

Vergaderjaar 1998–1999

26 268

Evaluatie ontnemingswetgeving

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 oktober 1998

Per 1 maart 1993 is een aantal wijzigingen van kracht geworden in de zogenaamde «ontnemingswetgeving». Deze wijzigingen strekten ertoe om de mogelijkheden tot toepassing van het instrument van voordeelsontneming te verruimen, en een aantal tekortkomingen in de op dat moment bestaande wetgeving weg te nemen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft de werking van de «ontnemingswetgeving» geëvalueerd. Tussenrapportages van het onderzoek verschenen in 1994 en 1996. Op 27 oktober jl. heeft het WODC mij het eindrapport van het evaluatie-onderzoek aangeboden.

Bijgaand treft u het eindrapport aan¹, vergezeld van mijn reactie erop, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en na overleg met het Ministerie van Financiën.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Reactie op eindrapport WOD C inzake de evaluatie van de ontnemingswetgeving

1. Inleiding

Bijgaand eindrapport van het WODC, getiteld «Het vermogen te ontnemen», betreft de evaluatie van de ontnemingswetgeving die in zijn huidige vorm op 1 maart 1993 in werking is getreden¹. Als algemene lijn komt uit het onderzoek naar voren dat er aan de uitvoering van het «ontnemingsinstrument» nog de nodige tekortkomingen kleven, en dat de verwachtingen, met name met betrekking tot de (financiële) opbrengsten, bij de invoering van de nieuwe wetgeving achteraf bezien te hoog gespannen zijn geweest.

Hoewel ik deze conclusie in zijn algemeenheid onderschrijf, stel ik tegelijkertijd vast dat er de afgelopen periode veel werk is verzet om de uitvoering van de ontnemings-wetgeving te verbeteren. Voorts wijs ik erop dat Nederland het internationaal gezien bepaald niet slecht doet op ontnemingsgebied. In dit verband zij verwezen naar de evaluatie die in 1997 in ons land is verricht door de Financial Action Task Force² (FATF) in Nederland.

Een weging van de conclusies en aanbevelingen van het WODC-onderzoek is niet goed mogelijk zonder deze in een bredere context te bekijken.

Daarom wordt hieronder eerst ingegaan op doel en reikwijdte van de ontnemingswetgeving (par. 2) en wordt dit instrument geplaatst binnen het bredere kader van het financieel rechercheren (par. 3). Daarna wordt kort teruggegrepen op de aanleiding van de WODC-evaluatie, namelijk de wetswijziging van 1 maart 1993. In paragraaf 4 vindt u een korte weergave van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Paragraaf 5 bevat mijn reactie daarop en geeft tevens een overzicht van de reeds ingezette en voorgenomen acties ter verbetering van de toepassing van het ontnemingsinstrument. In paragraaf 6 volgt nog een korte conclusie.

2. Doel en reikwijdte ontnemingswetgeving

De ontnemingswetgeving is bedoeld om door misdaad verkregen vermogen op te sporen, de omvang daarvan te bepalen, deze zeker te stellen en door middel van een schikking of krachtens rechterlijk vonnis te ontnemen. Daaraan ligt het beginsel ten grondslag dat misdaad niet behoort te lonen. Het treffen van de dader «in de portemonnee» door middel van een buitgerichte opsporing, is daartoe een onmisbaar instrument. Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft een tweeledig doel: in de eerste plaats wordt herstel van een wederrechtelijke situatie beoogd, in de tweede plaats wordt een generaal preventief doel nagestreefd: hoe groter de kans is dat de dader het genoten voordeel weer wordt ontnomen, hoe minder aantrekkelijk het plegen van dit soort vormen van criminaliteit wordt.

Voordat kan worden overgegaan tot de feitelijke «ontneming», is veelal arbeidsintensief en specialistisch onderzoek nodig: het zogenaamde financieel rechercheren. Financieel rechercheren heeft weliswaar op veel meer betrekking dan «ontneming», maar het kan gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde om het ontnemingsinstrument optimaal te kunnen benutten. Voordeels-ontneming is overigens niet alleen gericht op het afromen van winsten die worden behaald met handel in verdovende middelen of andere lucratieve vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Het ontnemingsinstrument heeft een breder toepassingsbereik: ook in «kleinere» zaken kan er aanleiding zijn een ontnemingsvordering in te stellen. Het ontnemingsinstrument is immers ontwikkeld voor de aanpak

¹ Wet van 10 december 1992 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (Stb. 1993, 11).

² De FATF is een organisatie van de OESO, waarbinnen 26 landen hun krachten hebben gebundeld in de strijd tegen allerlei vormen van georganiseerde criminaliteit. Het evaluatierapport van de FATF over Nederland is op 16 maart 1998 door de Minister van Financiën aan de Kamer gezonden. In steek van het evaluatierapport was de aanpak van «witwassen», maar daarbij is ook aandacht besteed aan de ontnemingswetgeving.

van financieel/economische aspecten van criminaliteit, en de signaalwerking en het maatschappelijk effect van een consequente «afroming» van wederrechtelijk verkregen vermogen is mijns inziens van groot belang. Dat betekent niet, dat elke zaak waarin sprake is van wederrechtelijk verkregen voordeel, zich leent voor een ontnemingsvordering: de ontnemingsrichtlijn en de bijbehorende aanwijzing voor het OM bevatten hieromtrent duidelijke instructies. Zo komen «bagatelzaken» uiteraard niet in aanmerking, reden waarom een ondergrens van f 1000,- gehanteerd wordt als het wederrechtelijk voordeel betreft dat door middel van een commuun delict is verkregen. Ook bij afwezigheid van (toekomstige) draagkracht wordt geen ontnemingsvordering ingesteld.

