

Rapportage voor
Ministerie van Justitie
Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
in 's-Gravenhage

Inzake
Evaluatie grote ontnemingszaken

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

English Summary

1	Verantwoording	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Probleemstelling	2
1.3	Begripsafbakening.....	3
1.4	Randvoorwaarden	6
1.5	Onderzoeksopzet	7
1.6	Begeleidingscommissie	11
2	Faal- en succesfactoren	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Rubricering van faal- en succesfactoren.....	12
2.3	Afbakening rubrieken.....	13
3	Bevindingen faal- en succesfactoren.....	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Samenvattende beschouwing inventariserend onderzoek	17
3.2.1	Kennen.....	17
3.2.2	Kunnen.....	19
3.2.3	Willen.....	23
3.3	Bevindingen praktijkonderzoek en expert meetings.....	26
3.3.1	Kennen.....	26
3.3.2	Kunnen.....	29
3.3.3	Willen.....	31
4	Procesanalyse	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Procesbeschrijving.....	34
4.2.1	Besluitvorming ontneming	35
4.2.2	Informatie verzamelen.....	36
4.2.3	Informatie verwerken	38
4.2.4	Behandeling vordering	40
4.2.5	Cassatie.....	42
4.3	Kritieke-padanalyse	43
4.3.1	Besluitvorming ontneming, informatieverzameling en -verwerking	45
4.3.2	Voordeel berekenen en vordering indienen.....	47
4.3.3	Behandeling vordering in eerste aanleg	48
4.3.4	Behandeling vordering in tweede aanleg.....	50
4.3.5	Cassatie.....	51
4.3.6	Samenvattende beschouwing	51
5	Conclusie	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Analyse van bevindingen.....	53
5.2.1	Kennen.....	53
5.2.2	Kunnen.....	55
5.2.3	Willen.....	59
5.3	Analyse van grote en kleine ontnemingszaken.....	63

6	Verbeteringsvoorstellen.....	66
6.1	Algemene richting	66
6.2	Kennen.....	67
6.3	Kunnen.....	68
6.4	Willen.....	70

BIJLAGEN

I	Literatuurstudie
II	Praktijkonderzoek
III	Deelnemers expert meetings
IV	Onderzochte ontnemingszaken
V	Geïnterviewde functionarissen
VI	Begeleidingscommissie
VII	Afkortingen
VIII	Literatuur

Samenvatting

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (hierna: WODC) van het ministerie van justitie is door SBV forensic business experts & investigators (hierna: SBV) een onderzoek uitgevoerd naar de faal- en succesfactoren met betrekking tot de uitvoering van de strafrechtelijke ontnemingswetgeving in grote onderzoeken. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer aan de toenmalige minister van justitie mr. Korthals. Directe aanleiding voor het stellen van deze vragen was de voortgang met betrekking tot de ontnemingszaak contra Charles Z.

De onderzoeksoepzet betreft het onderzoeken van vier grote ontnemingszaken, waarvan de zaak Charles Z. deel uitmaakt. Ten behoeve van de representativiteit, alsmede ten behoeve van het verkrijgen van enig vergelijkingsmateriaal zijn hier door ons vier kleinere ontnemingszaken bij betrokken. De selectie van de te onderzoeken zaken is geschied in samenspraak met medewerkers van het Bureau Ontneming van het Openbaar Ministerie (hierna: BOOM). Het onderscheid tussen enerzijds een grote zaak en anderzijds een kleine zaak, is gelegd bij de hoogte van te ontnemen vermogen voorkomende op de ontnemingsvordering van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en wel bij € 4,5 miljoen. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het uitgevoerde onderzoek geen betrekking heeft op juridische knelpunten in de strafrechtelijke ontnemingswetgeving, maar uitsluitend op de werking daarvan in de praktijk.

Ter verdere versteviging van de representativiteit van de uitkomsten van het onderzoek zijn door ons diverse methoden van onderzoek aangewend:

- literatuuronderzoek;
- een tweetal expert meetings met advocaten, opsporingsfunctionarissen, officieren van justitie en rechters;
- praktijkonderzoek in de zin van een achttal dossieronderzoeken en interviews met bij deze onderzoeken betrokken functionarissen;
- procesanalyse.

