

Vergaderjaar 1998–1999

26 268

Evaluatie ontnemingswetgeving

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 26 maart 1999

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft over de brief van de minister betreffende het eindrapport van het WODC «Het vermogen te ontnemen» (25 268, nr. 1) een aantal vragen ter beantwoording aan het kabinet voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier voor deze lijst,
Del Grosso

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

Vragen over het kabinetsstandpunt

1

Waarom wordt in de brief van het kabinet geen aandacht besteed aan de opmerking van het WODC dat het strafrechtelijk financieel onderzoek veelal achter het gerechtelijk vooronderzoek blijkt «aan te hobbelen»? Hoe denkt de minister te voorkomen dat het financiële onderzoek niet steeds het sluitstuk van de zaak is?

De constatering van het WODC dat het financiële onderzoek vaak het sluitstuk is van een strafzaak (of, in de woorden van de onderzoekers: «het strafrechtelijk financieel onderzoek hobbelt achter het gerechtelijk vooronderzoek aan») verdient nuancering. Van belang is namelijk dat in gevallen waarin een verdachte in voorlopige hechtenis wordt genomen, hij binnen 106 dagen voor de rechter moet verschijnen. Het gerechtelijk vooronderzoek is dan afgesloten, maar omdat het hier vaak wat meer complexe zaken betreft komt het in dergelijke zaken voor dat het strafrechtelijk financieel onderzoek op dat moment nog niet is afgerond.

Dat neemt niet weg dat, meer dan nu het geval is, het kijken met een «financiële bril» reeds in de beginfase van een strafrechtelijk onderzoek meer vanzelfsprekend moet worden. Dit vergt een andere manier van kijken naar het rechercheproces en daarmee ook een cultuuromslag binnen de organisaties van OM en politie. Zoals bekend vergt zo'n omslag de nodige tijd en is ze de resultante van opleiding, kennis en belangstelling. In 1996 hebben de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal opdracht gegeven tot de inrichting van het project financieel rechercheren. Doel van dit project is om financieel rechercheren geleidelijk aan een vaste positie binnen de handhavingketen te geven. Gerichte deskundigheidbevordering op financieel/economisch terrein van politie en OM, op diverse niveaus, is daarbij een belangrijk instrument. Voor een uitvoeriger beschrijving zij verwezen naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 1998¹. Ook de in 1998 gestarte inrichting van interregionale fraudeteams van politie en OM («clusters») is in dit kader van belang, omdat binnen die teams een bundeling van kennis en expertise plaatsvindt, ook in relatie tot ontnemingsaspecten. Genoemde ontwikkelingen zullen ertoe bijdragen dat in toenemende mate en in een zo vroeg mogelijk stadium in een strafrechtelijk onderzoek aandacht wordt besteed aan de financiële aspecten.

2

In de brief van het kabinet wordt niet ingegaan op de constatering van het WODC dat bij de toepassing van de ontnemingswetgeving bijna geen gebruik wordt gemaakt van de nieuwe, in artikel 36e lid 2 en 3 Sr. neergelegde, bevoegdheden? Wat is naar de mening van het kabinet de oorzaak van het spaarzame gebruik van de nieuwe ontnemingsmogelijkheden en hoe denkt hij het gebruik in de toekomst te gaan stimuleren?

Er zijn geen cijfermatige gegevens voorhanden die een exact beeld kunnen geven van het aantal zaken waarin met name de in artikel 36e, tweede en derde lid gegeven mogelijkheden zijn toegepast. Een aparte registratie naar afzonderlijke artikelleden vindt niet plaats. In zijn algemeenheid is hier wel van belang dat -zoals het WODC-rapport ook aangeeft- gedurende de eerste jaren na de inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving een substantieel deel van de zaken betrekking had op strafbare feiten die waren gepleegd vóór 1 maart 1993. In die zaken mocht nog geen gebruik worden gemaakt van de nieuwe ontnemingsmogelijkheden. Volgens informatie van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) wordt thans evenwel in toenemende mate

¹ TK 1998-1999, 26 268, nr. 1, pagina 3 en pagina's 9 en 10).

van de «nieuwe» ontnemingsmogelijkheden gebruik gemaakt door het Openbaar Ministerie.

3

Is een betere toerusting voor het toepassen van de ontnemingswetgeving een aandachtspunt bij de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Zo ja, hoe wordt dit in het kader van de reorganisatie vorm gegeven?

Belangrijke onderdelen in het reorganisatieproces van het Openbaar Ministerie zijn de verbetering van de professionaliteit en de organisatie van de deskundigheid. Daarbinnen krijgt ook het verder verbeteren van de uitvoering van de ontnemingswetgeving gestalte. Bij verbetering van de professionaliteit op het gebied van ontneming gaat het vooral om verdere vergroting van het kennisniveau (opleidingen, deskundigheidsbevordering) en het structureel inbedden van ontneming als onlosmakelijk onderdeel van de integrale bedrijfsvoering van het Openbaar Ministerie. Resultaat daarvan moet zijn dat in beginsel in elke strafzaak de mogelijkheid en wenselijkheid van een ontnemingsvordering wordt gezien. Wat de organisatie van de deskundigheid op ontnemingsterrein betreft gaat het in het bijzonder om het bundelen van expertise in het BOOM en in de interregionale fraudeteams (zie hierover ook het antwoord op vraag 1).

4

Is een wezenlijke toename van het aantal succesvolle ontnemingsvorderingen denkbaar binnen voor justitie ter beschikking staande financiële kaders voor de komende jaren?

Een toename van het aantal succesvolle ontnemingsvorderingen wordt niet in de eerste plaats bepaald door de thans aan Justitie ter beschikking staande financiële middelen. Belangrijker zijn in dit verband eerder genoemde aspecten als het realiseren van de benodigde cultuuromslag en de deskundigheidsbevordering binnen de organisaties van politie en OM (zie hierover ook de antwoorden op de vragen 1 en 3). Ook het wegnemen van een aantal knelpunten in de wetgeving zelf zal een bijdrage leveren aan een betere uitvoering van de ontnemingswetgeving (zie hierover ook de antwoorden op de vragen 7, 13 en 27).

5

Acht het kabinet het wenselijk dat de deskundigheid en de cultuur bij de zittende magistratuur meer op de toepassing van de ontnemingswetgeving wordt gericht? Zo ja, hoe gaat het kabinet dit bevorderen?

Het aspect deskundigheidsbevordering bij de zittende magistratuur heeft in zijn algemeenheid een plaats binnen het project Versterking Rechterlijke Organisatie. Wat de meer specifieke deskundigheidsbevordering op het gebied van de ontnemingswetgeving betreft heeft de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) in haar programma twee modules die zijn gericht op de ontnemingswetgeving, te weten «voordeelontneming in het strafrecht» en «voordeelontneming in het strafrecht voor gevangenen». Deze opleidingsmodules richten zich zowel op het Openbaar Ministerie als op de Zittende Magistratuur.

Het aspect cultuurverandering binnen de ZM moet worden gezien in samenhang met de benodigde cultuurverandering in het gehele opsporings- en vervolgingstraject. Naarmate financieel rechercheren en ontneming een meer integraal onderdeel worden van de handhavingketen van politie en OM, zal dit ook doorwerken in de ZM. Ook het betrekken van leden van de ZM bij discussies over mogelijke verbeteringen aan de ontnemingswetgeving en de uitvoering daarvan – zoals

onder meer is gebeurd bij twee in januari jl. gehouden werkconferenties, waarnaar in de aanbiedingsbrief bij deze antwoorden wordt verwezen – kan in datzelfde kader worden geplaatst. De eerste werkconferentie was gewijd aan de ontnemingswetgeving zelf, met als deelnemers vertegenwoordigers van OM, ZM en advocatuur. De tweede werkconferentie had meer specifiek betrekking op de taak en toekomst van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM). Ook aan deze conferentie namen vertegenwoordigers van OM en ZM deel.

6

Heeft het kabinet nog steeds vertrouwen in de preventieve werking van de ontnemingswetgeving, gezien de twijfels die het WODC hierover uitspreekt? (blz. 2).

Ja, dezerzijds bestaat nog altijd vertrouwen in de preventieve werking van de ontnemingswetgeving. Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft in de praktijk twee effecten. In de eerste plaats wordt de situatie hersteld die bestond voordat het strafbare feit was gepleegd: de veroordeelde wordt wat zijn vermogenspositie betreft zo veel als mogelijk teruggebracht in de oorspronkelijke positie. In de ontmoedigende werking die hiervan uitgaat, zit een generaal preventief effect besloten. Immers, hoe vaker wederrechtelijk genoten voordeel daadwerkelijk ontnomen wordt, des te minder aantrekkelijk het wordt om dit soort strafbare feiten te plegen. In de tweede plaats wordt het de veroordeelde onmogelijk gemaakt het wederrechtelijk verkregen vermogen opnieuw te investeren voor het begaan van strafbare feiten. In verband met dit laatste aspect kan gesproken worden van een speciaal preventieve werking van de ontneming.

7

Is het kabinet van oordeel, dat het derde doel van de ontnemingswetgeving de speciale preventie is, onder meer tot uiting komend in de punitieve elementen zoals bij voorbeeld vervangende hechtenis? Hoe kunnen de bezwaren die rechters tegen vervangende hechtenis als dwangmiddel hebben, worden weggenomen? (blz. 2).

Inderdaad is speciale preventie een doel van de ontnemingswetgeving, zoals ik hierboven al heb aangegeven. Overigens wordt deze speciale preventie niet nagestreefd door de vervangende hechtenis. Deze vervangende hechtenis is namelijk niet zozeer bedoeld als een straf, maar als een dwangmiddel. Zij dient ertoe de betrokkene te bewegen aan zijn betalingsverplichting te voldoen die voortvloeit uit een opgelegde ontnemingsmaatregel. Het is dan ook minder juist in dit geval te spreken van een «punitief element», omdat de vervangende hechtenis zoals gezegd niet wordt opgelegd om de veroordeelde te straffen. In dit verband wijs ik ook nog op het feit dat voordeelsontneming, zoals bekend, is vormgegeven als maatregel.