Voorts beschrijft de ontnemingsrichtlijn van het OM een aantal andere situaties waarin een ontnemingsvordering achterwege moet blijven. Dit doet zich met name voor in gevallen waarin gebruik van een ander instrumentarium geïndiceerd is (bijvoorbeeld bij sociale zekerheidsfraude; bij gevallen die zich lenen voor naheffing of navordering op grond van de belasting- of douanewetgeving)¹.

Zo wordt dus telkens op grond van de individuele omstandigheden van het geval bezien of een strafrechtelijk ontnemingsvordering opportuun is.

3. Project financieel rechercheren

Relatie voordeelsontneming en financieel rechercheren

Het instrument voordeelsontneming staat niet op zichzelf, maar is één van de middelen die wordt gebruikt bij de aanpak van de financieel economische aspecten van criminaliteit. De aandacht daarvoor is sinds het begin van de jaren negentig duidelijk toegenomen. Er ontstond binnen vrij korte tijd politieke consensus en een breed maatschappelijk draagvlak om niet alleen wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, maar ook de financieel economische criminaliteit in bredere zin aan te pakken.

Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving op 1 maart 1993, maar ook in een groeiend besef dat voor een effectieve aanpak van financieel economische criminaliteit een andere kijk op het rechercheproces noodzakelijk was. Het rechercheproces moest zich niet alleen richten op fysiek tastbare kenmerken van criminaliteit, maar ook op de veel minder zichtbare, financiële kant van criminaliteit. De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft zich later ook in die zin uitgelaten. Mede als gevolg hiervan is in 1997 besloten financieel rechercheren tot beleidsprioriteit te verheffen².

Project financieel rechercheren

Als eerste aanzet om de noodzaak van financieel rechercheren structureel onder de aandacht te brengen van politie en openbaar ministerie verscheen in 1995, in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, het rapport «Financieel rechercheren». Als reactie daarop gaven de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal in 1996 opdracht tot de inrichting van het «project financieel rechercheren». Het project wordt ondersteund door een stuurgroep, die bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken, politie, OM, Bijzondere Opsporings Diensten, alsmede van de financiële private sector. De opdracht aan deze stuurgroep was met voorstellen te komen om financieel rechercheren binnen drie jaar een vaste positie in de handhavingketen te geven. In januari 1998 heeft de stuurgroep het eindrapport aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aangeboden. Dit eindrapport bestaat uit een viertal deelrapportages, te

¹ Zie voor de relatie tussen het strafrechtelijke en het fiscale traject paragraaf 6.5.

² U bent hierover geïnformeerd per brief van 17 september 1997 inzake «beleidsvoornemens politie» (TK 1996–1997, 25 016, nr. 1).

weten «georganiseerde criminaliteit», «horizontale fraude», «ontneming» en «deskundigheid». De aanbevelingen uit deze rapportages hebben betrekking op de organisatie, de bedrijfsprocessen en procedures, de informatiehuishouding en de wetgeving. In de afgelopen periode is het belang van financieel rechercheren ook in diverse kabinetsnota's benadrukt, onder meer omdat het als onmisbaar instrument wordt gezien voor een succesvolle aanpak van delicten waarbij geld- en betalingsverkeer een belangrijke rol speelt¹. Op de huidige stand van zaken omtrent de uitvoering van die aanbevelingen uit het eindrapport financieel rechercheren, waarvan de strekking door mij en mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en van Koninkrijksrelaties wordt onderschreven, wordt nader ingegaan bij de reactie op de aanbevelingen van het WODC (paragraaf 6).

4. Wetswijziging van 1 maart 1993

Korte voorgeschiedenis

Begin jaren tachtig is al een aanzet gegeven tot een betere organisatie van op financieel gewin gericht opsporingsonderzoek, en tot het creëren van ruimere mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk voordeel. De herziening van de Wet vermogenssancties per 31 maart 1983 en de daarop volgende aanpassingen in met name het Wetboek van Strafrecht bleken evenwel niet toereikend voor een voldoende slagvaardig optreden. Daarom kreeg de werkgroep «legislatieve projecten vermogenssancties» de opdracht te bezien op welke wijze verbeteringen konden worden aangebracht. Het eindrapport van deze werkgroep, dat in 1988 verscheen, bevatte een aantal voorstellen tot verbetering, waarbij ook gebruik is gemaakt van bevindingen van het in 1987 verschenen rapport van de werkgroep «Financiële facetten van ernstige vormen van vermogenscriminaliteit». Voornoemde voorstellen hebben de basis gevormd voor de huidige «ontnemings-wetgeving», die op 1 maart 1993 van kracht is geworden. Het huidige ontnemings-instrument is dus niet nieuw, maar is het resultaat van een ontwikkeling van ruim 10 jaar, waarin het bestaande wettelijke instrumentarium op verschillende momenten is aangepast en verbeterd. De noodzaak daartoe werd ingegeven door de ontwikkelingen in het criminaliteitsbeeld, waarbij financieel/economische aspecten een grotere rol gingen spelen. Die ontwikkeling tekende zich overigens niet alleen in Nederland af, maar ook in veel andere landen. Gevolg daarvan was dat ook in diverse internationale gremia sterke druk werd uitgeoefend op de aangesloten landen om op nationaal niveau een effectiever instrumentarium te ontwikkelen, gericht op het ontnemen van «criminele winsten».