Bij alle drie deze onderzoeken zijn de zogenaamde faal- en succesfactoren door ons geïdentificeerd en vastgelegd die beïnvloedend zijn voor onder meer de doorlooptijd van ontnemingszaken. Ten aanzien van de faal- en succesfactoren genoemd in de vakliteratuur hebben wij vastgesteld dat (1) daarbij de nadruk ligt op de faalfactoren en (2) dat de in de oudere literatuur vermelde faalfactoren zowel in de nieuwere literatuur worden vermeld alsmede worden bevestigd door de expert meetings en het praktijkonderzoek.

Door ons is gebruik gemaakt van een eerder gehanteerd theoretisch model voor evaluatie van effectiviteit van overheidsbeleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de indeling in drie hoofdgroepen, te weten;

- kennen;
- kunnen;
- willen.

Ieder van deze hoofdgroepen is door ons opgesplitst in deelgroepen aan de hand waarvan concrete faal- en succesfactoren zijn vastgesteld. Zo is de hoofdgroep 'kennen' opgesplitst in deskundigheid, begeleiding; en kennisoverdracht. De hoofdgroep 'kunnen' is opgesplitst in organisatie-inrichting, organisatiehandhaving, procesinrichting en procesbeheersing. De hoofdgroep 'willen' tenslotte is opgesplitst in cultuur, bereidheid, acceptatie en samenwerking.

Deskundigheid

Op grond van de literatuur kan ten aanzien van de financiële deskundigheid worden geconcludeerd dat deze binnen het onderzoeksteam dat belast is met de gronddelicten te wensen overlaat. Vanuit het praktijkonderzoek lijkt deze opvatting maar ten dele steun te vinden. Mogelijk kan dit verklaard worden vanuit het feit dat het praktijkonderzoek zich uitsluitend richtte op ontnemingszaken bij de selectie en uitvoering waarvan het BOOM betrokken was. Gelet op de financiële doelstelling bij ontnemingszaken is financiële deskundigheid dan immers evident.

In het praktijkonderzoek is anderzijds bij enkele zaken geconstateerd dat reeds bij het onderzoek naar het gronddelict gebruik is gemaakt van financiële deskundigheid. Deze inzet lijkt echter veeleer een gevolg te zijn van de specifieke achtergrond van de coördinatoren die met de onderzoeken naar gronddelict en ontneming belast zijn, dan een structurele keuze ten aanzien van de voor dergelijke onderzoeken te hanteren aanpak.

Indien er binnen een met een ontnemingszaak belast onderzoeksteam financiële deskundigen beschikbaar waren, wees de praktijk uit dat deze deskundigheid niet toereikend was ten aanzien van bijvoorbeeld onderzoekshandelingen en/of het beoordelen van de kwaliteit van de ontnemingsrapportage. Door de veelvuldige functiewisseling dan wel personeelsverloop binnen het opsporingsapparaat waardoor verkregen deskundigheid, in de zin van kennis en ervaring, verloren gaat, worden de hierboven geschetste problemen verergerd.

De bij het openbaar ministerie gangbare carrièrepaden brengen ten aanzien van de officieren van justitie eenzelfde probleem mee als hierboven reeds werd aangegeven. De kwaliteit van de aansturing van ontnemingszaken is hierdoor onvoldoende. Als gevolg van het feit dat officieren van justitie gemiddeld genomen relatief weinig in aanraking komen met ontnemingszaken, verloopt bovendien de opbouw van noodzakelijk kennis relatief langzaam. Ten aanzien van de zittende magistratuur kan hetzelfde worden geconcludeerd. Wel kan worden geconstateerd dat de aanwezigheid van gespecialiseerde officieren van justitie bij het BOOM voor een belangrijke verbetering heeft gezorgd.

Begeleiding

Uit het praktijkonderzoek bleek dat in enkele zaken financieel rechercheurs werden betrokken bij de aansturing van onderzoeken. Dit had tot gevolg dat de kwaliteit van onderzoekshandelingen kon worden verbeterd. Als gevolg van onvoldoende kennis bij de tactische teamleider en/of de zaakofficier konden de financieel rechercheurs zelf echter bij de uitvoering van de hen opgedragen taken weinig aansturing en begeleiding ontvangen.