De bezwaren van rechters (maar niet van hen alleen) tegen deze vervangende hechtenis richten zich vooral daarop dat de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis deze de facto tot een (tweede) vrijheidsstraf zouden kunnen maken, en tegen het feit dat de vervangende hechtenis niet goed kan worden toegesneden op de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Deze vrees is voor een deel weggenomen door rechtspraak van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft in een aantal arresten duidelijk gemaakt, dat de rechter in het geval de veroordeelde geen draagkracht heeft of naar redelijke verwachting in de toekomst zal hebben, de betalingsverplichting ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel dient te matigen. Dat impliceert dat ook de vervan-

gende hechtenis slechts wordt opgelegd in gevallen waarin de veroordeelde draagkracht heeft of naar redelijke verwachting zal hebben.

De bezwaren richtten zich dus niet zozeer tegen het gebruik van de vervangende hechtenis als dwangmiddel, als wel tegen het opleggen van vervangende hechtenis in gevallen waar deze niet kon werken (omdat de veroordeelde niet kón betalen). Ik ben voornemens de wet op dit punt aan te scherpen door daarin nog duidelijker vast te leggen dat deze vorm van vrijheidsbeneming slechts als dwangmiddel dient, en geen punitief element kent. Daarbij wil ik ook overwegen de rechter de mogelijkheid te bieden deze vorm van vrijheidsbeneming eerst in het executietraject toe te staan. Het is immers mogelijk dat pas dan blijkt dat de verdachte wel kan, maar niet wil betalen.

8

Hoe moet de opmerking dat bij afwezigheid van (toekomstige) draagkracht geen ontnemingsvordering wordt ingesteld, worden beoordeeld in het licht van de conclusie van het WODC dat het OM te weinig oog heeft voor de vermogenspositie van de verdachte? (blz. 3).

Naar aanleiding van ontwikkelingen in de jurisprudentie met betrekking tot de draagkracht (zie het antwoord op vraag 7) is in de Aanwijzing Ontneming van het OM expliciet opgenomen dat geen ontnemingsvordering wordt ingediend wanneer de betrokken persoon geen draagkracht heeft en naar redelijke verwachting ook in de toekomst niet zal hebben. In de beginfase was een dergelijke instructie nog niet in de Aanwijzing opgenomen, hetgeen vermoedelijk de conclusie van het WODC verklaart dat het OM toen te weinig oog had voor de vermogenspositie van de verdachte. Bij de afweging of een ontnemingsvordering al dan niet geïndiceerd is, houdt het OM thans nadrukkelijk rekening met de draagkracht van betrokkene.

9, 18, 19 en 43

Onderschrijft het kabinet de kanttekeningen die het WODC plaatst bij het in de ontnemingsrichtlijn neergelegde uitgangspunt om eerst vanaf een geschat wederrechtelijk verkregen voordeel van f 1000,00 standaard de weg van de maatregel ex artikel 36e Sr. te bewandelen? Zo nee, waarom niet? (blz. 3).

Het WODC plaatst in haar eindrapport kanttekeningen bij het in de ontnemingsrichtlijn neergelegde uitgangspunt om vanaf een geschat wederrechtelijk verkregen voordeel van f1000,- standaard de weg van de maatregel ex artikel 36e Sr. te bewandelen. Kan het kabinet haar standpunt met betrekking tot deze kanttekening nader verduidelijken? (blz. 8).

Het kabinet geeft als argument voor het handhaven van de f 1000,- grens dat voorkomen moet worden dat het ontnemingsinstrumentarium niet alleen bij grote zaken wordt ingezet. Hoe verhoudt zich deze opmerking met de constatering van het WODC dat ontneming juist vaak plaats vindt in relatief kleine zaken? (blz. 8).

Heeft de ondergrens van f 1000,- niet als gevolg dat er relatief veel zaken via ontnemingsinstrumenten worden afgedaan, waar vele alternatieven voorhanden zijn die relatief eenvoudiger zijn? Hoe verhoudt dit zich tot de opvatting van de meeste rechters die menen dat de ontnemingswetgeving primair is geschreven voor de categorie zware zaken en vinden dat daarop ook het accent moet worden gelegd? Zorgt deze ondergrens er niet voor dat er te weinig grote behandeld worden? (Rapport WODC, blz. 146, blz. 8, blz. 104).

Naar aanleiding van de verschillende vragen over het hanteren van een ondergrens van f 1000,- merk ik het volgende op. De achtergrond van deze

ondergrens is dat het specialistische kader van artikel 36e Wetboek van Strafrecht, met zijn eigen procesgang, gewoonlijk pas aan de orde moet komen als het om bedragen van een zekere omvang gaat. Gaat het om lagere bedragen, dan ligt toepassing van een ander instrument – bijvoorbeeld boete-oplegging – meer voor de hand.

Meer in het algemeen merk ik op dat het ontnemingsinstrument is ontwikkeld voor de aanpak van financieel/economische aspecten van criminaliteit, en dat daarbij niet alleen de (financiële) zwaarte van de zaak van belang is, maar ook de signaalwerking en het maatschappelijk effect die uitgaan van een consequente «buitgerichte opsporing», die de dader in de portemonnee treft. Dat verklaart waarom het ontnemingsinstrument niet alleen wordt ingezet in grote zaken, maar ook in kleinere zaken (met inachtneming van de ondergrens van f 1000,-). Het signaal dat misdaad niet mag lonen is immers daar net zo belangrijk. Het gegeven dat het aantal kleinere zaken waarin een ontnemingsvordering is ingediend het aantal grote zaken overtreft, betekent niet dat de aandacht meer op kleine dan op grote zaken is gericht. Het aantal grote zaken is nu eenmaal geringer dan het aantal kleine zaken, en dat wordt ook weerspiegeld in de aantallen ontnemingsvorderingen. Bovendien is de aandacht voor kleinere zaken zeker niet ten koste gegaan van het aantal ingestelde vorderingen in grote zaken. Het is veeleer zo dat de kleine zaken erbij zijn gekomen, wat als bijkomend voordeel heeft gehad dat politie en OM ervaring konden opdoen met de ontnemingswetgeving.

Voorts is nog het volgende van belang. De gestelde ondergrens van f 1000,- betekent niet dat in alle zaken daarboven standaard een ontnemingsvordering wordt ingesteld. Om te beginnen wordt geen ontnemingsvordering ingesteld indien de betrokken persoon geen draagkracht heeft en naar redelijke verwachting ook in de toekomst niet zal hebben. Verder geeft de Aanwijzing Ontneming van het OM duidelijk aan in welke gevallen het instellen van een ontnemingsvordering niet aan de orde is. Het betreft hier de volgende categorieën zaken:

- economische delicten en milieudelicten: afdoening daarvan vindt in de meeste gevallen plaats aan de hand van transactie- en tarieflijsten en bij het opstellen van de daarin opgenomen richtbedragen is ernaar gestreefd mede rekening te houden met het economisch voordeel dat door de strafbare gedraging is verkregen.
Het instellen van een aparte ontnemingsvordering is dan in het algemeen niet meer op zijn plaats.
- sociale zekerheidsfraude: hier wordt in beginsel geen ontnemingsvordering ex artikel 36e Sr. ingesteld, omdat de gemeentelijke sociale diensten (GSD's) en de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid (uvi's) een eigen terugvorderingsverplichting hebben met betrekking tot ten onrechte ontvangen uitkeringen. Een ontnemingsvordering komt in dit soort gevallen pas aan de orde indien terugvordering door de GSD of de uvi's onmogelijk is.
- bepaalde fiscale zaken: als sprake is van vervolging van strafbare feiten op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Douanewet en de Wet op de accijns geldt dat geen ontnemingsvordering ex artikel 36e Sr. wordt ingesteld als het verkregen voordeel uitsluitend is ontstaan uit het plegen van in bovengenoemde fiscale wetgeving strafbaar gestelde gedragingen.

Er is dus sprake van een genuanceerd stelsel, waarbij een ondergrens wordt gehanteerd om zaken met een al te gering financieel belang uit te sluiten en waarbij ook diverse specifieke categorieën zaken in beginsel worden uitgesloten van een ontnemingsvordering, wegens samenloop met andere vorderingen. Tegelijkertijd dient de ondergrens van f 1000,- als een aansporing om niet uitsluitend bij grote zaken, maar ook in

kleinere zaken naar de mogelijkheid van ontneming te kijken. Dat past ook binnen het uitgangspunt om financieel rechercheren en ontneming een vast onderdeel te laten worden van de handhavingsketen (zie in dit verband ook het antwoord op vraag 1).

10

Wat is een goede evaluatieperiode voor de ontnemingswetgeving? (blz. 5).

Een ideale evaluatietermijn voor de ontnemingswetgeving is moeilijk te noemen. Geconstateerd kan in ieder geval worden dat de implementatie van de in 1993 gewijzigde ontnemingswetgeving meer voeten in de aarde heeft gehad dan vooraf is voorzien. Voorts heeft de praktijk uitgewezen dat het vooral in de grote, meer complexe zaken vaak zes jaar of langer duurt voordat er een onherroepelijke uitspraak is. Het gaat dikwijls om grote financiële belangen en de praktijk leert dat betrokkene doorgaans geen (juridische) mogelijkheid onbenut zal laten om te trachten aan de gevolgen van een ontnemingsvordering te ontkomen. Vervolgens kan het executietraject nog de nodige tijd vergen. Gelet hierop kan achteraf geconcludeerd worden -zoals het WODC doet- dat een langere evaluatieperiode beter zou zijn geweest, omdat dan meer ervaring was opgedaan met de uitvoering van de wetgeving. Tegelijkertijd merk ik op dat ook de behoefte bestond om binnen een redelijke termijn te kunnen beschikken over de resultaten van een evaluatie van de ontnemingswetgeving. Tussen die twee uitgangspunten bestaat uiteraard een zekere inherente spanning. Gelet hierop acht ik de destijds gemaakte keuze voor een evaluatieperiode van 5 jaar begrijpelijk.