De wijzigingen van 1993 in kort bestek

De wetswijzigingen van 1 maart 1993 komen in hoofdlijnen neer op het volgende:

- uitbreiding van de reikwijdte van de ontnemingsmaatregel (art. 36 e Sr.): bij de bepaling van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt niet meer alleen gekeken naar het ten laste gelegde delict, maar kunnen ook andere, niet ten laste gelegde feiten worden betrokken.
- invoering van de mogelijkheid tot het leggen van strafrechtelijk conservatoir beslag tot zekerheid van te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel of door de rechter op te leggen boetes
- de introductie van een speciaal «strafrechtelijk financieel onderzoek» (sfo), dat er specifiek op is gericht de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen (los van het op de vervolging van het strafbare feit gerichte gerechtelijk onderzoek).
- het onderscheiden van enerzijds de dadergerichte vervolging en

¹ In de nota «Integriteit financiële sector» (19 december 1997, TK 1997–1998, 25 830, nr. 2) wordt gesteld dat financieel rechercheren onmisbaar is voor een succesvolle aanpak van alle delicten waarbij geld- en betalingsverkeer een belangrijke rol speelt. Ook uit de kabinetsnotitie inzake maatregelen ter intensivering van de fraudebestrijding (TK, vergaderjaar 1997–1998, 17 050, nr. 203) komt naar voren dat financieel rechercheren een noodzakelijke voorwaarde is voor de fraudebestrijding. Tevens geeft die notitie aan dat het kabinet de aanpak van financieel economische criminaliteit, in casu fraude, wil intensiveren. In het regeerakkoord zijn de daarvoor noodzakelijke extra middelen toegekend.

berechting en anderzijds de buitgerichte opsporing en vaststelling van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Gevolg hiervan is het mogelijk afscheiden van laatstgenoemde procedure van de hoofdzaak.

- aanpassingen in het executierecht: verruiming van de verhaalsmogelijkheden, verhoging van de maximumduur van de vervangende hechtenis en de invoering van een bijzondere vorm van vervangende hechtenis als dwangmiddel ter nakoming

5. Het WODC-onderzoek: vraagstelling, conclusies en aanbevelingen

Centrale vraag in het WODC-onderzoek was: «Hoe werkt de ontnemingswetgeving in de praktijk en voldoet deze wetgeving aan de doelstellingen en verwachtingen». Daarbij heeft men zich gericht op drie kernelementen: kennen (kennis en vaardigheden), kunnen (getroffen organisatorische voorzieningen; uitvoerbaarheid van het instrumentarium, internationale mogelijkheden) en willen (bereidheid om uitvoering te geven aan de regelgeving).

De algemene conclusie van de onderzoekers is dat het instrument van voordeelsontneming nog onvoldoende wortel heeft geschoten. Als relativerende opmerking wordt daar overigens direct aan toegevoegd dat een evaluatieperiode van 5 jaar wel kort is voor een zodanig complex stuk wetgeving als hier aan de orde is. Ook wordt erop gewezen dat het financieel rechercheren, met als sluitstuk de voordeelsontneming, aanzienlijk meer behelst dan alleen het aanleren van deskundigheid. Het vereist een geheel andere kijk op het rechercheproces, en de daarvoor benodigde mentaliteitsverandering is, net als het verwerven van die deskundigheid, een zaak van langere termijn. Tenslotte wordt opgemerkt dat de Nederlandse resultaten in internationaal verband zeker niet ongunstig afsteken.

De onderzoekers concluderen dat de verwachtingen omtrent de (financiële) opbrengsten ten tijde van de introductie van de nieuwe wetgeving erg hoog gespannen waren, en dat aan die hoge verwachtingen niet is voldaan. Daarvoor voeren ze een aantal mogelijke verklaringen aan. Zo menen de onderzoekers dat het niet gelukt is een breed draagvlak te creëren voor de toepassing van de wetgeving, doordat direct na de inwerkingtreding van de wetgeving werd gekozen voor een breed implementatie-traject in plaats van een geleidelijke invoering. Gesignaleerd wordt dat ontneming zowel bij politie als bij het OM nog te veel als «restpost» wordt gezien. De in september 1994 ingevoerde 10-zaken norm (elke zaakofficier diende per jaar tenminste 10 ontnemingsvorderingen te doen) ondervindt veel kritiek: deze heeft bestaande scepsis in het veld versterkt en daarmee vooral een averechts effect gehad, aldus de onderzoekers.

Ook wordt in algemene zin melding gemaakt van een zeker afweermechanisme dat vaak de kop op steekt in het veld indien nieuw beleid of nieuwe wetgeving wordt geïntroduceerd.

Voorts wordt geconcludeerd dat het management van de veldorganisaties zich onvoldoende actief heeft opgesteld met betrekking tot het treffen van de nodige organisatorische voorzieningen en de procesbewaking.

Wat de aanwezige kennis betreft wordt geconstateerd dat er grote verschillen zijn in het land, maar over de kennis van de BFO's (Bureaus Financiële Ondersteuning) wordt lovend gesproken.

In het onderzoek wordt gesignaleerd dat de ontnemingswetgeving met zich meebracht dat civielrechtelijke aspecten werden geïntroduceerd in het strafproces, en dat het leren werken daarmee zowel voor het

Openbaar Ministerie als de Zittende Magistratuur een behoorlijk gewenningsproces betekende. Ook gaat het onderzoek in op ontwikkelingen in de jurisprudentie. Geconstateerd wordt dat de jurisprudentie van de afgelopen jaren een einde heeft gemaakt aan een aantal onduidelijkheden over de interpretatie van de wetgeving, en tegelijkertijd ook een aantal grenzen heeft aangegeven van de toepassing van het ontnemingsinstrument. Daarbij gaat het in het bijzonder om vraagstukken met betrekking tot de draagkracht, de berekening van het wederrechtelijk voordeel en de «vereenzelvigingsleer». Verschillende opvattingen die leefden op het punt van de draagkracht verklaren voor een groot deel de in het onderzoek gesignaleerde discrepantie tussen de hoogte van de vorderingen van het OM en de (vaak veel lager uitkomende) rechterlijke uitspraak. Een ander belangrijk discussiepunt vormde de interpretatie van het begrip «wederrechtelijk verkregen voordeel», dat op verschillende manieren werd uitgelegd. Een derde punt is het probleem van het doorbreken van schijnconstructies, dienend om te voorkómen dat vermogensbestanddelen conservatoir beslagen kunnen worden, bijvoorbeeld door ze formeel in te brengen in een andere (rechts)persoon. Het doorbreken van dit soort schijnconstructies, door de natuurlijke persoon als het ware te vereenzelvigen met de rechtspersoon, is door de Hoge Raad afgewezen¹.