In de literatuur wordt wel gesteld dat officieren van justitie geen gebruik maken van de binnen het BOOM aanwezige expertise. Deze stelling wordt niet bevestigd door het praktijkonderzoek, wellicht omdat de selectie van zaken in samenwerking met het BOOM is verricht en het alleen zaken betrof waarbij het BOOM betrokken is geweest. Wel dient te worden opgemerkt dat bij grote ontnemingszaken de inzet van het BOOM door opsporingsdiensten en openbaar ministerie wordt gewaardeerd vanwege de ontvangen ondersteuning, terwijl bij de kleine ontnemingszaken de inzet vooral wordt gezien als een brevet van onvermogen.

Kennisoverdracht

Hoewel in de praktijk incidenteel kan worden geconstateerd dat de kennisoverdracht voor verbetering vatbaar is, blijken mogelijkheden voor overdracht van benodigde financiële kennis doorgaans goed te worden benut. Wel dient te worden opgemerkt dat te weinig aandacht wordt besteed aan de overdracht van juridische aspecten die van belang zijn voor de besluitvorming ten aanzien van de in de ontnemingsvordering op te nemen elementen, waardoor het risico ontstaat dat opgeleverde producten vanuit het opsporingsteam aan de officier van justitie niet voldoen aan minimale vereisten en bijstelling achteraf noodzakelijk is.

Organisatie-inrichting

Binnen de met opsporing belaste organisatie kan worden waargenomen dat de prioriteit vooralsnog bij het gronddelict ligt. Dit heeft ertoe geleid dat ontnemen binnen de organisatie geen duidelijke plaats heeft gekregen.

Ten aanzien van de organisatie-inrichting kan worden opgemerkt dat het dalende kennisniveau, onder meer als gevolg van het weglekken van kennis door functiewisselingen en personeelsverloop, in onvoldoende mate door opleiding wordt gecompenseerd. Bovendien worden extra inspanningen van medewerkers om zich te specialiseren op financieel terrein (bijvoorbeeld door het volgen van specifieke opleidingen), momenteel onvoldoende gecompenseerd door aanpassing van de primaire dan wel secundaire arbeidsvoorwaarden.

In de literatuur wordt wel gesteld dat de beschikbare capaciteit voor een efficiënte behandeling van ontnemingszaken, zowel bij de opsporingsdiensten als bij het openbaar ministerie onvoldoende is. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat eventueel beschikbare capaciteit bij de opsporingsdiensten bovendien niet steeds effectief wordt ingezet, doordat financiële rechercheurs worden belast met werkzaamheden die even goed door tactische rechercheurs uitgevoerd kunnen worden.

Organisatiehandhaving

Voor een succesvol verloop van het ontnemingsproces, is het belangrijk de noodzakelijke randvoorwaarden te handhaven. In de praktijk werd geconstateerd dat de aandacht van de teamleiders voor ontneming afneemt zodra het onderzoek naar het gronddelict wordt afgerond. Teamleiders ontmantelen het onderzoeksteam en richten een nieuw team in ter behandeling van een nieuwe strafzaak. Daarbij blijkt het voor te komen dat de financiële expertise ook gedeeltelijk wordt ontmanteld en overgebracht naar het nieuwe team, ook al is het ontnemingsonderzoek nog niet afgerond.

Indien de organisatie in beginsel adequaat is opgetuigd voor de behandeling van ontnemingszaken, blijkt de efficiëntie en effectiviteit daarvan te worden gehinderd door de veelvuldige functiewisselingen en personeelsverloop. Zowel binnen het opsporingsapparaat en het openbaar ministerie leidt de overdracht van zaken tot verlies van tijd en kennis.