11

Hoe bevordert het kabinet het animo om de ontnemingswetgeving in de praktijk actiever toe te passen (het aspect van het «willen»)? Kiest het kabinet alsnog voor een geleidelijke invoering of blijft hij bij het brede implementatie-traject en waarom? (blz. 5).

Het aspect van «willen» zoals het WODC dat noemt, heeft veel te maken met de benodigde cultuurverandering en de vereiste deskundigheidsbevordering. Op deze twee aspecten zijn de afgelopen jaren een aantal gerichte maatregelen genomen (zie hierover meer specifiek de antwoorden op de vragen 1,3 en 5). Het betreft processen die niet van vandaag op morgen, maar pas op langere termijn hun vruchten afwerpen. Dezerzijds bestaat het vertrouwen dat de ingeslagen weg de juiste is om gaandeweg de animo voor een actievere toepassing van de ontnemingswetgeving te vergroten en de betrokken functionarissen daartoe ook het benodigde instrumentarium mee te geven. In aanvulling hierop kan nog gewezen worden op de belangrijke rol die het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) is gaan spelen als kennis- en expertisecentrum op het gebied van de ontnemingswetgeving. Tot slot wijs ik erop dat een keuze voor een geleidelijke invoering thans niet meer mogelijk is, aangezien de gewijzigde ontnemingswetgeving vanaf 1 maart 1993 in den brede van kracht is geworden.

12

Bestaat er volgens het kabinet inmiddels voldoende draagvlak binnen het Openbaar Ministerie voor de toepassing van de ontnemingswetgeving? In het verlengde daarvan ligt de vraag of er inmiddels een cultuuromslag heeft plaatsgevonden binnen het OM en de opsporingsdiensten? (blz. 5).

Wat het draagvlak binnen het OM betreft wordt verwezen naar het antwoord op vraag 11 over het aspect «willen». Wat de cultuuromslag binnen het OM en de opsporingsdiensten betreft merk ik het volgende op.

Zowel bij het OM als bij de politie groeit het besef dat voor een effectieve bestrijding van met name financieel economische vormen van criminaliteit een buitgerichte aanpak essentieel is. Dit komt onder meer tot uiting in het gezamenlijke initiatief van politie en OM in 1996 tot inrichting van het project financieel rechercheren: ontneming geldt daarbij als een logisch sluitstuk. Het toenemende belang dat wordt gehecht aan een adequate aanpak van financieel economische vormen van criminaliteit blijkt ook uit de extra middelen die het kabinet ter beschikking heeft gesteld ten behoeve van de fraudebestrijding¹. Daarnaast komt dit tot uiting in het onlangs uitgebrachte beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002. De aanpak van fraude, met als belangrijk instrument het financieel rechercheren en de noodzakelijke maatregelen om dit tot een integraal onderdeel te maken van de handhavingsketen, is in dit plan als één van de beleidsthema's opgenomen. Het beleidsplan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met onder andere het politie- en justitieveld, waarmee dus een stevig draagvlak is gecreëerd. Dit gegeven, en de ontwikkelingen zoals geschetst in het antwoord op vraag 11 zullen naar verwachting in belangrijke mate bijdragen aan de gewenste cultuuromslag. Het moge evenwel duidelijk zijn dat hier sprake is van een geleidelijk proces.

13

Hoe gaat het kabinet de zogenaamde BUCRO-problematiek aanpakken? (blz. 6).

Het WODC-rapport vraagt in het voetspoor van de Adviescommissie Wetgeving van het Openbaar Ministerie aandacht voor beperkingen van het strafvorderlijk conservatoir derdenbeslag die manifest zijn geworden door de zogenaamde BUCRO-beschikking van de Hoge Raad (9 januari 1996, JOW 1996/127). Daarin oordeelde de Hoge Raad in de eerste plaats dat strafvorderlijk conservatoir beslag op aan derden toebehorende onroerende zaken niet kon worden gelegd, omdat art. 94c Sv. daartoe de mogelijkheid niet opende. Voorts oordeelde de Hoge Raad dat op goederen van een rechtspersoon geen beslag kon worden gelegd op de enkele grond dat deze vereenzelvigd zou kunnen worden met de aandeelhouders.

Mijn ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van deze uitspraak in het najaar van 1996 een commissie in het leven geroepen die oplossingen moest aandragen voor het gerezen probleem. Een tussentijds advies van deze commissie om de BUCRO-problematiek in ieder geval gedeeltelijk aan te pakken via een strafbaarstelling van het witwassen, is inmiddels opgevolgd. Een wetsvoorstel waarin wordt voorgesteld witwassen zelfstandig strafbaar te stellen is in januari jl. in consultatie gegeven.

Thans beraad ik mij nog op een tweede voorstel, dat in deze commissie eveneens aan de orde is geweest. Alhoewel niet vaststaat of civielrechtelijke middelen, waarbij met name valt te denken aan een actie uit onrechtmatige daad, geheel zijn uitgeput, is in de commissie de gedachte geopperd, onder nader te bepalen omstandigheden ook verhaal toe te staan op voorwerpen die niet aan de veroordeelde toebehoren, maar waarover hij kan beschikken als behoorden zij hem toe. Civielrechtelijke uitgangspunten kunnen hierbij in het gedrang komen. Niettemin spreekt het voorstel aan door zijn eenvoud en strekking: schijnconstructies die er slechts toe dienen misdaadgeld aan verhaal te onttrekken, zouden in die visie door het OM gemakkelijker kunnen worden gepasseerd. Laatstgenoemde overwegingen wegen zwaar voor mij. Dat pleit voor een simpeler strafvorderlijke voorziening tegen gedrag dat als misbruik van recht dient te worden aangemerkt.

¹ Kabinetsnotitie fraudebestrijding 1998–2002, TK 1997–1998, 17 050, nr. 203, pag. 27 e.v.

14

Volgens het Bureau Ontnemingswetgeving van het Openbaar Ministerie (BOOM) zijn nog 30 tot 40 grote en complexe ontnemingszaken in behandeling. Denkt het kabinet dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) in staat zal zijn om tot een effectieve en snelle executie over te gaan van maatregelen, die in deze zaken mogelijk zullen worden opgelegd? Dat vooral gezien de constatering van het WODC dat het CJIB vrij lang nodig heeft voor daadwerkelijke executie en vooral ervaring heeft met kleine zaken en bijna geen ervaring met grote en complexe zaken. (blz. 7).

Het feit dat het CJIB tot op heden meer ervaring heeft opgedaan met de executie in kleinere zaken en minder in grote zaken, komt doordat kleinere zaken doorgaans veel sneller tot afwikkeling komen. Bij grote zaken duurt dat vaak 6 jaar of langer. In hoeverre het CJIB in staat zal zijn over te gaan tot een effectieve en snelle executie van opgelegde maatregelen in grote en complexe ontnemingszaken valt niet in zijn algemeenheid te zeggen, omdat dit afhankelijk is van verschillende factoren. De mate waarin het mogelijk is gebleken conservatoir beslag te leggen, is bijvoorbeeld van positieve invloed op een succesvolle incasso. Ook indien een veroordeelde een behoorlijk regulier inkomen heeft zal met meer succes geïncasseerd kunnen worden dan wanneer betrokkene nauwelijks inkomsten geniet. Verder is van invloed of betrokkene zijn vermogen geheel of gedeeltelijk aan het zicht heeft onttrokken door gebruikmaking van schijnconstructies. Wat dit laatste betreft wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13 over de aanpak van de BUCRO-problematiek.

15

Welke verwachtingen heeft het kabinet voor het jaar 1999 omtrent de financiële opbrengsten van de ontnemingswetgeving? (blz. 7).

In de begroting van het Ministerie van Justitie zijn de opbrengsten van de ontnemingswetgeving voor 1999 geraamd op fl. 10 300 000, -.

16 en 17

Overweegt het kabinet als alternatief voor de zogenaamde 10-zaken norm het (mede) invoeren van een zogenaamde financiële norm, waarmee wordt bedoeld dat iedere zaaksofficier van justitie als doelstelling krijgt opgelegd het per jaar «binnenhalen» van een minimum bedrag? (blz. 8). Zal in de nieuwe norm die door het College van procureurs-generaal wordt opgesteld als vervanging van de 10-zaken norm, opnieuw een kwantitatieve doelstelling worden opgenomen? (blz. 8).

In mijn brief van 27 oktober 1998¹ sprak ik de verwachting uit dat een nieuwe, meer kwalitatieve norm als alternatief voor de huidige 10-zaken norm eind 1998 zou kunnen worden vastgesteld. Discussies binnen het OM hebben sindsdien duidelijk gemaakt dat er aan de ontwikkeling van een dergelijke nieuwe norm meer haken en ogen zitten dan eerder werd voorzien. Daarom is over dit punt uitvoerig gesproken op de eerdergenoemde werkconferentie die het BOOM in de tweede helft van januari jl. heeft gehouden. Uitgangspunt is thans een norm te ontwikkelen die recht doet aan de verschillen tussen parketten, waardoor er voor elk parket een reële, op grond van de specifieke omstandigheden van dat parket haalbare doelstelling kan worden geformuleerd. Elementen die daarbij een rol spelen zijn de aard van het zaaksaanbod (welke categorieën delicten worden aan het parket voorgelegd en welke categorieën zaken komen in principe in aanmerking voor een ontnemingsvordering) en de gemiddelde betalingsverplichting die door de rechter in het desbetreffende arrondissement wordt opgelegd. Besluitvorming over de nieuwe norm zal in de eerste helft van 1999 plaatsvinden.

¹ TK 1998–1999, 26 268, nr. 1, pagina's 8 en 13.