Wat betreft het leggen en beheren van conservatoir beslag constateert het WODC dat het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) goed werk heeft verricht waar het gaat om het kosten/batenbewustzijn: het betreft hier met name de ontwikkeling van het geautomatiseerde Conservatoir en Executoriaal Beslagsysteem (CEBES), dat de beheersbeslissingen van het OM met betrekking tot conservatoir beslag ondersteunt. Ook met betrekking tot ondersteuning op andere gebieden (helpdesk functie, financiële en civielrechtelijke advisering) wordt geoordeeld dat het BOOM zijn meerwaarde als landelijk expertisecentrum heeft bewezen.

Over de structuur van het strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) blijken de meningen van verschillende betrokkenen uiteen te lopen, maar de conclusie van de onderzoekers is dat er geen aanleiding is iets aan die structuur te veranderen.

Met betrekking tot de executie van de ontnemingsmaatregel worden twee knelpunten gesignaleerd, te weten een gebrekkige informatie binnen de parketten over de actuele status van rechterlijke uitspraken (met name: is een uitspraak al onherroepelijk of niet) en een gebrekkig inzicht in de vermogenspositie van de veroordeelde.

Wat de internationale aspecten betreft wordt een aantal problemen gesignaleerd. Zo ontbreekt nog de ratificatie door een aantal landen van door hen ondertekende «ontnemingsverdragen», en ontbreekt in veel gevallen de benodigde uitvoeringswetgeving. Ook is sprake van een gebrek aan kennis bij de opsporingsinstanties en ontbreekt een centraal «kennispunt» met betrekking tot praktische mogelijkheden en onmogelijkheden in andere landen.

Ondanks de gesignaleerde tekortkomingen komen de onderzoekers tot de conclusie dat de normatieve assumptie die aan de wetgeving ten grondslag ligt – «misdad mag niet lonen» – op een breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Dat is op zichzelf al reden genoeg om aandacht aan voordeelsontneming te blijven besteden, aldus het onderzoeksrapport. Wel geven ze aan dat de – oorspronkelijk te hoog gespannen – verwachtingen omtrent de financiële opbrengsten moeten worden bijgesteld en stellen zij een aantal acties voor op het gebied van

¹ Zie met betrekking tot het draagkrachtcriterium o.a. HR 16/04/96, NJ 98, 631, over de methode van berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel o.a. R 1/07/97, NJ 97, 154 en over de vereenzelvigingsleer c.q. het doorbreken van schijnhandelingen, ook wel aangeduid als de BUCRO-problematiek: HR 9/01/1996, NJ 98, 591.

wet- en regelgeving, beleid en uitvoering. Daarover bevat het WODC-rapport 12 concrete aanbevelingen, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

6. Reactie op bevindingen WODC

Hieronder wordt aan de hand van een aantal thema's ingegaan op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarbij zal, waar van toepassing, worden aangegeven wat inmiddels is ondernomen om de uitvoering van de ontnemingswetgeving te verbeteren, en wat nog op stapel staat.

1. cijfermatige resultaten

In het WODC-onderzoek wordt geconstateerd dat de geraamde opbrengsten van het ontnemingsinstrument niet zijn gehaald en dat de oorspronkelijke verwachtingen op dit punt te hoog gespannen zijn geweest. Achteraf bezien kan die conclusie inderdaad getrokken worden. In de afgelopen periode zijn de ramingen overigens bijgesteld en op een meer realistisch niveau gebracht, zoals ook is bericht aan de Tweede Kamer¹.

In onderstaande tabel vindt u een cijfermatig overzicht vanaf 1993.

Tabel: gegevens BOOM inzake resultaten ontnemingswetgeving 1993 t/m eerste helft 1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
ontnemingszaken in behandeling	onbekend	575	1 246	1 475	2 499	2 216
ingediende vorderingen	68	374	1 075	1 306	1 424	716
opgelegde maatregelen door Rb. ¹	15 061 187	15 330 546	16 880 553	33 581 128	51 754 829	22 886 806
schikkingen/transacties ¹	0	537 401	2 946 701	1 593 467	5 695 399	1 252 998
geïncasseerd door CJIB en parketten ¹	0	6 392 485	3 248 468	3 804 904	8 419 728 ²	1 283 706

¹ Tot en met juni 1998.

² Dit bedrag is slechts gedeeltelijk door Nederland geïncasseerd. Weliswaar is het in zijn geheel ontnomen, maar een bedrag van ruim f 5.7 miljoen is door de Luxemburgse autoriteiten geïncasseerd. Op grond van een daartoe strekkend verdrag effectueert Luxemburg wel door Nederland gelegde beslagen, maar wordt het geïncasseerde bedrag vervolgens gestort in een Luxemburgs fonds ter bestrijding van criminaliteit.

Toelichting op tabel

Uit de tabel blijkt dat het aantal ontnemingszaken «in behandeling» sinds 1994 nog altijd stijgt. Datzelfde geldt tot en met 1997 voor het aantal door het OM ingediende vorderingen. De cijfers over de eerste helft van 1998 zijn ongeveer de helft van het jaartotaal van 1997; extrapolierend zal 1998 dus vermoedelijk op hetzelfde niveau uitkomen als vorig jaar. Het totaal bedrag aan door de rechter opgelegde maatregelen laat van 1994 tot en met 1997 een duidelijke stijging zien; in 1998 lijkt sprake van enige stagnatie. Het bedrag aan schikkingen en transacties is, vergeleken met 1997, een stuk lager. Daarbij moet echter worden bedacht dat een schikking of transactie in één grote zaak het cijfermatige beeld sterk kan beïnvloeden. Datzelfde geldt ten aanzien van het bedrag dat is geïncasseerd door het CJIB en (voorheen) door de parketten.

