd. De aanbevelingen uit de deelonderzoeken worden beschreven in de eindrapportage, wanneer alle overige deelonderzoeken zijn afgerond.

In het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 5: Discussie) wordt ingegaan op enkele vraagstukken die door middel van nader onderzoek of door beleidsmakers beantwoord zullen moeten worden. Tevens wordt beschreven welke andere deelonderzoeken hieraan (zullen) bijdragen.

5. Discussie

Dit hoofdstuk bespreekt de methodologische keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt en gaat in op vraagstukken voor toekomstig onderzoek en beleid. Het huidige onderzoek betreft een deelonderzoek. Om te komen tot aanbevelingen voor de praktijk zullen ook de bevindingen uit de andere deelonderzoeken worden betrokken. Het huidige deelonderzoek doet dan ook nog geen aanbevelingen voor de praktijk.

Beperkingen van het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn professionals uit verschillende sectoren geïnterviewd. Om praktische redenen is per sector een beperkt aantal respondenten benaderd. Dit heeft tot gevolg dat de visie van professionals op bepaalde onderwerpen is gebaseerd op de inzichten van één respondent of enkele respondenten uit dezelfde sector. Bij de interpretatie en generaliseerbaarheid van de resultaten dient hiermee rekening te worden gehouden. Daarbij is van belang te benadrukken dat dit in sommige gevallen onvermijdelijk was, gezien in bepaalde sectoren slechts een beperkt aantal professionals zich bezighoudt met de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Er is op verschillende manieren geprobeerd een zo goed mogelijke afspiegeling van de sectoren weer te geven. Zo is gebruik gemaakt van de zogenoemde sneeuwbalmethode, waarbij geïnterviewde personen zijn gevraagd de onderzoekers in contact te brengen met andere professionals. Op verzoek van respondenten waren collega's bovendien altijd welkom om bij de interviews aan te sluiten.

Verder dient te worden ingegaan op de wijze van groepssamenstelling tijdens de interviews. In sommige gevallen zijn gezamenlijke gesprekken gevoerd met twee of drie respondenten uit dezelfde sector, waarbij niet altijd alle respondenten op elke vraag hebben geantwoord. Hierdoor is het in sommige gevallen niet mogelijk om de uitspraken te baseren op het totaal aantal respondenten (N=25). Hierbij kan worden vermeld dat het doel van het onderzoek niet was om statistisch representatieve conclusies te trekken, maar om inzicht te krijgen in de visie van professionals op de gevolgen van schaalvergroting. Het onderzoek beoogt dus vooral een verkennend en kwalitatief beeld te schetsen van hoe professionals over de betreffende onderwerpen denken.

Verdere vraagstukken voor onderzoek en beleid

De resultaten van dit onderzoek wijzen erop dat visies van professionals betrokken bij de civielrechtelijke afdoening van online fraude sterk uiteenlopen. Het huidige onderzoek levert daarom een aantal aanbevelingen en aanknopingspunten op voor onderzoek en beleid.

In de eerste plaats is nadere reflectie nodig op de inzet van civiele aansprakelijkheid bij begunstigde rekeninghouders. Onder professionals bestaan zorgen omtrent het civielrechtelijk aansprakelijk stellen van specifieke groepen rekeninghouders, met name geldezels en kwetsbare personen. Deze zorgen hebben betrekking op het risico dat civiele aansprakelijkheid kan leiden tot het ontstaan en/of verergeren van problematische schuldensituaties en (verdere) betrokkenheid in criminele netwerken. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de kenmerken van personen die civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor het terugbetalen van gelden afkomstig uit online fraude, de consequenties die deze aansprakelijkheid voor hen heeft en de mate waarin hun rol binnen het delict

hierop van invloed is. Deze en andere relevante vragen zullen worden onderzocht in deelonderzoek 5, een deelonderzoek binnen het huidige onderzoeksproject dat in 2026 wordt afgerond.