18 en 19

Het WODC plaatst in haar eindrapport kanttekeningen bij het in de ontnemingsrichtlijn neergelegde uitgangspunt om vanaf een geschat wederrechtelijk verkregen voordeel van f 1000,- standaard de weg van de maatregel ex artikel 36e Sr. te bewandelen. Kan het kabinet haar standpunt met betrekking tot deze kanttekening nader verduidelijken? (blz. 8).

Het kabinet geeft als argument voor het handhaven van de f 1000,- grens dat voorkomen moet worden dat het ontnemingsinstrumentarium niet alleen bij grote zaken wordt ingezet. Hoe verhoudt zich deze opmerking met de constatering van het WODC dat ontneming juist vaak plaats vindt in relatief kleine zaken? (blz. 8).

Deze vragen zijn beantwoord tezamen met vraag 9.

20 en 24

Het BOOM heeft een enquête uitgezet binnen het Openbaar Ministerie om inzicht te krijgen in nog bestaande lacunes in de informatie-voorziening met betrekking tot de ontnemingsmaatregel en de wensen vanuit het veld op dat gebied. Zijn de resultaten van deze enquête reeds ontvangen? Zo ja, welke maatregelen zijn daarna genomen? (blz. 9).

Wil het kabinet de Tweede Kamer informeren over de resultaten van de enquête, die het BOOM inmiddels heeft uitgezet binnen het Openbaar Ministerie? (blz. 9).

Het BOOM heeft twee enquêtes uitgezet binnen het OM. Eén daarvan had betrekking op de bekendheid met de diensten van het BOOM in het algemeen, de andere op het functioneren van de telefonische helpdesk van het BOOM. De enquêtes zijn verspreid onder 150 medewerkers van parketten (officieren, advocaten-generaal, parketsecretarissen en juridisch medewerkers); de eerstgenoemde enquête is in het bijzonder uitgezet bij diegenen die tot dan toe weinig gebruik hadden gemaakt van de diensten van het BOOM. Uit de binnengekomen antwoorden valt af te leiden dat extra aandacht vanuit het BOOM nodig is voor de categorie medewerkers van parketten die niet of weinig gebruik maakt van de diensten van het BOOM: uit de enquête blijkt de oorzaak daarvan vooral onbekendheid te zijn met wat het BOOM te bieden heeft. Daarbij gaat het onder meer om de mogelijkheid tot zaaksgericht advies vanuit het BOOM, om ondersteuning bij het voeren van schikkingsonderhandelingen door het BOOM en om de telefonische helpdesk. Diegenen die wel gebruik maken van de telefonische helpdesk zijn daarover zeer positief. Uit de antwoorden blijkt dat de helpdesk meestal wordt geraadpleegd in verband met de bij het BOOM aanwezige actuele kennis. Voorts blijkt dat de gebruikers van de helpdesk tevreden zijn over de snelheid van de afwikkeling van gestelde vragen en van de juridische kwaliteit ervan (zowel op strafrechtelijk als op civielrechtelijk gebied).

Het bovenstaande heeft tot de conclusie geleid dat een actievere benadering van de parketten door het BOOM nodig is, om het beschikbare pakket aan ondersteunende diensten aldaar beter onder de aandacht te brengen. Daartoe is inmiddels een aantal concrete acties ondernomen. In de eerste plaats is de directeur van het BOOM gestart met een ronde langs alle hoofdofficieren, waarin mogelijke verbeteringen in de uitvoering van de ontnemingswetgeving en de bijdrage die het BOOM daarbij kan leveren gesprekspunten zijn. Een dergelijke ronde zal jaarlijks worden herhaald. In de tweede plaats zal het BOOM twee maal per jaar een themamiddag organiseren voor medewerkers van de parketten, gericht op deskundigheidsbevordering en het bespreken van eventuele knelpunten. Voorts zal het BOOM bezien of en hoe de bestaande nieuwsbrief kan bijdragen aan een betere informatievoorziening richting de

parketten. Verdere concrete acties om de bekendheid met de diensten van het BOOM in het veld te vergroten, zullen worden opgenomen in het kader van het communicatieplan, dat het BOOM dit voorjaar zal afronden.

21

Zullen bij het verbeteren van de informatiehuishouding op het gebied van de ontnemingswetgeving naast de uitkomsten van een enquête binnen het Openbaar Ministerie, ook andere onderzoeken een rol spelen? Bijvoorbeeld de bevindingen van het WODC? (blz. 9).

Bij het verbeteren van de informatiehuishouding zal ook gebruik gemaakt worden van de bevindingen van het WODC, in het bijzonder waar het gaat om het versterken van de procesbewaking van de parketten. Binnen het OM wordt momenteel bezien of aan de parketten een ondersteunend programma ter beschikking kan worden gesteld waarmee gemakkelijker management-informatie beschikbaar gemaakt kan worden. Ook wordt bekeken hoe de administratieve bedrijfsprocessen verbeterd kunnen worden door maatregelen in de sfeer van automatisering. Bij het BOOM is daartoe inmiddels een strafrechtelijk juridisch adviseur aangesteld, die onder meer als taak heeft om samen met de parketten na te gaan in hoeverre de bedrijfsprocessen aldaar beter op de uitvoering van de ontnemingswetgeving kunnen worden ingericht. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 3.

22

Overweegt het kabinet om een extra deskundigheidsimpuls te geven aan de toepassing van de ontnemingswetgeving door financiële experts aan te stellen als buitengewoon opsporingsambtenaar en deze toe te voegen aan de politie? (blz. 9 en 10).

Het is reeds praktijk om financieel deskundigen die niet beschikken over een politiediploma aan te stellen als bijzonder opsporingsambtenaar binnen de politie. Dat is niet alleen het geval binnen de regiokorpsen, maar ook bijvoorbeeld bij het landelijk recherche team. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen op ad hoc basis specifieke expertise ingehuurd. In die gevallen vindt in het algemeen geen aanstelling als bijzonder opsporingsambtenaar plaats.

23

Veel energie wordt gestoken in opleidingen op het gebied van financieel rechercheren en fraudebestrijding. Is het kabinet ook van plan om geld en energie te steken in het behouden van verworven deskundigheid? Dit gezien de opmerking van het WODC dat binnen het OM een generalistische instelling heerst en specialisatie niet wordt gestimuleerd. (blz. 9).

Bij het behouden van verworven specialistische deskundigheid spelen verschillende elementen een rol. In de eerste plaats gaat het erom dat verworven kennis op peil wordt gehouden. In het kader van het project financieel rechercheren wordt momenteel de laatste hand gelegd aan een integraal plan «opleidingen», dat binnenkort ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan mijn ambtgenoot van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en mij. In dit plan wordt aangegeven welke deskundigheid en kennis nodig zijn, op welk niveau en door welke instanties de opleidingen verzorgd moeten worden. Het plan biedt een kader voor opleiding en deskundigheidsbevordering op het gebied van financieel rechercheren voor politie en OM. In de tweede plaats gaat het om een gericht loopbaanbeleid, dat eraan bijdraagt om financieel economische deskundigheid voor de sector te behouden. Bij de regionale politiekorpsen behoort de ontwikkeling en uitvoering van het loopbaanbeleid voornamelijk toe aan het lokaal bevoegde gezag. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties heeft in het kader van de intensivering van de bestrijding van «horizontale» fraude extra middelen gereserveerd in de financieel randvoorwaardelijke sfeer¹. Met deze middelen wordt mede extra capaciteit aangetrokken voor de inrichting van interregionale fraudeteams van politie en OM. Het bevoegde gezag heeft daarbij nadrukkelijk de ruimte om een specifiek loopbaanbeleid te ontwikkelen. Ook in het loopbaanbeleid van het OM wordt thans meer ruimte geboden aan het ontwikkelen van specialismen; dat betekent onder meer dat ook in specialistische functies promotie naar de functie van officier eerste klasse mogelijk is gemaakt. In de derde plaats gaat het om een kwestie van arbeidsvoorwaarden. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties werkt thans in het kader van het functiewaarderingssysteem politie aan de ontwikkeling van referentiemateriaal, dat als richtsnoer dient voor het bepalen van het niveau en de waardering van vakspecialisten op financieel economisch terrein. Bovengenoemde ontwikkelingen creëren goede randvoorwaarden om het behoud van specialistische kennis op het gebied van financieel rechercheren en ontneming voor de organisaties van politie en OM te behouden.

24

Wil het kabinet de Tweede Kamer informeren over de resultaten van de enquête, die het BOOM inmiddels heeft uitgezet binnen het Openbaar Ministerie? (blz. 9).

Deze vraag is beantwoord tezamen met vraag 20.

25

Het omvormen van Bureaus Financiële Ondersteuning tot bureaus met een breder taakveld, de zogenoemde Bureaus Financiële Expertise, is een ontwikkeling die volgens het WODC rapport een aantal risico's met zich meebrengt. Eén daarvan is het waarborgen van de continuïteit van beschikbare financiële expertise voor ontnemingszaken. Heeft het kabinet daar inmiddels inzicht in verkregen? (blz. 10).

Een onlangs gehouden steekproef van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder de regionale politiekorpsen heeft het volgende beeld opgeleverd. Alle regionale korpsen hebben in de afgelopen jaren een BFO ingericht. De regio's Friesland, Groningen en Drenthe hebben gezamenlijk één BFO. In totaal zijn er dus 23 BFO's. Op dit moment zijn bij 19 BFO's nog altijd financiële deskundigen werkzaam. Van drie BFO's is bekend dat daar de financiële deskundigheid niet meer bij het BFO is geplaatst, maar bij een recherche-afdeling; één BFO geeft niet aan of er nog financieel deskundigen werkzaam zijn in de organisatie.

Zoals ook opgemerkt in het WODC-onderzoek is in de politieregio's in het kader van de invoering van het financieel rechercheren momenteel een ontwikkeling gaande tot omvorming van de BFO's naar bureaus of afdelingen met een bredere taakstelling. Vier van de 23 BFO's zijn inmiddels klaar met de ombouw van het BFO naar een bureau met een breder taakveld. Negen regio's geven aan het financieel rechercheren onder te brengen bij recherche-afdelingen of ondersteunende afdelingen, waarbij in sommige gevallen een taakaccenthouder is aangewezen. Wat de overige tien regio's betreft geeft de gehouden steekproef nog geen inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het financieel rechercheren, omdat die nog in de fase van plan-ontwikkeling verkeren. In het kader van het project financieel rechercheren wordt evenwel nadrukkelijk de vinger aan de pols gehouden waar het gaat om het waarborgen van de continuïteit van beschikbare financiële expertise in de politieregio's.