Hierbij speelt ook de lange doorlooptijd van grote en complexe ontnemings-zaken een rol: bij «grote» zaken duurt het vaak vele jaren voordat er een onherroepelijke uitspraak is, en pas daarna kan de ontnemingsvordering worden geëffectueerd. Deze zaken zijn daarom nu veelal nog niet in de opbrengsten terug te vinden. Naar schatting van het BOOM zijn er op dit moment 30 tot 40 van dergelijke zaken nog in behandeling. Ten slotte zij opgemerkt dat ook via fiscale weg criminele winsten worden afgeroomd; specifieke cijfermatige gegevens daarover zijn evenwel niet voorhanden.

¹ Zie recent bijvoorbeeld de Financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie over het jaar 1997 (TK 1997-1998, 26 025, nr. 7, pag. 14) en brief aan TK van 27 april 1998 betreffende wijziging van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Justitie voor het jaar 1998 (TK 1997-1998, 26 021, nr. 1, pagina 24).

2. 10-zaken norm en ondergrens van f 1000,-

Het WODC-onderzoek is tamelijk kritisch ten opzichte van de 10-zaken norm, die volgens de onderzoekers een averechts effect zou hebben gehad. De introductie van deze norm in september 1994 had als achtergrond dat het College van procureurs-generaal een krachtig signaal richting de parketten noodzakelijk achtte, om de uitvoering van de ontnemingswetgeving door het OM een extra impuls te geven. Daarbij is het overigens nooit de bedoeling geweest uitsluitend te kijken naar de aantallen en niet meer naar de zwaarte van de zaken: het ging er niet om dat er koste wat het kost 10 zaken per jaar per zaaksofficier werden gedaan.

Het effect van de 10-zaken norm is in ieder geval geweest dat het «ontnemings-instrument» binnen het OM nadrukkelijk op de agenda is gekomen. Wat dat betreft is er dus wel degelijk een impuls van uitgegaan. Tegelijkertijd moet worden erkend dat de introductie van de norm kennelijk ook een negatief effect heeft gehad, in die zin dat in het veld levende scepsis over de toepassing van de ontnemingswetgeving er hier en daar door lijkt aangewakkerd. Bij het OM wordt daarom al gewerkt aan de ontwikkeling van een meer genuanceerde norm, die naar verwachting eind dit jaar door het College van procureurs-generaal zal worden vastgesteld. Het streven is erop gericht in die nieuwe norm in ieder geval de volgende elementen te verwerken: de zwaarte van de zaak, de mate waarin conservatoir beslag wordt gelegd, de hoogte van de opgelegde maatregel en de mate van succes waarmee de executie ter hand kon worden genomen.

Wat de gehanteerde ondergrens van f 1000,- bij commune delicten betreft wijs ik erop dat deze aan de ene kant is bedoeld om aan te geven dat het niet de bedoeling is om in – qua financieel belang – «bagatelzaken» een ontnemings-vordering in te stellen. Tegelijkertijd benadrukt deze norm dat toepassing van het ontnemingsinstrument niet beperkt dient te blijven tot «grote» zaken, zoals reeds is uiteengezet in paragraaf 2. Mijns inziens dient deze ondergrens derhalve gehandhaafd te blijven.

3. vergroten bekendheid van de ontnemingsmaatregel en verbetering informatiehuishouding: rol van BOOM

De constatering van het WODC dat de communicatie op ontnemingsgebied verbetering behoeft, onderschrijf ik in zijn algemeenheid. Ik teken daarbij wel aan dat een goede informatieoverdracht in de beginfase is bemoeilijkt doordat zich in de praktijk veel vragen aandienen over de precieze uitleg en de reikwijdte van de ontnemingswetgeving. Pas in de loop der tijd is door jurisprudentie de interpretatie van de ontnemingswetgeving verduidelijkt en ingekaderd.

Juist ten behoeve van de informatievoorziening aan het veld is in 1993 het BOOM opgericht (oorspronkelijk onder de naam Centraal Advies- en Beheersbureau Beslag, afgekort CABB) . Het BOOM is daarin gaandeweg een steeds belangrijker rol gaan vervullen. Het adviseert in de eerste plaats het OM op het gebied van de uitvoering van de ontnemingswetgeving; in de praktijk wordt ook ondersteuning verleend aan politie en zittende magistratuur. Van groot belang voor de «ontnemingspraktijk» is de recente ingebruikneming van het Conservatoir en Executoriaal beslag Systeem (CEBES), dat het BOOM in staat stelt op te treden als landelijk beheerder van conservatoire beslagen.

Om een helder inzicht te krijgen in eventueel thans nog bestaande lacunes in de informatie-voorziening met betrekking tot de ontnemingsmaatregel

en de wensen vanuit het veld op dat gebied, heeft het BOOM inmiddels een enquête uitgezet binnen het OM. Op basis van de evaluatie van de resultaten van deze enquêtes (gereed: eind 1998) zullen – afhankelijk van de uitkomsten – gerichte maatregelen worden ondernomen (geëffectueerd: medio 1999).

Daarnaast zal het BOOM ook op korte termijn een ondersteunend programma ter beschikking stellen aan de arrondissementsparketten, om de informatie-huishouding ten behoeve van het management binnen het Openbaar Ministerie te verbeteren. Doel daarvan is om het management meer zicht te geven op het verloop van ontnemingszaken binnen hun parket. Voorts zal het College van procureurs-generaal bij de leiding van de parketten nog eens expliciet de aandacht vestigen op de noodzaak van een goede sturing en procesbewaking met betrekking tot het verloop van ontnemingszaken. Vanuit de parketten heeft de officier van justitie daarin vervolgens een taak richting de politie.