Ten tweede is het wenselijk uitvoering te geven aan de door enkele professionals geuite behoefte aan een evaluatie van de criteria die worden gehanteerd binnen de DA-pilot en de PNBf. Zowel het huidige deelonderzoek als deelonderzoek 1 laten zien dat, hoewel in civiele rechtsprocedures juridisch gezien geen rekening wordt gehouden met de rol van de rekeninghouder in het delict, professionals van mening zijn dat hier in de civielrechtelijke afdoening van online fraude op een andere wijze rekening mee zou moeten worden gehouden. Sommigen pleiten daarom voor het behoud van de criteria, terwijl anderen juist mogelijkheden zien om deze te laten vervallen, bijvoorbeeld vanwege mogelijke rechtsongelijkheid of de veronderstelde beschermende werking van betrokken derden zoals bewindvoerders, schuldhulpverleners, of ouders/verzorgers. Tot op heden is echter onbekend of en in hoeverre deze criteria en de betrokkenheid van derden daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van kwetsbare rekeninghouders, en of hierin verschillen bestaan tussen zaken waarin slachtoffers via de politie of via een betaaldienstverlener worden doorverwezen naar een civiele rechtsvertegenwoordiger. Ook is onbekend in hoeverre de criteria leiden tot rechtsongelijke toegang voor slachtoffers, aangezien slachtoffers ook zelfstandig een civiele rechtsvertegenwoordiger kunnen inschakelen, waarbij deze vereisten niet gelden (zie deelonderzoek 1). Enerzijds zullen verschillende andere deelonderzoeken gedeeltelijk inzicht bieden in deze vragen. Deelonderzoek 5 zal onder meer de rol van rekeninghouders en van betrokken derden onderzoeken. Daarnaast zal deelonderzoek 3 op kwantitatieve wijze inzicht geven in vormen van kwetsbaarheid onder rekeninghouders (zoals leeftijd, geldezelpromblematiek, bewindvoering), en de mate waarin dit samenhangt met de wijze waarop de zaak bij de rechtsvertegenwoordiger terecht is gekomen. Desondanks zal een beleidsvraagstuk resteren rondom de criteria die worden gehanteerd binnen de DA-pilot en de PNBf.

Ten derde is het, in samenhang met de behoefte aan inzicht in de toegang tot het recht voor slachtoffers, noodzakelijk om zicht te krijgen op het zaakverloop en slagingspercentage van civielrechtelijke procedures bij online fraude, oftewel het aandeel slachtoffers dat na afronding van een civielrechtelijke procedure het geld terugkrijgt. Uit gesprekken met professionals blijkt dat de opvattingen en verwachtingen over het minimale slagingspercentage voor een succesvolle civielrechtelijke afdoening sterk uiteenlopen. Daarnaast bestaat er momenteel onvoldoende inzicht in het daadwerkelijke slagingspercentage. Vervolgonderzoek is niet alleen wenselijk om realistische doelstellingen te kunnen formuleren en naar slachtoffers te kunnen communiceren, en om bij beleidsontwikkelingen te kunnen meten in hoeverre deze effectief zijn, maar ook om bestaande knelpunten te identificeren. Zo kunnen de door professionals gesignaleerde knelpunten worden bevestigd of genuanceerd en kan worden ingezet op een toekomstbestendige en opschaalbare inrichting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. In deelonderzoek 3 wordt getracht dit inzicht te verkrijgen op basis van data van de politie en civiele rechtsvertegenwoordigers. Dit onderzoek loopt nog en zal in 2026 worden afgerond. Er is echter aanvullend onderzoek nodig naar de doorstroom van slachtoffers vanaf het moment dat zij zich melden bij hun betaaldienstverlener of de politie totdat zij bij een civiele rechtsvertegenwoordiger terechtkomen, evenals naar de knelpunten die daarbij mogelijk een rol spelen.

Hiernaast is aanvullend inzicht nodig in enkele specifieke vraagstukken binnen de huidige aanpak van online fraude. Allereerst betreft dit de strafrechtelijke afdoening. Daarbij is het van belang te onderzoeken welke kenmerken zaken hebben die door casescreeners geschikt worden geacht voor een civielrechtelijke afdoening, welke zaken doorgaans strafrechtelijk worden opgepakt en welke zaken zowel

niet doorstromen in de strafrechtelijke als de civielrechtelijke keten. In het huidige onderzoek is bijvoorbeeld door professionals gewezen op het belang van een strafrechtelijke aanpak bij zaken met een hoog schadebedrag, zowel voor de slachtoffers als om de daders aan te pakken. Vooralsnog is echter onduidelijk bij welk bedrag een strafrechtelijke interventie noodzakelijk wordt geacht en of deze afweging in de praktijk consequent wordt toegepast. Daarnaast is, met betrekking tot de rol van de financiële sector, (effect)onderzoek naar recente beleidsmaatregelen in Engeland van belang, waarin wordt geëvalueerd in hoeverre vergoeding aan slachtoffers van online fraude door financiële instellingen leidt tot onbedoelde neveneffecten, zoals moral hazard, een verslapping van de aanpak van criminele netwerken en hogere kosten van het betalingsverkeer. In de derde plaats is nader onderzoek wenselijk naar de visie van betrokken organisaties op hun rol en verantwoordelijkheid in de aanpak van online fraude in bredere zin. Uit het huidige onderzoek blijkt dat opvattingen hierover tussen professionals uiteenlopen. Relevante vragen zijn onder meer in hoeverre organisaties zichzelf verantwoordelijk achten voor preventie, repressie of beide, en wat het betekent wanneer organisaties deze verantwoordelijkheid niet (volledig) nemen. Wanneer alle partijen zich primair op repressie concentreren, bestaat het risico dat preventieve initiatieven grotendeels afhankelijk blijven van enkele partijen en door gebrek aan capaciteit onvoldoende van de grond komen.