¹ Zie over deze intensivering de kabinetsnotitie van 9 april 1998, TK 1997-1998, 17 050, nr. 203, pagina's 27-30.

Kan het kabinet aangeven hoe lang het duurt voordat externe deskundigen binnen de organisatie van politie en het Openbaar Ministerie kunnen zijn ondergebracht? Indien dit lang duurt, is dat nog wel te verantwoorden gelet op de doelstelling van de ontnemingswetgeving? Hoeveel extra opbrengsten zal dit volgens de schattingen van het kabinet kunnen genereren. Welke doelstelling hanteert het kabinet hierbij. (blz. 10).

Zoals aangegeven in mijn brief van 27 oktober 1998¹ is het beleid erop gericht de expertise op het hoogste deskundigheidsniveau (forensische accountancy) zoveel mogelijk permanent binnen de organisaties van politie en OM beschikbaar te hebben. In voorkomende gevallen wordt echter ook een beroep gedaan op externe deskundigheid. In het laatste geval is de benodigde deskundigheid uiteraard direct beschikbaar voor de organisatie, in het eerste geval dienen eerst de benodigde opleidingen te zijn afgerond. De verwachting is dat deskundigen op het terrein van de forensische accountancy en het civielrecht binnen twee jaar na de start van hun opleiding inzetbaar zijn binnen de organisaties van OM en politie. Deze deskundigen zullen op het hoogste niveau van forensische accountancy ondersteuning gaan bieden bij de -op dit terrein- meer gecompliceerde ontnemingszaken. Ik acht dat een verantwoorde termijn, te meer daar in de tussentijd gebruik gemaakt zal kunnen worden van het inhuren van expertise op ad hoc basis. Voorts kan uiteraard een beroep gedaan worden op de specialistische kennis en expertise van het BOOM. Het valt niet aan te geven tot welk resultaat dit in termen van financiële opbrengsten van de ontnemingswetgeving zal leiden, anders dan de raming die in de begroting van het Ministerie van Justitie voor 1999 is opgenomen (zie het antwoord op vraag 15). Wat het aspect van de opbrengsten betreft zij overigens ook verwezen naar het antwoord op vraag 39.

27

Welke aanpassingen in de ontnemingswetgeving staat het kabinet concreet voor ogen? Volgt hij daarbij onverkort de voorstellen van de Adviescommissie Wetgeving van het Openbaar Ministerie of schaaft hij zich achter de opvatting van het WODC om hiervan twee met name genoemde voorstellen uit te zonderen en waarom? (blz. 11).

Uw Kamer vraagt naar de voorgenomen aanpassingen in de ontnemingswetgeving. In het algemeen kan worden opgemerkt dat de aanpassingen bescheiden van aard kunnen en zullen zijn. Van de twaalf aanbevelingen in het rapport van het WODC betreffen er elf de uitvoering van de bestaande ontnemingswetgeving en één aanbeveling ligt op het terrein van de aanpassingen in de wetgeving zelf. In aanbeveling 8 wordt daarover opgemerkt dat er – met uitzondering van de problematiek van het doorbreken van de schijnconstructies – geen aanleiding bestaat om fundamentele veranderingen in de ontnemingswetgeving aan te brengen. Wat de voorgenomen veranderingen betreft wordt het volgende opgemerkt. In mijn brief van 27 oktober 1998² is, naast een aantal maatregelen in de uitvoeringssfeer, ook revisie van de bestaande regelgeving op het gebied van de ontneming aangekondigd. Zoals reeds aangegeven in het antwoord op vraag 5 heeft de in voornoemde brief aangekondigde werkconferentie over de wetgevingsaspecten inmiddels plaatsgevonden. De aanbevelingen uit het rapport van de Adviescommissie Wetgeving van het Openbaar Ministerie van 23 mei 1997 zijn daar nadrukkelijk bij betrokken.

¹ TK 1998–1999, 26 268, nr. 1, pagina 10.

² TK 1998–1999, 26 268, nr. 1.

In dit rapport worden – naast een aantal kleinere en technische kwesties – zes hoofdpunten genoemd waarop door wetgeving verbetering in de

praktijk van de ontneming te bereiken is. Deze hoofdpunten zijn: het begrip en de berekening van het wederrechtelijk genoten voordeel, de draagkracht, de executie (daaronder met name de vervangende hechtenis), het conservatoir beslag, een aantal procedurele punten en enkele wijzigingen van materieel strafrechtelijke aard. Hiervoor (zie het antwoord op vraag 7) heb ik reeds aangegeven dat ik overweeg om op het punt van de vervangende hechtenis met wijzigingsvoorstellen te komen die het dwangmiddelkarakter van deze vorm van vrijheidsbeneming zullen accentueren. Op de punten van de voordeelsberekening en de draagkracht ben ik terughoudender. Zonder twijfel is voordeelsberekening in sommige gevallen een lastige kwestie, die in de praktijk tot vragen aanleiding heeft gegeven. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat vragen die in dit kader rijzen veelal praktische vragen zijn, die met name op de waardering van het voordeel in concreto zien. Zo zijn bijvoorbeeld vragen gerezen rond de aftrekbaarheid van bepaalde kosten. De wet kan echter geen uitputtende regeling geven van de maatstaven waarnaar de aftrek van kosten dient te geschieden. Hier ligt een belangrijke taak voor de rechtsvorming door middel van jurisprudentie: het wettelijk systeem voor de waardering van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan in concrete strafzaken nader worden ingevuld. De Hoge Raad heeft inmiddels ook al enkele arresten gewezen die de maatstaven voor de voordeelsberekening nader hebben geconcretiseerd. Desalniettemin zal bezien worden of met wetgeving kan worden bijgedragen aan een oplossing van een aantal gerezen vragen rond de voordeelsberekening.

Ook op het punt van de betalingsmogelijkheden ben ik terughoudend. De Hoge Raad heeft in een bij vraag 31 nader te bespreken arrest aangegeven welke rol de betalingsmogelijkheden van de veroordeelde bij de ontnemingsmaatregel dienen te spelen. Dat oordeel strookt naar mijn mening met de ratio van de ontnemingswetgeving, waarin de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen centraal staat. De Adviescommissie Wetgeving van het OM staat, blijkens haar advies, een systeem voor ogen, waarin eerst in de executiefase de betalingsmogelijkheden van de veroordeelde een rol spelen. Mijns inziens is het echter gewenst dat de rechter ook in de fase van de oplegging van de ontnemingsmaatregel met deze betalingsmogelijkheden rekening kan blijven houden.

Wel ben ik, met de Adviescommissie van het OM, van mening dat de regeling van het conservatoir beslag bijstelling behoeft. Bij de toepassing van deze regeling zijn een aantal vragen gerezen die om een nadere aanscherping van de wettelijke regeling vragen. In dit verband verwijs ik naar het antwoord op vraag 13 over de BUCRO-problematiek.

In het WODC-rapport wordt voorts aanbevolen het rapport van de Adviescommissie op twee onderdelen niet te volgen. De commissie vraagt zich af of de eis van geldboete van de vijfde categorie als voorwaarde voor het beginnen van een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) of het leggen van conservatoir beslag niet te hoog ligt en stelt voor een categorie lager te gaan zitten. Het WODC-rapport beveelt aan de Adviescommissie op dit punt niet te volgen. Vooralsnog zie ik geen reden van het advies van het WODC af te wijken. Daarbij heb ik onder meer overwogen dat het misdrijf van artikel 140 Wetboek van Strafrecht, dat in dit verband vaak wordt genoemd, inmiddels ook een geldboete van de vijfde categorie kent. Ten aanzien van de tweede uitzondering, de vraag wie bevoegd is tot conservatoire beslaglegging, is de commissie de mening toegedaan dat het wenselijk zou zijn de nu bestaande situatie van de dubbele bevoegdheid van de officier van justitie en de rechter-commissaris in strafzaken te verlaten en die bevoegdheid bij uitsluiting aan de officier van justitie toe te kennen. Het WODC-rapport geeft aan dat

de Adviescommissie op dit punt niet gevolgd zou behoeven te worden, aangezien de dubbele bevoegdheid in de praktijk geen problemen geeft. Ook ik ben van mening dat de conservatoire beslagbevoegdheid mede tot de bevoegdheden van de rechter-commissaris moet blijven behoren. In dit verband, en naar aanleiding van hetgeen in het WODC-rapport wordt opgemerkt over de rechterlijke controle op het sfo (blz. 19) merk ik op dat het mij juist voorkomt te onderzoeken of de positie in het sfo van de rechter-commissaris in strafzaken op voldoende wijze geregeld is.

28 en 46

Wordt bij de voorgenomen aanpassingen van de ontnemingswetgeving de suggestie van de rechters-commissarissen meegenomen om een informatieverplichting tijdens het strafrechtelijk financieel onderzoek in de wet op te nemen? (blz. 11).

Zijn er maatregelen te verwachten om de rechterlijke controle op het strafrechtelijk vooronderzoek te verbeteren, nu er na de parlementaire enquête Opsporingsmethoden van een extra kritische toets van de rechter-commissaris inzake het strafrechtelijk vooronderzoek weinig gebleken is? (Rapport WODC, blz. 162).