4. financieel rechercheren: opleiding en organisatie

In het WODC-rapport wordt gepleit voor het overnemen van een aantal aanbevelingen uit de deelrapportage «ontneming» van het eindrapport financieel rechercheren (zie paragraaf 3). Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op deskundigheidsbevordering en de inrichting van de politie-organisatie.

Juist omdat financieel rechercheren zo'n specifieke deskundigheid vereist, wordt momenteel veel energie gestoken in de ontwikkeling van opleidingen en (praktijk-)trainingen op dit gebied. In dit verband zijn ook van belang de in 1998 ingestelde samenwerkingsverbanden (of «clusters») tussen politie en OM op het gebied van de fraudebestrijding¹, en de uitbreiding van het landelijk rekercheteam met het oog op fraudebestrijding. Voornoemde «clusters» zijn thans op vier plaatsen in Nederland operationeel en het is de bedoeling in de loop van 1999 dergelijke samenwerkingsverbanden ook in de drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) in te richten. Doel is te komen tot een bundeling van kennis en expertise, waardoor een effectievere opsporing en vervolging van fraude (en in de toekomst ook van andere vormen van financieel economische criminaliteit) mogelijk wordt². De in dit kader ontwikkelde expertise zal ook ten goede komen aan de uitvoering van de ontnemings-wetgeving. Tenslotte moet deze «clustering» bijdragen aan een verbetering van de informatievergaring en -uitwisseling tussen de betrokken diensten op dit gebied. Door het vormen van «clusters» wordt ook bewerkstelligd dat er voor het hele land een meer heldere en toegankelijke organisatiestructuur ontstaat: de «clusters» dienen immers mede als landelijke «vraagbaak» (een soort «één-loket-functie»).

Bij deskundigheidsbevordering gaat het niet alleen om de vraag hoe de benodigde deskundigheid kan worden verworven, maar vooral ook waar deze het beste kan worden ondergebracht binnen de organisaties van politie en OM. Deze aspecten zijn nauw met elkaar verbonden, temeer omdat de gedachten er op dit moment naar uitgaan de deskundigheid op verschillende niveaus in beide organisaties voorhanden te hebben. Uitgangspunt is daarbij – en daar zijn de opleidingen ook op gericht – dat elke medewerker over de vereiste deskundigheid moet beschikken om zaken op zijn eigen niveau te kunnen afdoen.

Meer concreet komt het neer op het volgende. In de praktijk zullen «ontnemingszaken» worden afgehandeld door de basis politiefunctaris en de zaakofficier van justitie. Dan betreft het zaken die relatief

¹ Zie ook kabinetsnotitie inzake maatregelen ter intensivering van de fraudebestrijding (brief 9 april 1988, TK 1997–1998, 17 050, nr. 203, pag. 28).

² In juli 1999 komen de resultaten beschikbaar van een evaluatie van de werking van de «clusters». Op basis daarvan wordt beslist of de gehanteerde werkwijze eveneens kan worden gebruikt voor andere vormen van financieel economische criminaliteit.

eenvoudig van aard zijn, en die dientengevolge qua kennisniveau geen grote diepgang vereisen. De opleiding financieel rechercheren (opleidingsniveau 1) zal vanaf januari 1999 de voor dit niveau benodigde deskundigheid aanbieden. In dit kader is ook van belang dat vanaf juni 1998 het geautomatiseerde «ontnemings rapportage systeem» (ORS) is geïntroduceerd in de politieregio's, dat de behandeling van vooral eenvoudige ontnemingszaken aanmerkelijk vergemakkelijkt.

Complexere ontnemingszaken zullen op een ander niveau worden afgedaan. Bij de politie gaat het dan om het niveau van algemeen rechercheur (opleidings-niveau 2) en in het verlengde daarvan dat van «financieel rechercheur», die zich alleen bezighoudt met financieel rechercheren (opleidingsniveau 3). Bij het OM gaat het om de officier van justitie met een breed taakgebied, respectievelijk de gespecialiseerde officier van justitie (de zogenaamde «taakaccenthouder»). Als sluitstuk moet worden voorzien in specialisten die zich uitsluitend bezighouden met de financiële aspecten van criminaliteit en met complexe ontnemingszaken (opleidingsniveau 4). Hierbij gaat het om academisch geschoold personeel. Tenslotte wordt gedacht over de ontwikkeling van een management-cursus voor het (hogere) kader van politie en OM, specifiek gericht op het leiden van financiële opsporingsonderzoeken. Het voornemen bestaat om voornoemde opleidingen in de loop van 1999 beschikbaar te stellen, maar over de financiering van een en ander vindt thans nog overleg plaats tussen mij en mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Binnen de politie-organisatie zijn indertijd de «bureaus financiële ondersteuning» (BFO's) opgericht. Deze bieden onder meer financiële en recherche-tactische ondersteuning bij opsporingsonderzoeken met het oog op ontnemingszaken en hebben in zijn algemeenheid een belangrijke taak bij het bevorderen van de financiële gerichtheid bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde¹. De bureaus beschikken over de benodigde expertise om ook de complexe ontnemingszaken te kunnen behandelen. Omdat deze expertise grotendeels hetzelfde is als de expertise die nodig is voor financieel rechercheren in het kader van fraudezaken, georganiseerde criminaliteit of witwassen, is in de politieregio's een ontwikkeling gaande de BFO's om te vormen tot bureaus met een breder taakveld (BFE's, ofwel Bureaus Financiële Expertise). Hoewel dit op zich een goede ontwikkeling is, moet wel gewaarborgd blijven dat de beschikbare expertise ook daadwerkelijk aangewend blijft worden voor ontnemingszaken. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft inmiddels de Korpschefs van de politieregio's verzocht daarin inzicht te verschaffen. Uitgangspunt moet blijven dat de bestaande kennis en vaardigheden op het gebied van ontneming verder moeten worden geoptimaliseerd en verankerd. Aandachtspunt daarbij is voorts dat de continuïteit van eenmaal opgebouwde expertise zo veel mogelijk moet worden gewaarborgd.