Tot slot volgen uit de resultaten van dit onderzoek vervolgvragen die niet zozeer door wetenschappelijk onderzoek, maar door beleidsmakers moeten worden beantwoord. Het huidige onderzoek heeft de visie weergegeven van professionals binnen het veld van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij open vragen zoals 'Hoe zou de schaalvergroting moeten worden ingericht?' alleen scenario's zijn verkend die door professionals zijn aangedragen. Het is echter mogelijk dat er alternatieve scenario's bestaan die niet naar voren zijn gebracht door de respondenten. Bovendien is binnen diverse thema's sprake van tegenstrijdige visies tussen professionals, waardoor een bredere verkenning nodig is alvorens beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Met betrekking tot de inrichting van de schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude zijn bijvoorbeeld diverse beleidsvragen voortgekomen uit de resultaten van dit onderzoek, zoals: Zijn de genoemde procedurele veranderingen wenselijk en mogelijk? Is het wenselijk en mogelijk om meer betaaldienstverleners aan te laten sluiten bij de PNB? Hoe kan het voor slachtoffers eenvoudiger worden gemaakt om een civielrechtelijke procedure te starten? Richt de afdoening zich op voldoende vormen van online fraude? En gegeven de tegenstrijdige visies van de respondenten uit het huidige onderzoek; In hoeverre is het wenselijk en mogelijk waarborgen ter bescherming van begunstigde rekeninghouders in te bouwen? Met betrekking tot de ethische kant van dit vraagstuk, zal er moeten worden gezocht naar een afweging tussen de belangen van slachtoffers enerzijds en de (potentiële) negatieve gevolgen van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor (kwetsbare) begunstigde rekeninghouders anderzijds. Specifiek met betrekking tot een eventuele toekomstige centralisatie hebben de resultaten van dit onderzoek er op gewezen dat respondenten centralisatie wenselijk achten, en dat zij die centralisatie het vaakst zouden willen beleggen bij de politie of de Fraudehelpdesk. Hieruit volgen ook diverse beleidsvragen, zoals: Zijn er nog andere (niet genoemde) organisaties waarbij de centralisatie kan worden belegd? Zijn de beoogde organisaties bij wie de centralisatie kan worden belegd hiertoe bereid en toegerust? En hoe verhoudt de mogelijkheid tot centralisatie zich tot andere scenario's voor de toekomstige aanpak van online fraude, zoals een schadefonds?

In deelonderzoek 7 zullen de bevindingen van het huidige onderzoek naast de bevindingen uit andere deelonderzoeken worden geplaatst. Hieruit zullen, tot slot, verdere vraagstukken voor onderzoek en beleid vloeien.

Literatuur

- Betaalvereniging Nederland (2023a). *Opvragen NAW van oplichter*. Geraadpleegd van <https://www.betaalvereniging.nl/betalingsverkeer/maatschappij-politiek-en-wetgeving/opvragen-naw-oplichter/>.
- Betaalvereniging Nederland (2023b). *NAW-gegevens ontvangen: wat nu?* Geraadpleegd van <https://www.betaalvereniging.nl/naw-gegevens-ontvangen/>.
- Boekhoorn, P. (2020). De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. *Politie & Wetenschap*.
- Button, M., Sugiura, L., Blackbourn, D., Kapend, R., Shepherd, D., & Wang, V. (2020). *Victims of Computer Misuse Main Findings*. Portsmouth: University of Portsmouth.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2025). *Online Veiligheid en Criminaliteit 2024*. Geraadpleegd van www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/online-veiligheid-en-criminaliteit-2024.
- CJIB (2025). *Voorschotregeling*. Geraadpleegd van <https://www.cjib.nl/voorschotregeling>.
- Coalitieakkoord (2026). *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.kabinetformatie2025.nl/documenten/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030>.
- Consumentenbond (2023). *Opvragen gegevens oplichter bij je bank*. Geraadpleegd van <https://www.consumentenbond.nl/betaalrekening/opvragen-gegevens-oplichter>.
- De Paoli, S., Johnstone, J., Coull, N., Ferguson, I., Sinclair, G., Tomkins, P., Brown, M., & Martin, R. (2020). A Qualitative Exploratory Study of the Knowledge, Forensic, and Legal Challenges from the Perspective of Police Cybercrime Specialists. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 15(2), 1429–1445.
- Domenie, M.M.L., Leukfeldt, E.R., Wilsem, J.A. van, Jansen, J., & Stol, W. Ph. (2013). *Slachtofferschap in een gedigitaliseerde samenleving: Een onderzoek onder burgers naar e-fraude, hacken en andere veelvoorkomende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dongen, J.D.M. van, Hebly, M.R. & Lindenbergh, S.D. (2013). *'Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken.' Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade*. Rotterdam: WODC.
- Donner, J.P.H., Aa, S. van der, Lazeroms, J.P.M., Lindenbergh, S.D., Pemberton, A., Veraart, W.J., Steinmann, P.L.M. & Kock, L.A.J. (2021). *Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/16/op-verhaal-komen---adviesrapport-commissie-donner>.
- Fraudehulpdesk (2024). *Opvragen NAW-gegevens voor een civiele procedure*. Informatie voor slachtoffers van fraude. Geraadpleegd van <https://www.fraudehulpdesk.nl/wp-content/uploads/2021/05/NAWgegevens-bank-procedure-FHD040521.pdf>.
- Fraudehulpdesk (2025). *Over ons*. Geraadpleegd van <https://www.fraudehulpdesk.nl/over-ons/>.
- Graham, A., Kulig, T. C., & Cullen, F. T. (2020). Willingness to report crime to the police: Traditional crime, cybercrime, and procedural justice. *Policing*, 43(1), 1–16.