In artikel 126e, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat de rechtbank waakt tegen nodeloze vertraging van het strafrechtelijk financieel onderzoek. Voorts is in het tweede lid bepaald dat de rechtbank op verzoek van de onderzochte persoon zich de stukken van het onderzoek doet overleggen en onverwijld of spoedige beëindiging van het onderzoek beveelt. Het bereik van deze regeling is beperkt. De door de rechter-commissaris uit te oefenen rechterlijke controle is eveneens beperkt. Zijn door de wet ondersteunde invloed op de gang van zaken betreft in de eerste plaats het al dan niet toestaan van een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo). Het WODC-rapport merkt op (blz. 162) dat het niet verlenen van een machtiging door de rechter-commissaris zich niet dikwijls voordoet. Of uit de geringe frequentie van afwijzen van de vordering van de officier van justitie tot een sfo ook afgeleid moet worden (zoals in het WODC-rapport gebeurt) dat de toetsing door de rechter-commissaris niet (extra-)kritisch zou zijn, staat mijns inziens niet op voorhand vast. Voorts dient de rechter-commissaris bij het sfo betrokken te worden, indien er dwangmiddelen worden toegepast waarvoor hij toestemming moet verlenen of waarbij zijn aanwezigheid is voorgeschreven (zoals bij de huiszoeking). Ook die gelegenheid kan de rechter-commissaris aangrijpen kennis te nemen van de stand van zaken in het onderzoek. Daarnaast merkt het WODC-rapport op dat de rechter-commissaris ook zonder dat de wet daartoe verplicht door de officier van justitie en/of het opsporingsteam op de hoogte wordt gehouden van het onderzoek. Zoals reeds opgemerkt bij de beantwoording van vraag 27 komt het mij juist voor nader te onderzoeken of de positie in het sfo van de rechter-commissaris in strafzaken met het oog op de rechterlijke controle op de gang van het sfo op voldoende wijze geregeld is.

29

Wordt in het kader van een betere afstemming van strafrechtelijke en fiscale maatregelen ook stappen ondernomen om het, door het WODC bemerkte, geringe enthousiasme van de FIOD voor de ontnemingswetgeving te vergroten? (blz. 11).

De FIOD is primair belast met de opsporing van fiscale delicten, waarvoor de toepassing van de ontnemingswetgeving wettelijk is uitgesloten. Indien sprake is van samenloop van belastingheffing en strafrechtelijke ontnemingsmaatregelen wordt een adequate afstemming tussen belastingdienst en OM gewaarborgd door toepassing van de Aanwijzing Ontnemings van het College van procureurs-generaal, waarover ook de

Belastingdienst door de staatssecretaris van Financiën is geïnstrueerd. FIOD en OM onderzoeken thans gezamenlijk de mogelijkheid om criminele aangelegenheden die zich minder goed lenen voor rechtstreekse toepassing van de ontnemingswetgeving, te renseigneren door politie en OM aan de Belastingdienst, om te komen tot een adequate heffing en inning over deze uit criminele handelingen genoten voordelen.

30

Hoe verklaart het kabinet het gegeven dat ondanks het feit dat de ontnemingsrichtlijn daartoe een duidelijk handvat biedt, het Openbaar Ministerie slechts in een beperkt aantal zaken tot een schikking overgaat? (blz. 12).

Het instrument van de schikking is bij de wetwijziging van 1 maart 1993 als nieuw instrument in het ontnemingsinstrumentarium ingevoerd. Geconstateerd kan worden dat het daarna nog enige tijd heeft gekost binnen de organisatie van het OM om dit nieuwe instrument in ontnemingszaken daadwerkelijk op structurele basis te gebruiken. Volgens informatie van het BOOM is sprake geweest van een gewenningsproces, maar wordt het schikkingsinstrument thans in toenemende mate aangewend.

31

Is het kabinet van mening dat uit het rapport van het WODC volgt dat de wetgeving, gelet op het arrest van de Hoge Raad op 1 juli 1997, op fundamentele onderdelen dient te worden aangepast of dat een meer technische verandering op zijn plaats is en het accent op de organisatorische veranderingen moet liggen. (blz. 12).

In het bedoelde arrest van 1 juli 1997 (JOW 1998/1) was het volgende aan de orde. Door verdachte waren sieraden ontvreemd ter waarde van f 140 000. De verdachte, van wie – naar zijn zeggen – deze sieraden onder bedreiging met geweld afhandig gemaakt waren, verklaarde dat hij met een heler was overeengekomen dat hij voor de sieraden f 20 000 zou ontvangen. Zowel de rechtbank als het Hof bepaalden het voordeel op de prijs die het gestolene in het criminele circuit op had kunnen brengen. Mede op grond van de parlementaire geschiedenis nam de Hoge Raad aan dat, mede gelet op het reparatoire karakter van de maatregel, bij de bepaling van het voordeel dient te worden uitgegaan van het voordeel dat de veroordeelde in de concrete omstandigheden van het geval daadwerkelijk heeft behaald. Door het Hof was feitelijk vastgesteld dat veroordeelde in het criminele circuit een verkoopprijs van f 20 000 heeft bedongen en gelet op de omstandigheden van het geval redelijkerwijs had kunnen bedingen. Volgens de Hoge Raad gaf het oordeel van Hof geen blijk van een verkeerde rechtsopvatting en was het niet onbegrijpelijk. Verder kon de toetsing in cassatie niet gaan. Het oordeel van de Hoge Raad komt er dus op neer, dat bij de bepaling van het voordeel moet worden uitgegaan van het in de concrete omstandigheden van het geval door de veroordeelde daadwerkelijk behaalde voordeel. Niet maatgevend is dus bijvoorbeeld de waarde zoals die door de aangever wordt opgegeven.

In de rapporten van de Adviescommissie Wetgeving van het Openbaar Ministerie en van het WODC wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de moeilijkheden rond het begrip van het voordeel en de berekening ervan. Een aanzienlijke hoeveelheid rechtspraak na de invoering van de huidige regeling ter ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel betreft deze moeilijkheden. Het WODC-rapport (blz. 166) merkt op dat de wetgever summier is geweest over de vraag wat eigenlijk onder wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden verstaan. De Hoge Raad heeft

weliswaar in genoemd arrest op een belangrijk punt de knoop doorgehakt, maar in de praktijk rijzen nog geregeld vragen van praktische aard, die vooral zien op de waardering van het voordeel in concreto. De Adviescommissie van het OM dringt er in haar advies op aan de regeling met betrekking tot het voordeel te verduidelijken. Tijdens de eerder genoemde werkconferentie van januari jl. is het onderwerp uitvoerig besproken, met medewerking van een accountant. Daar bleek dat het voorstel van de Adviescommissie onvoldoende soelaas bood. Zoals reeds opgemerkt bij het antwoord op vraag 27 meen ik dat de wet geen uitputtende regeling zal kunnen geven die een antwoord biedt op alle vragen die in de praktijk rijzen bij de waardering van het voordeel. Daarbij zal steeds een belangrijke rol weggelegd blijven voor de rechtspraak, omdat het een onderwerp betreft dat het, door zijn complexiteit en specialiteit, deels moet hebben van een casuïstische benadering. Zoals hierboven aangegeven zal wel bezien worden in hoeverre met wetgeving een bijdrage geleverd kan worden aan de oplossing van een aantal gerezen problemen.

32

In hoeverre wordt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betreffende de afzonderlijke strafbaarstelling van witwassen op Europees niveau samengewerkt? Onderneemt de EU stappen om in Europees verband tot een gelijkwaardige strafbaarstelling van witwassen te voorkomen? Dit mede gezien in het licht van de invoering van de Euro. (blz. 13).

In de jaren 80 brak in internationaal verband het besef door van de noodzaak van een effectieve, gecoördineerde aanpak van witwassen, teneinde lucratieve vormen van criminaliteit voor de daders minder aantrekkelijk te maken. Dit heeft geresulteerd in een aantal overeenkomsten die de deelnemende staten onder andere verplichten tot het strafbaarstellen in hun nationale wetgeving van het witwassen en tot internationale samenwerking bij de bestrijding daarvan. Ik wijs op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende en psychotrope stoffen (Wenen, 20 december 1988, Nederlandse tekst in Trb. 1990, 94), het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Straatsburg, 8 november 1990, Trb. 1990, 172) en de Richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEG L 166). In vervolg daarop en op aanbevelingen van de Financiële Actiegroep Witwassen van Geld (Financial Action Task Force on Money Laundering, afgekort FATF) heeft de Raad van de Europese Unie op 24 september 1998 een akkoord bereikt over een gemeenschappelijk optreden inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagname en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven. De Nederlandse inspanningen op het gebied van beleid en regelgeving voor het tegengaan van witwassen moeten tegen de achtergrond van bovenbeschreven internationale context worden bezien.

In Nederland heeft de wetgever er aanvankelijk voor gekozen om het witwassen van opbrengsten van misdrijven langs de weg van de helingbepalingen te bestrijden, waartoe de wet in 1991 is gewijzigd. De met de wet opgedane ervaringen, alsmede ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan ten aanzien van criminaliteit met een financiële component, hebben mij echter tot de conclusie gebracht dat de helingbepalingen niet in alle gevallen toereikend zijn voor de aanpak van het witwassen. Er is dan ook gewerkt aan een aparte strafbaarstelling van het delict witwassen, welk concept-wetsvoorstel op 22 januari jl. in consultatie is gegaan. Dit «witwasdelict» sluit nauwer aan bij de internationale omschrijvingen en geeft daarom beter uitvoering aan onze

internationale verplichtingen en is in overeenstemming met de eigen aard van het fenomeen witwassen. Zij geeft meer handvatten voor de witwasbestrijding naast de helingbepalingen en, tot slot, vergemakkelijkt de internationale rechtshulp met landen die reeds zo'n apart witwasdelict kennen. Wat de invoering van de EURO betreft wordt verwezen naar het antwoord op vraag 34.

33

Welke concrete maatregelen worden genomen om het doorsluizen van crimineel geld naar EMU-landen zonder ontnemings- respectievelijk anti-witwaswetgeving te voorkomen? (blz. 13).