Op dit moment wordt nog bezien op welke wijze het hoogste deskundigheids-niveau (op het gebied van forensische accountancy, maar ook op civielrechtelijk gebied) het beste kan worden ondergebracht binnen de organisaties van politie en OM. Het beleid is erop gericht deze expertise zoveel mogelijk binnen de eigen organisatie beschikbaar te hebben, zodat slechts in uitzonderingsgevallen een beroep hoeft te worden gedaan op externe deskundigen. Het is wel de vraag of die deskundigheid in elk regiokorps of elk arrondissement voorhanden moet zijn, of dat deze deskundigheid waar mogelijk geconcentreerd kan worden en van daaruit breed ter beschikking gesteld kan worden aan politie en OM. Gedacht wordt aan de eerder genoemde vier samenwerkingsverbanden van politie en OM, het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM)

¹ Artikel 11 Besluit beheer regionale politiekorpsen.

en de Divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het BOOM beschikt inmiddels al over twee medewerkers op het hoogste deskundigheids-niveau, die werkzaamheden verrichten ten behoeve van alle arrondissements-parketten. Om adequater te kunnen inspelen op de behoefte aan civielrechtelijke expertise in het ontnemingstraject is het BOOM onlangs al uitgebreid met een extra civiel jurist. Op dit moment wordt nog bezien of toevoeging van twee extra accountants aan het BOOM gerealiseerd kan worden.

Voorts functioneert binnen de CRI een landelijke accountantspool. De CRI gaat thans na welke deskundigheid precies op landelijk niveau beschikbaar moet zijn ten behoeve van de regiokorpsen. Naar verwachting zal hierover begin 1999 duidelijkheid bestaan.

5. relatie strafrechtelijke traject/fiscale traject

De belasting- en douanewetgeving heeft in de vorm van navordering en naheffing een eigen instrumentarium om tot een juiste belastingheffing te komen. Dat geldt in beginsel ook als het gaat om wederrechtelijk verkregen voordeel. Uiteraard moet ervoor gezorgd worden dat het fiscale en het strafrechtelijke traject zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd, reden waarom hierover concrete afspraken zijn gemaakt tussen OM en Belastingdienst. Doel daarvan is te voorkomen dat een verdachte of veroordeelde belastingplichtige achteraf alsnog wordt geconfronteerd met een belastingheffing over het wederrechtelijk verkregen voordeel nadat hij reeds een schikking of transactie met het OM is aangegaan: over strafrechtelijk ontnomen wederrechtelijk voordeel is immers geen belasting verschuldigd. Uiteraard laat dit de bevoegdheid van de Belastingdienst onverlet waar het de toepassing van de fiscale regelgeving betreft op zaken die geen onderdeel uitmaken van een ontnemingsonderzoek. Om te komen tot een goede afstemming treedt de officier van justitie in zaken met een beduidende maatschappelijke impact in een zo vroeg mogelijk stadium in contact met het Ministerie van Financiën; in andere gevallen kan de officier van justitie zich wenden tot de fraudecoördinator van de desbetreffende eenheid van de Belastingdienst. In overleg wordt dan bezien of het fiscale traject, het strafrechtelijke traject dan wel een combinatie van beide trajecten wordt gekozen voor de afoming van de criminele winsten. Het voorgaande is neergelegd in de ontnemingsrichtlijn van het College van procureurs-generaal. Bovendien heeft de Staatssecretaris van Financiën op 1 december 1997 de Belastingdienst terzake geïnstrueerd.

6. aanpassingen in de wetgeving

In het evaluatierapport constateert het WODC dat er (behoudens de BUCRO-problematiek, d.i. de problematiek van het doorbreken van schijnconstructies) geen aanleiding bestaat fundamentele veranderingen in de ontnemingswetgeving aan te brengen. Aanbevolen wordt gevolg te geven aan de voorstellen van de Adviescommissie Wetgeving van het openbaar ministerie tot verfijning en bijstelling van de ontnemingswetgeving, zij het dat het WODC enkele voorstellen daarvan uitzondert. Deze aanbeveling zal worden betrokken bij de voorbereiding van de voorstellen voor wijziging en aanpassing van de ontnemingswetgeving. Die voorbereiding zal plaatsvinden in nauwe samenspraak met de zittende en staande magistratuur, onder meer door met hen in het begin van 1999 een werkconferentie te beleggen over de knelpunten in de ontnemingswetgeving. Daarbij zal de zeer lastige BUCRO-problematiek in het bijzonder de aandacht krijgen, evenals vraagstukken rond de voordeelsberekening en de toepassing van vervangende hechtenis. Voorts is van belang dat een wetsvoorstel in voorbereiding is, gericht op een afzonder-

lijke strafbaarstelling van witwassen. Een dergelijke strafbaarstelling zal de mogelijkheden voor buitgerichte opsporing en vervolging vergroten, en daarmee de uitvoering van de ontnemingswetgeving in belangrijke mate ondersteunen. Het voornemen is om dit wetsvoorstel in november van dit jaar voor consultatie toe te zenden aan de meest betrokken instanties.