- Hoorweg, E. & Smallembroek, J. (2022). *Evaluatierapport LMIO. Directe aansprakelijkheid*. [Persoonlijke communicatie].
- Leuken, M. van & Van 't Hoff-de Goede, M.S. (2024a). Naar een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude. Deelonderzoek 1: Praktische uitvoering en juridische grondslag van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. De Haagse Hogeschool.
- Leuken, M. van & Van 't Hoff-de Goede, M.S. (2024b). Naar een toekomstbestendige civielrechtelijke afdoening van online fraude. Deelonderzoek 4: Ervaringen van slachtoffers met de civielrechtelijke afdoening. De Haagse Hogeschool.
- Leukfeldt, E.R., Veenstra, S., Domenie, M. & Stol, W. (2012). De strafrechtketen in een gedigitaliseerde samenleving. *Een onderzoek naar de strafrechtelijke afhandeling van cybercrime*. Lectoraat Cybersafety NHL Hogeschool/Politieacademie Open Universiteit.
- Leukfeldt, E.R., Notté, R. & Malsch, M. (2018). *Slachtofferschap van online criminaliteit. Een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Politie (2024). *Banken verstrekken NAW-gegevens van vermeende oplichter aan- of verkoopfraude*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/informatie/banken-verstrekken-naw-gegevens-van-vermeende-oplichter-aan-of-verkoopfraude.html>.
- Radar (2022). *Slachtoffers van online fraude halen in proef succesvol zelf geld terug*. Geraadpleegd van <https://radar.avrotros.nl/artikel/slachtoffers-van-online-fraude-halen-in-proef-succesvol-zelf-geld-terug-52530>.
- Ruiter, S., Leuken, M. van, Ruitenburch, T. van, Schiks, J. & Leukfeldt, R. (2023). *In- en doorstroom van online criminaliteit in de strafrechtketen*. Amsterdam: WODC.
- Schrama, W.M. & Geurts, T. (2012). *Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen*. Den Haag: WODC.
- Slachtofferhulp Nederland (2024). *Hulp na fraude of oplichting*. Geraadpleegd van <https://www.slachtofferhulp.nl/gebeurtenissen/fraude/>.
- Slachtofferhulp Nederland (2025). *Over Slachtofferhulp Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.slachtofferhulp.nl/over-ons/>.
- SODA (2025). *Over SODA*. Geraadpleegd van <https://www.so-da.nl/over-soda/>.
- Struiksmā, N., Vey Mestdagh, C.N.J. de & Winter, H.B. (2012). *De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie*. Politie & Wetenschap.
- Voermans, T. (2021, 2 februari). Bank mag naam en adres online fraudeurs vrijgeven: 'Dit voelt zó goed.' *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/geld/bank-mag-naam-en-adres-online-fraudeurs-vrijgeven-dit-voelt-zo-goed~a9e17d52a/>.
- Weijer, S. van der, Leukfeldt, E.R., & Bernasco, W. (2019). Determinants of reporting cybercrime: A comparison between identity theft, consumer fraud, and hacking. *European Journal of Criminology*, 16(4), 486–508.
- Weijer, S. van der, Leukfeldt, E.R. & Van der Zee, S. (2020). *Slachtoffer van online criminaliteit, wat nu? Een onderzoek naar aangiftebereidheid onder burgers en ondernemers*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Winter, H., Veen, C., Bartlema, C. & Cazemier, J. (2023). Eindrapport. Evaluatie Fraudehulpdesk. Pro Facto.
- Yar, M. & Steinmetz, K.F. (2019). *Cybercrime and Society (3rd ed.)*. Sage Publications Ltd.

Bijlage 1: Interviewprotocol

Hartelijk dank voor deelname aan ons onderzoek. Dit onderzoek is onderdeel van een breder onderzoek naar de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Het lectoraat Cybercrime & Cybersecurity van de Haagse Hogeschool voert dit onderzoek uit in samenwerking met een groot consortium van praktijkpartners, te weten Politie Nederland, SASS, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Horus, Slachtofferhulp Nederland, het CCV, de Fraudehelpdesk, de Consumentenbond, de LAVG, SODA, Aansprakelijkgesteld Nederland en Stichting Achmea Rechtsbijstand.