Zowel binnen de Europese Unie als in breder internationaal kader wordt er naar gestreefd in landen zonder ontnemings- respectievelijk anti-witwaswetgeving dergelijke wetgeving tot stand te brengen, teneinde een meer sluitende aanpak mogelijk te maken. Daarbij speelt de hierboven reeds genoemde Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), waarvan Nederland lid is, een belangrijke rol. De FATF ziet erop toe dat de aangesloten landen de afgesproken aanbevelingen daadwerkelijk implementeren in hun nationale rechtssystemen. Daarnaast richt de FATF zich ook op niet leden. De komende tijd zijn de werkzaamheden van de FATF erop gericht deze landen te overtuigen van de noodzaak van een goed anti-witwassysteem. Ook de Raad van Europa tracht met speciale programma's deze landen ondersteuning te bieden bij het opstellen van de noodzakelijke wetgeving in de strijd tegen het witwassen.

34

Zal de invoering van de Euro gevolgen hebben voor de opsporing van criminele winsten, als gevolg van het feit dat contant geld zonder meer in andere landen van de EU zal zijn uit te geven? (blz. 13).

Door de invoering van de EURO wordt het mogelijk om in EMU-landen met de EURO te betalen, ongeacht de plaats waar deze is uitgegeven. Naar verwachting zal het aantal wisseltransacties daardoor afnemen. In de huidige situatie dienen alle wisseltransacties die voldoen aan de ingevolge de Wet Meldpunt ongebruikelijke transacties vastgestelde indicatoren (bijvoorbeeld: transacties van boven de f 25 000, -), te worden gemeld bij het Meldpunt ongebruikelijke transacties. Het Meldpunt meldt deze transacties door aan de politie indien zij in combinatie met andere gegevens als verdacht kunnen worden aangemerkt. Wisseltransacties kunnen dus een bron van informatie zijn, en die informatie zal afnemen met de komst van de EURO. Hierbij zij aangetekend dat nog wel informatie beschikbaar zal blijven over wisseltransacties met munten van landen die (nog) niet aan de EMU deelnemen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zwitserland en de USA. Voorts kan ook op andere wijze crimineel vermogen worden opgespoord, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek naar criminele organisaties, zeker nu het steeds meer gangbaar wordt in dergelijke onderzoeken ook financiële onderzoeken te verrichten, die inzicht geven in het crimineel vermogen. Het landelijke rechercheteam vervult hierin een voortrekkersrol.

Vragen over het eindrapport van het WODC «Het vermogen te ontnemen»

35

Heeft de in het merendeel van de gevallen gebruikte matigingsbevoegdheid van de rechter en zijn bevoegdheid om de vordering af te wijzen tot gevolg dat er te weinig ten uitspraken ten principale worden gedaan over de hoogte van de vorderingen? (Rapport WODC, blz. 4).

Artikel 36e Sr. onderscheidt twee aparte beslissingen, te weten de schatting van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel en de vaststelling van het te betalen bedrag. Het komt in de praktijk voor dat de rechter direct uitspraak doet over de hoogte van het te betalen bedrag. Het merendeel van de rechters doet evenwel eerst een uitspraak over de hoogte van het wederrechtelijk genoten voordeel.

36

Is er sprake van een «rangorde» in het ontnemingsbeleid inzake de positie van de Staat ten opzichte van het slachtoffer c.q. de benadeelde partij? (Rapport WODC, blz. 8).

Inderdaad brengt de wet een rangorde aan in de positie van de Staat ten opzichte van het slachtoffer c.q. de benadeelde partij. Artikel 36e, zesde lid Sr. bepaalt: «Bij de bepaling van de omvang van het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat, worden aan benadeelde derden in rechte toegekende vorderingen in mindering gebracht». Daaruit vloeit voort dat de aan benadeelde derden in rechte toegekende vorderingen zwaarder wegen dan de ontnemingsvordering van de Staat. Die gedachte is ook terug te vinden in artikel 577b, tweede lid Sv. Daarin is bepaald dat de rechter die de ontnemingsmaatregel heeft opgelegd, het daarin vastgestelde bedrag en de bevolen vervangende hechtenis ook op verzoek van een benadeelde derde kan verminderen of kwijtschelden. Is het bedrag reeds betaald, dan kan de rechter bevelen dat het geheel of gedeeltelijk zal worden teruggegeven of aan een door hem aangewezen derde wordt uitgekeerd. Daarmee is verzekerd dat oplegging en tenuitvoerlegging van een ontnemingsvordering de verhaalsmogelijkheden van de door het onderliggende delict benadeelde derde niet schaadt.

37

Zullen de voorgestelde maatregelen het effect hebben dat ook andere groepen delicten dan diefstal en drugsdelicten (beide categorieën zijn nu goed voor ongeveer eenderde van de ontnemingszaken) ruim vertegenwoordigd zullen zijn? (Rapport WODC, blz. 71).

De maatregelen die ik in mijn eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober 1998 aankondigde, zijn divers van aard: ze hebben onder meer betrekking op het wegnemen van knelpunten in de wetgeving, op deskundigheidsbevordering, op organisatorische verbeteringen, op de samenwerkingsverbanden tussen politie en OM (de zogenaamde «fraudeclusters») en op de ontwikkeling van een nieuwe norm in plaats van de huidige 10-zaken norm. Er is geen directe relatie tussen deze maatregelen en de constatering van het WODC dat de categorieën diefstal en drugsdelicten beide een derde deel van de ontnemingszaken vertegenwoordigen. De constatering van het WODC geeft mij wel aanleiding het volgende op te merken. Het algemene uitgangspunt achter de ontnemingswetgeving is dat misdaad niet mag lonen. Er bestaat derhalve geen aanleiding om de toepassing van de maatregel te beperken tot diefstal of drugsdelicten. Dat betekent overigens niet dat in elke zaak waarin sprake is van wederrechtelijk genoten voordeel, een ontnemingsvordering geïndiceerd is. In dit verband verwijs ik naar het antwoord op de vragen over het hanteren van een ondergrens van fl 1000, – (nrs. 8,18,19 en 43). Ook hetgeen ik heb opgemerkt over de ontwikkeling van de nieuwe norm in plaats van de huidige 10-zaken norm en het belang van de «criminele kaart» van de verschillende parketten daarbij is hier van belang (zie het antwoord op de vragen 16 en 17). In aanvulling hierop merk ik nog op dat te verwachten valt dat de inrichting van interregionale fraudeteams van politie en Justitie (zie hierover onder meer het antwoord op vraag 1) tot gevolg zal

hebben dat ook in fraudezaken in toenemende mate een ontnemingsvordering zal worden ingesteld. Daarbij gelden overigens wel de uitzonderingen die zijn opgenomen in de Aanwijzing Ontnemings van het OM (zie hiervoor het antwoord op de vragen 9, 18, 19 en 43).

38

Hebben de voorgestelde maatregelen en de maatregelen die reeds in uitvoering zijn het effect dat het ontnemingsinstrumentarium meer ingezet gaat worden bij de «grotere» zaken, met een voordeelsinschatting van boven de f 100 000,- (nu 13%), en boven de f 1 000 000,- (nu 1%)? Is aan te geven welke specifieke maatregelen eventueel tot dit effect zullen leiden? (Rapport WODC, blz. 72, tabel 6).

Bij de toepassing van de ontnemingswetgeving gaat het niet in eerste instantie om de vraag of het een kleine of een grote zaak betreft. Uiteindelijk is niet zozeer de financiële opbrengst van de ontnemingswetgeving van belang, maar veeleer het maatschappelijk effect dat uitgaat van een consequente, «buitgerichte» opsporing (zie in dit kader ook het antwoord op de vragen 8, 18, 19 en 23). In aanvulling hierop kan nog worden opgemerkt dat de geleidelijke toename van de deskundigheid binnen de organisaties van politie en OM zal bijdragen aan een meer succesvolle afdoening van de complexere, grote zaken.

39

Het totaal aan begrote kosten van de afgelopen periode is 123,5 miljoen gulden. Is de verwachting dat deze kosten in de komende jaren lager zullen uitvallen, bijvoorbeeld omdat de kosten voor een deel zo hoog zijn geweest in verband met de invoering van de ontnemingswetgeving? Is er een raming te geven van de te verwachten kosten voor de komende periode? (Rapport WODC, blz. 76).

Het in het WODC-rapport genoemde bedrag van fl. 24,7 miljoen per jaar heeft voor het grootste deel betrekking op personele en materiële kosten van de ministeries van Justitie, van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Hierbij gaat het dus om structurele kosten, die ook voor de komende jaren als uitgangspunt dienen. Ik hecht er aan in dit verband nog op te merken dat een goede en effectieve rechtshandhaving van cruciaal belang is voor onze samenleving, en dat bij een beoordeling van de inspanningen op dat terrein als opbrengsten mede moeten worden aangemerkt de maatschappelijke effecten van die rechtshandhaving (signaalwerking, preventieve aspecten). Ondanks de verbeteringen die kunnen en zullen worden aangebracht in het ontnemings-instrumentarium en de uitvoering daarvan, acht ik het instrument op zichzelf van groot belang als middel in de strijd tegen met name vormen van financieel/ economische criminaliteit.

40

Kan het kabinet verduidelijken van welke tekortkomingen op civielrechtelijk terrein en op financieel terrein er bij het Openbaar Ministerie specifiek sprake is? Worden deze tekortkomingen met de voorgestelde maatregelen weggewonnen, en op welke termijn is dit dan te verwachten? (Rapport WODC, blz. 80, 81).

Het gaat hierbij om financieel/ economische kennis in de zin van inzicht in financiële administraties, boekhoudkundige kennis en kennis van balansleer. Bij civielrechtelijke kennis gaat het om het doorzien van zakenrechtelijke constructies (het versluieren van de eigendom), rechtspersonenrecht, kennis van de Actio Pauliana, kennis van de burgerlijke rechtsvordering. De voorgestelde maatregelen zullen zeker het effect hebben dat het deskundigheidsniveau binnen het OM toeneemt.