7. procedurele verbeteringen

Het WODC-rapport bevat voorts een aantal zinvolle aanbevelingen die betrekking hebben op verbeteringen in de uitvoeringspraktijk (aanbevelingen 9 tot en met 12). Wat het gebruik van de schikking betreft biedt de ontnemingsrichtlijn van het OM reeds een duidelijk handvat. Zowel bij voorgenomen transacties als bij schikkingen dient de hoofdofficier van justitie te worden geraadpleegd, indien het gaat om zaken met een beduidende maatschappelijke impact. Betreft het een voorgenomen ontnemingsbedrag van f 1 000 000 of meer, dan dient door toedoen van de hoofdofficier van justitie en vergezeld van een schriftelijk advies van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) de procureur generaal «ontnemingen» te worden geraadpleegd. Bij de onderhandelingen over een transactie met een ontnemingscomponent of een schikking laat de officier van justitie zich ondersteunen door het BOOM.

Het BOOM zal in overleg met het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) nagaan op welke wijze de voorlichting aan veroordeelden over voordeelsontneming verbeterd kan worden. Daarbij zal ook de voorlichting op dit punt aan verdachte, maar nog niet veroordeelde personen worden betrokken.

De aanbeveling om te komen tot een centraal informatieknooppunt op het gebied van internationale (uitgaande) rechtshulp is reeds ter hand genomen naar aanleiding van een vergelijkbare aanbeveling in het Eindrapport Financieel Rechercheren. Het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het Ministerie van Justitie is onder andere het centraal informatieknooppunt op het gebied van de internationale rechtshulp in strafzaken in het algemeen en fungeert tevens als Centrale Autoriteit voor de uitvoering van internationale verdragen op het gebied van ontneming. In afstemming met het Openbaar Ministerie (in het bijzonder het BOOM en het LOO, ofwel het Landelijk Ontnemings Overleg) is besloten dat BIRS zijn rol als aanspreekpunt voor internationale ontneming zal intensiveren, opdat ten behoeve van het OM meer inzicht wordt verkregen in de mogelijkheden op dit gebied in de diverse landen en opdat de reeds bestaande ervaringen worden gebundeld. Dit is temeer van belang omdat internationale ontneming nog een relatief nieuw gebied is en er aan verzoeken op dat gebied vaak grote financiële consequenties verbonden zijn.

In de ontnemingsrichtlijn zal een aparte paragraaf worden opgenomen over deze ontwikkeling.

7. Tot slot

Het WODC-rapport «Het vermogen te ontnemen» geeft een heldere en kritische analyse van de werking van het ontnemingsinstrument. Ondanks de tekortkomingen die nog kleven aan de uitvoering van de ontnemingswetgeving, bestaat er bij mij en bij mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen twijfel over dat voordeelsontneming een wezenlijk en noodzakelijk instrument is voor het afromen van «criminele» winsten, en daarmee eveneens voor de bestrijding van financieel economische vormen van criminaliteit. In die mening voelen wij

ons gesteund door het Openbaar Ministerie en de politie. Een krachtige en effectieve aanpak van deze vormen van criminaliteit is noodzakelijk, omdat zij een bedreiging vormen voor de integriteit van overheden, financiële instellingen en burgers en daarmee voor de gehele samenleving.

Hoewel er in de afgelopen periode al diverse maatregelen zijn genomen om de uitvoering van de ontnemingswetgeving te verbeteren, is duidelijk dat nog extra inspanningen nodig zijn. De aanbevelingen van het WODC onderstrepen dat ook. Ik wijs er met nadruk op dat het van groot belang is dat binnen de organisaties van politie en OM de voor financieel rechercheren en ontneming benodigde andere kijk op het rechercheproces gerealiseerd wordt. Zoals gezegd vergt dat een cultuuromslag, en dat is – evenals het bevorderen van de benodigde kennis en expertise – een zaak van langere termijn. Daaraan wordt echter voortvarend gewerkt. Daarnaast zullen, door middel van enkele gerichte maatregelen, de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de ontnemingswetgeving verbeterd worden. In kort bestek vindt u die maatregelen hieronder nog eens opgesomd:

- begin 1999 organiseert het ministerie van Justitie een werkconferentie met vertegenwoordigers van Openbaar Ministerie en Rechterlijke Macht over een aantal bestaande knelpunten in de ontnemingswetgeving. Doel daarvan is om in samenspraak met het veld te komen tot een verdere verfijning en bijstelling van de ontnemingswetgeving
- er is een wetsvoorstel in voorbereiding, gericht op een aparte strafbaarstelling van witwassen, waarmee de mogelijkheden voor buitgerichte opsporing en vervolging kunnen worden vergroot
- binnen het OM zullen organisatorische maatregelen worden getroffen om de informatie huishouding en de communicatie te verbeteren (eerste helft 1999)
- conform de aanbevelingen van het eindrapport Financieel Rechercheren zijn specifieke opleidingen en praktijktrainingen in ontwikkeling voor politie en OM op het gebied van financieel rechercheren. Het voornemen bestaat deze opleidingen in de loop van 1999 beschikbaar te stellen (afhankelijk van het soort opleiding: begin 1999, medio 1999 of eind 1999).
- om adequater te kunnen inspelen op de groeiende behoefte aan civielrechtelijke expertise in het ontnemingstraject is het BOOM onlangs versterkt met een extra civiel jurist.
- naast de vier in 1998 ingerichte samenwerkingsverbanden («clusters») van OM en politie, zullen dergelijke clusters in de loop van 1999 ook in de drie grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam) worden ingericht
- het Openbaar Ministerie zal een meer genuanceerde, kwalitatieve norm ontwikkelen in plaats van de huidige 10-zaken norm (gereed: eind 1998)
- het BOOM zal samen met het CJIB bezien hoe de voorlichting over de ontnemingsmaatregel aan veroordeelden en verdachten kan worden verbeterd (in voorbereiding)
- er wordt een centraal informatiepunt ingericht op het gebied van internationale rechtshulp (in voorbereiding).