Aanleiding vormt de bevinding dat steeds meer mensen slachtoffer worden van online fraude en de verwachting dat steeds meer slachtoffers gebruik zullen maken van de mogelijkheid om met behulp van een civiele rechtsvertegenwoordiger de geleden schade op de ontvanger van het geld te verhalen. In de media wordt hier namelijk aandacht aan besteed, de procedure is kosteloos en meerdere slachtoffers zijn al door de rechter in het gelijk gesteld. Dit onderschrijft de noodzaak dat er zicht moet komen op de procedure en de bedoelde en onbedoelde gevolgen hiervan voor slachtoffers, daders en de maatschappij. Tot op heden is dit inzicht echter zeer beperkt.

Onder “de civielrechtelijke afdoening van online fraude” verstaan wij alle stappen die slachtoffers van online fraude kunnen nemen met het oogmerk de geleden schade middels een civielrechtelijke procedure te verhalen op de begunstigde rekeninghouder (de ontvanger van het geld). Naast de civielrechtelijke procedure heeft de civielrechtelijke afdoening dus betrekking op procedures van bijvoorbeeld de politie en financiële instellingen die slachtoffers faciliteren in het starten van een civielrechtelijke procedure (denk aan de PNB, pilot DA).

Het huidige onderzoek is gericht op de gevolgen van het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. In kaart zal worden gebracht in hoeverre het wenselijk en haalbaar is de civielrechtelijke afdoening van online fraude op grotere schaal in te zetten, welke stappen hiervoor nodig zijn (bijvoorbeeld procedureel of juridisch), en welke gevolgen dit zou hebben voor slachtoffers, daders/geldezels en de maatschappij. Tevens leggen we graag hieraan gerelateerde bevindingen uit eerdere deelonderzoeken aan u voor met de vraag of u hierop wil reflecteren.

Wij zijn voor dit interview niet geïnteresseerd in namen of andere tot personen herleidbare informatie. Het interview zal zo’n 90 minuten in beslag nemen. Alles wat u met ons deelt, is vertrouwelijk en is alleen voor de onderzoekers toegankelijk. De gedeelde informatie wordt gepseudonimiseerd en versleuteld opgeslagen op een beveiligde locatie. Wij zorgen ervoor dat uw antwoorden niet naar u te herleiden zijn. Verder zijn wij ons bewust dat niemand het antwoord heeft op alle vragen. Probeert u de vraag te beantwoorden naar de kennis die u hebt. Als wij vragen stellen die geheel buiten uw expertisegebied liggen, dan vragen wij u dit aan te geven en slaan we de vraag over.

Voordat we beginnen, zouden we graag eerst wat meer over uw achtergrond en functie willen weten.

- Bij welke organisatie bent u werkzaam?
- Wat is uw functie?
- Welke link heeft uw organisatie met de civielrechtelijke afdoening van online fraude?

1) *Wenselijkheid, haalbaarheid en te ondernemen stappen*

In de eerste plaats gaan wij graag in gesprek over de mogelijkheden voor schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude. Hierover zijn verschillende ideeën mogelijk.

- Wat verstaat u onder ‘het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude’?
 - [Indien R deze vraag lastig vindt] Licht Figuur 1 toe en benoem dat hier momenteel nog niet veel gebruik van wordt gemaakt. Geef aan dat wij inzichtelijk proberen te krijgen hoe deze afdoeningswijze in de toekomst vormgegeven zou moeten worden.
 - [Indien R een concreet voorbeeld gaf] Ziet u hiernaast nog andere mogelijkheden voor schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude?
 - [Indien R *geen* concreet voorbeeld gaf] Wat zou u concreet willen zien gebeuren m.b.t. het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude?
- Op welke manier kan dit worden gerealiseerd? Welke stappen zijn hiervoor nodig?
- Zijn momenteel betrokken organisaties hiertoe uitgerust?

Daarnaast stellen wij u graag een aantal vragen met als doel meer zicht te krijgen op de wenselijkheid en haalbaarheid van het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening.

- In hoeverre is schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens u...
 - Wenselijk? *Waarom wel of niet?*
 - Haalbaar? *Waarom wel of niet?*
 - Risicovol? *Waarom wel of niet? Voor wie? In hoeverre en op welke wijze zouden deze risico's gemitigeerd kunnen worden?*

2) *Gevolgen voor betrokken organisaties*

Het vervolg gaat over de gevolgen van schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening. Graag stel ik u enkele vragen en leg ik bevindingen uit eerdere deelonderzoeken voor, waarin de gevolgen van de civielrechtelijke afdoening van online fraude zijn onderzocht [zie kaders].