Zoals eerder aangegeven gaat het hierbij evenwel om een geleidelijk proces, dat reeds in gang is gezet en dat in de eerstkomende jaren verder zijn beslag zal krijgen. Voorts is van belang dat voor hoogwaardige kennis altijd een beroep gedaan worden op de specialisten van het BOOM, die vragen op bovengenoemde terreinen kunnen beantwoorden.

41

Deelt het kabinet de kritiek van het Openbaar Ministerie, de advocatuur en de politie over de wijze waarop de zittende magistratuur de ontnemingswetgeving toepast? (Rapport WODC, blz. 96).

Om te beginnen wil ik opmerken dat mij, gelet op de op de onafhankelijkheid van de ZM, geen oordeel past over de wijze waarop de ZM de ontnemingswetgeving toepast. Wel kan ik in algemene zin het volgende opmerken. Bedoelde passage uit het WODC-rapport geeft mijns inziens een tamelijk genuanceerd beeld van hoe er binnen de ZM, maar ook binnen het OM, de advocatuur en de politie wordt aangekeken tegen de toepassing van de ontnemingswetgeving in de praktijk en tegen de rol van de verschillende beroepsgroepen daarbij. Dat die beelden binnen de verschillende beroepsgroepen kunnen verschillen komt mij, gezien hun verschillende invalshoek, niet onlogisch voor. De toepassing van de ontnemingswetgeving heeft met de wetwijziging van 1 maart 1993 een nieuwe impuls gekregen, waarbij alle partijen weer hebben moeten toe groeien naar deze gewijzigde situatie. In de jaren daarna is geleidelijk aan in de jurisprudentie een einde gemaakt aan een aantal onduidelijkheden over de interpretatie van onderdelen van de ontnemingswetgeving, en is ook een aantal grenzen van het ontnemingsinstrumentarium duidelijk gemaakt. Naar mijn overtuiging zijn alle betrokken beroepsgroepen gebaat bij een goede en efficiënte uitvoering van de ontnemingswetgeving. De deelname van vertegenwoordigers van de diverse beroepsgroepen aan de twee werkconferenties die in januari jl. zijn gehouden zie ik in dit verband als een positief signaal dat de bereidheid er is om mee te denken over mogelijke verbeteringen en daarbij rekening te houden met elkaars posities.

42

Welke maatregelen worden er eventueel genomen om er voor te zorgen dat ook Pro-Deo-advocaten ontneming de volle aandacht geven en zo de verschillen in de belangenbehartiging van delictplegers bij de strafpleiters weg te nemen? (Rapport WODC, blz. 126).

Behoudens het in het WODC-rapport uitgesproken vermoeden dat zich mogelijk een verschil voordoet in belangenbehartiging tussen «pro deo» strafadvocaten en andere strafpleiters, zijn mij geen signalen bekend die wijzen op specifieke problemen op dit terrein. Indien een ontnemingszaak voor de enkelvoudige kamer van een rechtbank wordt behandeld bedraagt de gemiddeld bestede tijd in deze zaken op basis van de realisatie in 1997 4,7 uur. Indien het een zaak voor de meervoudige kamer betreft bedraagt de gemiddelde tijdsbesteding 7,1 uur. In het huidige Besluit vergoedingen rechtsbijstand worden deze zaken met respectievelijk 0,25% en 0,75% van het basismoduul (= f 1243,-) vergoed. De Commissie Maan (voluit: de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand) heeft aanbevolen in dergelijke zaken 3 punten toe te kennen. Op zichzelf lijkt hiermee de vergoeding lager te zullen worden dan gerechtvaardigd. In het nieuwe stelsel echter krijgt de advocaat voor elke volgende zitting een toeslag van twee punten. De gedachte die achter het voorstel van de commissie schuilgaat is dat een ontnemingszaak doorgaans bij de behandeling van de hoofdzaak wordt aangebracht, maar behandeld wordt tijdens een afzonderlijke zitting. In dat geval kan de toeslag worden verkregen. Behandeling door de meervoudige kamer zou,

zo is de gedachte, veelvuldig meer dan twee zittingen vergen. Dit betekent dat voor de zaken die voor de enkelvoudige kamer worden behandeld in het algemeen 5 punten vergoed zullen worden, en voor zaken voor de meervoudige kamer 7 (of zelfs meer) punten. Op deze wijze wordt met betrekking tot de vergoeding van de rechtsbijstand nauw aangesloten bij de door de beroepsgroep opgegeven gemiddelde tijdsbesteding. In het ontwerp Vergoedingenbesluit -dat in het kader van de voorhangprocedure aan de Kamer is voorgelegd- is dit voorstel gevolgd.

43

Heeft de ondergrens van f 1000,- niet als gevolg dat er relatief veel zaken via ontnemingsinstrumenten worden afgedaan, waar vele alternatieven voorhanden zijn die relatief eenvoudiger zijn? Hoe verhoudt dit zich tot de opvatting van de meeste rechters die menen dat de ontnemingswetgeving primair is geschreven voor de categorie zware zaken en vinden dat daarop ook het accent moet worden gelegd? Zorgt deze ondergrens er niet voor dat er te weinig grote behandeld worden? (Rapport WODC, blz. 146, blz. 8, blz. 104).

Deze vraag is beantwoord tezamen met vraag 9.

44

Welke specifieke maatregelen worden ingezet om het beklag tegen beslag beter te laten verlopen? (Rapport WODC, blz. 143).

Bij problemen rond beslag en het beklag daartegen gaat het vaak om civielrechtelijke vraagstukken. Officieren van justitie die tegen problemen op dit vlak aanlopen en inhoudelijke ondersteuning nodig hebben kunnen een beroep doen op de expertise van het BOOM. Juist om te kunnen voorzien in de groeiende behoefte aan civielrechtelijke expertise is het BOOM eind vorig jaar versterkt met een extra civiel jurist.

45

Wordt een wettelijke plicht waarbij rechter-commissarissen door de officier van justitie en/of het opsporingsteam op de hoogte gehouden dienen te worden van het onderzoek overwogen? Wordt de opname van een wettelijk voorschrift overwogen, waarin is vastgelegd dat de rechter-commissarissen tussentijds toetsen of voortgang van het strafrechtelijk vooronderzoek nog geïndiceerd is? Zo nee, waarom niet? (Rapport WODC, blz. 154).

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hetgeen hierover reeds werd opgemerkt bij het antwoord op de vragen 27 en 28.

46

Zijn er maatregelen te verwachten om de rechterlijke controle op het strafrechtelijk vooronderzoek te verbeteren, nu er na de parlementaire enquête Opsporingsmethoden van een extra kritische toets van de rechter-commissaris inzake het strafrechtelijk vooronderzoek weinig gebleken is? (Rapport WODC, blz. 162).

Deze vraag is tezamen met vraag 28 beantwoord.

47

Acht het kabinet het juist dat de rechter het draagkrachtbeginsel wel degelijk op de ontnemingsmaatregel van toepassing acht, terwijl de wetgever in de Memorie van Toelichting afstand heeft genomen van de idee dat bij het vaststellen van de betalingsverplichting rekening moet worden gehouden met de draagkracht van de betrokkene? (Rapport WODC, blz. 174).

Bij artikel 36e, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de rechter het bedrag vaststelt waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat. Voorts kan de rechter het te betalen bedrag lager vaststellen dan het geschatte voordeel. Bij dit laatste heeft de rechtspraak aangeknoopt. De Hoge Raad heeft in zijn belangrijke arrest van 16 april 1996 (JOW 1996/168) geoordeeld dat de rechter, in het geval de veroordeelde (ten tijde van de veroordeling) geen draagkracht heeft en naar redelijke verwachting ook in de toekomst niet zal hebben, gebruik dient te maken van zijn bevoegdheid ingevolge art. 36e lid 4 Sr, welke bevoegdheid inhoudt dat de rechter het te betalen bedrag lager kan vaststellen dan het geschatte voordeel. Het arrest is vooral ook belangrijk vanwege de motivering van de beslissing. De Hoge Raad motiveerde genoemde verplichting voor de rechter door te overwegen dat er in de bestaande regelgeving enerzijds waarborgen zijn om te voorkomen dat een veroordeelde die geen of onvoldoende draagkracht heeft of zal hebben, zonder meer wordt verplicht tot het ondergaan van vervangende hechtenis, doch dat diezelfde regelgeving anderzijds de mogelijkheid beperkt na oplegging van de maatregel nog rekening te houden met omstandigheden die de draagkracht beïnvloeden en die ten tijde van de oplegging van de maatregel de rechter reeds voldoende bekend waren. Zoals reeds bij de beantwoording van vraag 7 werd opgemerkt meen ik dat deze bezwaren kunnen worden weggenomen door een zodanige regeling van de vervangende hechtenis dat het karakter van dwangmiddel wordt aangescherpt, bij de toepassing waarvan met alle dan relevante omstandigheden rekening kan worden gehouden.

48

Welke specifieke maatregelen worden er genomen om de vermogenspositie van veroordeelden beter in kaart te kunnen brengen en de knelpunten in dit verband weg te nemen? (Rapport WODC, blz. 208).

Bij het in kaart brengen van de vermogenspositie van betrokkenen is het van belang niet alleen aandacht te besteden aan de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel op zich, maar ook meer in algemene zin aan de persoonlijke omstandigheden van betrokkene (inkomsten, bezittingen etc.). Op dit moment gebeurt dat al standaard in zaken als bedoeld in artikel 36e, derde lid Wetboek van Strafrecht: dan wordt een zogenaamde vermogensvergelijking opgemaakt. Vanuit het OM wordt inmiddels extra aandacht gegeven aan de aansturing van de opsporingsdiensten op dit punt. Tot slot zij nog opgemerkt dat het in kaart brengen van de vermogenspositie van betrokkene met meer succes kan plaatsvinden indien het mogelijk is gebleken conservatoir beslag te leggen op de bezittingen van betrokkene. Het wegnemen van knelpunten op dit terrein (zie het antwoord op vraag 13) zal dus eveneens een bijdrage kunnen leveren aan het vergemakkelijken van het in kaart brengen van de vermogenspositie van betrokkene.