- Welke gevolgen heeft schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor...
 - De strafrechtelijke keten (politie, OM, ZM)?
 - De civielrechtelijke keten (CRV's, ZM)?
 - De financiële keten?
 - Andere betrokken organisaties?
- In hoeverre acht u de kosten die organisaties maken m.b.t. de civielrechtelijke afdoening van online fraude in verhouding tot...
 - Het delictgedrag?
 - De schade van slachtoffers?

Een van de mogelijkheden om schaalvergroting van de civielrechtelijke afdoening van online fraude vorm te geven, is *centralisering*. Hierbij is er bijvoorbeeld een specifieke organisatie die een grote rol op zich neemt, bijvoorbeeld als meldpunt, coördinator en/of facilitering van gegevensdeling.

- In hoeverre is centralisering van de civielrechtelijke afdoening van online fraude volgens u...
 - Wenselijk? *Waarom wel of niet?*
 - Mogelijk? *Waarom wel of niet?*
 - Risicovol? *Waarom wel of niet? Voor wie? In hoeverre en op welke wijze zouden deze risico's gemitigeerd kunnen worden?*
- Hoe ziet u het centraliseren van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor u?
 - Op welke manier kan dit worden gerealiseerd? Welke stappen zijn hiervoor nodig?
 - Welke organisaties zouden hierbij betrokken moeten zijn? En welke organisaties zouden hierin een coördinerende rol kunnen aannemen?
 - Zijn deze organisaties hiertoe uitgerust?
 - Welke gevolgen zou dit hebben voor eventueel coördinerende organisaties?

Dan heb ik nog enkele specifieke voorbeelden m.b.t. centralisering.

- In hoeverre zou u het wenselijk en haalbaar vinden als...
 - *de politie* een centrale rol zou nemen? Slachtoffers die aangifte doen worden hierbij doorgestuurd naar een civiele rechtsvertegenwoordiger indien hun zaak en de begunstigde rekeninghouder aan de voorwaarden voldoen.
 - *een specifiek meldpunt of belangenorganisatie* een centrale rol toebedeeld krijgt om slachtoffers van online fraude die zich melden te informeren en ondersteunen bij het doorlopen van de PNBF en opstarten van de civielrechtelijk procedure?
 - er een organisatie wordt aangewezen die centraal coördineert en alle meldingen van slachtoffers oppakt, zelf de NAW gegevens opvraagt en de aanmelding voor de civielrechtelijke procedure doorstuurt om slachtoffers te ontzien?
- In hoeverre zou u het wenselijk en haalbaar vinden dat een nieuwe aanpak wordt ontwikkeld waarin slachtoffers *schadeloos* worden gesteld en/of de vordering wordt overgenomen door...
 - Verzekeraars? Betaaldienstverleners? De overheid (zoals CJIB in schadefonds)?
 - Zo ja, t.a.v. *alle* slachtoffers of onder bepaalde voorwaarden? In het laatste geval, onder welke voorwaarden (zoals niet-inbare vorderingen)?

Bevinding 1 – Type fraude

Deelonderzoek 1 liet zien dat alleen slachtoffers van 1 of 2 specifieke vormen van online fraude worden doorverwezen naar de civielrechtelijke procedure in route 1 (via betaaldienstverlener) en route 3 (via politie).

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *In hoeverre acht u het wenselijk dat slachtoffers van andere vormen van online fraude worden doorverwezen naar de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*
- *Waarom?*

Bevinding 2 – Bekendheid procedure

In deelonderzoek 2 bleek 2/3^e van de respondenten niet op de hoogte van het bestaan van de mogelijkheid tot het starten van een civielrechtelijke procedure na online fraude.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Vind u dat er meer bekendheid moet worden gegeven aan de civielrechtelijke afdoening? Waarom?*
- *Zo ja, op welke manier, op welke schaal, naar welke doelgroep en via welke kanalen?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

Bevinding 3 – Bereidheid starten procedure

In deelonderzoek 2 bleek 3/4^e van de respondenten bereid was (in geval van slachtofferschap) een civielrechtelijke procedure te starten, hoewel sprake was van een groot verschil in bereidheid tussen slachtoffers (34 procent) en niet-slachtoffers (83 procent). 'De verwachte slagingskans' werd door respondenten het vaakst als belemmering voor het opstarten van een procedure aangemerkt.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Vindt u dat er meer moet worden ingezet op het wegnemen van (gepercipieerde) barrières zodat meer slachtoffers bereid zijn de procedure te starten? Waarom?*
- *Zo ja, op welke manier, op welke schaal, naar welke doelgroep en via welke kanalen?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

- Is verdere juridische verankering van de (civielrechtelijke) procedures volgens u...
 - Wenselijk? *Waarom wel of niet?*
 - Mogelijk? *Waarom wel of niet?*

3) *Gevolgen voor slachtoffers*

Verder ga ik graag met u in gesprek over de gevolgen van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor slachtoffers. Graag stel ik u enkele vragen en leg ik bevindingen uit eerdere deelonderzoeken voor, waarin de gevolgen voor slachtoffers van online fraude zijn onderzocht [zie kaders].

- Welke gevolgen heeft het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor...
 - Slachtoffers?

De lange duur, kosten en onzekerheid omtrent de uitkomst van een juridische procedure wordt ook wel omschreven als 'juridisch leed.'

- In hoeverre levert de civielrechtelijke afdoening volgens u juridisch leed op voor slachtoffers van online fraude?
- In hoeverre kan eventueel juridisch leed volgens u worden verkleind?
 - *Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?*

Bevinding 1 – Verschil strafrecht en civiele recht

Wanneer het slachtoffer zich op eigen initiatief bij een CRV meldt (route 2), zijn geen vereisten gesteld omtrent het aantal aangiften dat tegen de begunstigde rekeninghouder moet zijn gedaan. De begunstigde kan aansprakelijk worden gesteld op basis van het Burgerlijk Wetboek.

Binnen route 1 (via betaaldienstverlener) en route 3 (via de politie) is een minimaal aantal aangiften tegen de begunstigde rekeninghouder vereist. Indien er niet genoeg aangiften zijn gedaan, krijgen slachtoffers geen NAW-gegevens en kunnen dus geen civielrechtelijke procedure starten.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat vindt u ervan dat hierdoor de toegang tot de civielrechtelijke afdoening verschilt tussen slachtoffers?*
- *In hoeverre en op welke wijze zou dit kunnen worden voorkomen?*
- *In hoeverre is hiervoor verdere juridische verankering vereist?*

Bevinding 2 – Lange doorlooptijden

Enerzijds liet deelonderzoek 4 zien dat de civielrechtelijke procedure slachtoffers voor veel slachtoffers positieve gevolgen had. Anderzijds liet deelonderzoek 4 zien dat als de procedure eindigde in een terugbetalingsregeling, dit geruime tijd in beslag kan nemen. Zo moet een van de slachtoffers 16,5 jaar wachten totdat er €5.000,- is terugbetaald. Dit kan vervelend en frustrerend zijn en onzekerheid voor het slachtoffer meebrengen.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

Bevinding 3 – Procedure niet mogelijk

Deelonderzoek 4 liet ook zien dat de procedure in sommige gevallen niet kon worden opgestart. Redenen hiervoor waren dat de NAW-gegevens van de begunstigde rekeninghouder niet konden worden verkregen of dat de begunstigde rekeninghouder niet kon worden gevonden – deze bleek bijvoorbeeld woonachtig in het buitenland of verhuisd zonder dat een nieuw adres bekend was. Hoewel respondenten het gevoel hadden dat de deurwaarder alles deed wat binnen de mogelijkheden lag, ervoeren zij hierdoor ook frustratie.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

Bevinding 4 – Procedure leidt niet tot terugbetaling

Deelonderzoek 4 liet ook zien dat in sommige gevallen de procedure, hoewel gestart, niet tot terugbetaling leidde. Dit was het geval wanneer slachtoffers afzagen van een gerechtelijke procedure (bijvoorbeeld wegens het moeten betalen voor griffiekosten of uit angst voor wraakacties) of omdat de schulden van de begunstigde rekeninghouder zijn gesaneerd.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

4) Gevolgen voor begunstigde rekeninghouders

‘Begunstigde rekeninghouder’ kan zowel betrekking hebben op intellectuele daders als geldezels. Debiteuren kunnen kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld vanwege een jonge leeftijd, problematiek op gebied van huisvesting, verslaving, schulden, en/of LVB.

- Welke gevolgen heeft het op grotere schaal inzetten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude voor begunstigde rekeninghouders?
- In hoeverre acht u het terugbetalen van de schade in verhouding tot *het delictgedrag* van...
 - Intellectuele daders?
 - Geldezels?
 - Kwetsbare debiteuren?
- In hoeverre acht u het terugbetalen van de schade in verhouding tot *de schade van slachtoffers* in het geval van...
 - Intellectuele daders?
 - Geldezels?
 - Kwetsbare debiteuren?
- Wat weegt volgens u zwaarder, het belang van compensatie voor het slachtoffer of de bescherming van de kwetsbare rekeninghouder?
 - Onder welke omstandigheden en waarom?

Bevinding 1 – Verschil strafrecht en civiele recht

Een ander belangrijk verschil is dat in het strafrecht rekening wordt gehouden met de omstandigheden van de verdachte en het gepleegde feit. Zo wordt in het strafproces onderscheid gemaakt tussen materiele en intellectuele daders en worden slachtoffers die geld overmaakten naar kwetsbare verdachten door de politie niet doorverwezen naar een CRV. Binnen het civiele recht maakt het echter geen verschil of een betaling heeft plaatsgevonden via een kwetsbare rekeninghouder. In een verstekprocedure wijst de civiele rechter vorderingen in principe altijd toe.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *In hoeverre vindt u dat er bescherming van kwetsbare rekeninghouders moet plaatsvinden binnen de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*
- *In hoeverre is hiervoor verdere juridische verankering vereist?*

Bevinding 2 – Oplopende kosten

Deelonderzoek 4 liet zien dat de bedragen die werden teruggevorderd, vaak (veel) hoger waren dan de verloren schade, omdat naast het schadebedrag ook andere kosten werden gevorderd, zoals de kosten voor en gemaakt door de civiele rechtsvertegenwoordiger (zoals buitengerechtelijke kosten, kosten voor activiteiten rondom het vaststellen van de schade en aansprakelijkheid, proceskosten) en griffiekosten.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

Bevinding 3 – Schuldenproblematiek

Uit onderzoek blijkt dat schulden een voorspellende factor zijn voor het plegen van criminaliteit. In deelonderzoek 1 en 5 hebben professionals zorgen geuit over de civielrechtelijke afdoening van online fraude, omdat het debiteuren verder in de schulden zou kunnen drijven en daarmee de kans op recidive verhoogt.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Wat voor gevolgen zou deze bevinding moeten hebben voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude?*

Bevinding 4 – Onderbouwing route 1 (PNBF)

Binnen route 1 (via betaaldienstverlener) worden, indien de zaak voldoet aan de voorwaarden, de NAW gegevens van de begunstigde rekeninghouder gedeeld met het slachtoffer. Deze dienen deze gegevens uitsluitend te gebruiken voor het opstarten van een civielrechtelijke procedure. Deelonderzoek 1 wijst op een mogelijk risico voor de privacy van begunstigde rekeninghouders en een risico op eigenrichting onder slachtoffers, hoewel er geen daadwerkelijke gevallen van eigenrichting naar voren kwamen.

- *Hoe kijkt u hiernaar?*
- *Kan de PNBF op een minder ingrijpende manier diens doel bereiken en zo ja, op welke manier?*

Een alternatieve werkwijze zou zijn dat de NAW-gegevens niet met de slachtoffers, maar met diens civiele rechtsvertegenwoordigers worden gedeeld.

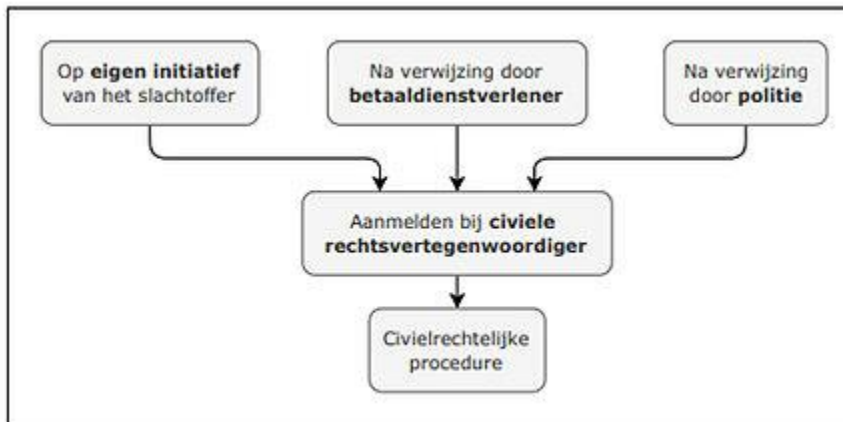
- *In hoeverre vindt u dit wenselijk?*
- *In hoeverre is verdere juridische onderbouwing of verankering volgens u wenselijk of vereist?*

5) De civielrechtelijke afdoening online fraude in de toekomst

Tot slot gaan we graag met u in gesprek over de toekomstige civielrechtelijke afdoening van online fraude.

- Wanneer kunnen we volgens u spreken van een *succesvolle* civielrechtelijke afdoening van online fraude?
 - Welk aandeel slachtoffers moet zijn geld terugkrijgen om te kunnen spreken van een afdoening die op grote schaal zou moeten worden ingezet?
 - Is er een andere factor dan slagingspercentage die ook zwaar zou moeten meewegen?
- Welke sterke punten van de civielrechtelijke afdoening van online fraude zouden volgens u in de toekomst behouden moeten blijven?
- Welke verbeter- of ontwikkelpunten ziet u voor de civielrechtelijke afdoening van online fraude in de toekomst?
- Welke (nog niet besproken) stappen zouden kunnen worden genomen om het risico op onbedoelde gevolgen te verkleinen voor...
 - Slachtoffers?
 - Begunstigde rekeninghouders (intellectuele daders vs. geldezels)?
 - Betrokken organisaties?
- Bent u bekend met andere huidige ontwikkelingen op het gebied van de civielrechtelijke afdoening van online fraude?
 - *Zo ja, kunt u deze toelichten en hoe kijkt u hiertegen aan?*

Dit is het einde van het interview. Heeft u nog opmerkingen of dingen die u wil toevoegen?



Figuur 1. Routes naar een civielrechtelijke procedure na online fraude