Procesinrichting

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het besluit tot ontneming veelal pas gaandeweg het onderzoek naar het gronddelict wordt genomen. In het plan van aanpak wordt dan ook in onvoldoende mate aandacht besteed aan de eisen die vanuit ontnemingsperspectief aan het onderzoek worden gesteld en de eventuele internationale aspecten. Financieel rechercheurs worden in de praktijk dan ook veelal te laat ingeschakeld. In dit kader dient tevens te worden opgemerkt dat de kans op een succesvolle executie in belangrijke mate kan worden beïnvloed door hier reeds tijdens het onderzoek rekening mee te houden. Mogelijkheden voor het beslaan van vermogenscomponenten worden thans nog onvoldoende benut.

Bovendien blijkt in de praktijk dat het ontnemingsonderzoek zonder reële kans op succes onnodig lang wordt gecontinueerd nu in het plan van aanpak ook geen aandacht wordt besteed aan tussentijdse evaluatie om te kunnen vaststellen of op grond van de verkregen bevindingen voortzetting van het ontnemingsonderzoek nog zinvol is, en of daarbij gestreefd dient te worden naar een schikking dan wel het uitbrengen en doen behandelen van een adequaat onderbouwde ontnemingsvordering.

Ten aanzien van de zittende magistratuur kan uit het onderzoek geconcludeerd worden dat de behandeling van de ontnemingszaak in een aantal gevallen langer duurt dan nodig is. Dit blijkt met name te worden veroorzaakt doordat de in een ontnemingszaak ter behandeling voorgelegde vordering onvoldoende duidelijk is, met name ten aanzien van de gehanteerde berekeningsmethodiek en het ontbreken van een uitsplitsing van het wederrechtelijk verkregen voordeel naar verdachte. In het ten behoeve van het ontnemingsonderzoek op te stellen plan van aanpak wordt hier in de praktijk geen rekening mee gehouden.

Procesbeheersing

De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing berust bij de officier van justitie. Deze dient niet alleen toe te zien op de werkzaamheden die zich richten op het gronddelict maar tevens op het ontnemingsonderzoek. De hiervoor benodigde deskundigheid en affiniteit blijkt in de praktijk niet steeds toereikend, waardoor de aansturing op het gebied van ontnemen onvoldoende effectief is. In de praktijk wordt dit in sommige gevallen gecompenseerd door inschakeling van het BOOM. Officieren van justitie van het BOOM verlenen thans slechts ondersteuning in ontnemingszaken waarbij het vergaren van bewijsmateriaal inzake het gronddelict nog moet aanvangen of de zaak zich nog anderszins in een prematuur stadium bevindt. Hierbij dient evenwel te worden bedacht dat de binnen het BOOM beschikbare capaciteit beperkt is.

De procesanalyse heeft aangetoond dat bij de gerechtelijke behandeling van de ontnemingsvordering een sterke vertraging kan ontstaan bij de onderzoekshandelingen, met name het horen van getuigen. In de praktijk blijkt dat aan de verdediging gestelde termijnen niet adequaat worden bewaakt. Daar komt bij dat mogelijkheden om sancties op te leggen bij overschrijding van deze termijnen ontbreken.

Cultuur

In bovenstaande werd reeds aangegeven dat ontneming noch bij opsporingsdiensten en openbaar ministerie noch bij de zittende magistratuur prioriteit heeft. De nadruk ligt nog steeds op het gronddelict. Dit heeft verschillende consequenties voor het ontne-

mingsproces. Zo blijkt het in de praktijk voor te komen dat financieel onderzoekers vaak niet worden betrokken bij het tactisch overleg. Hierdoor worden mogelijkheden voor bewijsvergaring door gebruikmaking van financieel onderzoekers niet of in onvoldoende mate benut en bestaat tevens het gevaar dat het ontnemingsproces onnodig wordt vertraagd.

Waar vervolgens in de praktijk wordt geconstateerd dat een (soms aanzienlijke) discrepantie bestaat tussen het berekende en gevorderde bedrag enerzijds en het door de rechter toegewezen bedrag anderzijds, kan dit leiden tot een vermindering van het belang dat door opsporingsmedewerkers aan ontneming wordt toegewezen: de perceptie is dan dat deze niet succesvol is.

In nauw verband daarmee staat de negatieve waardering voor het treffen van een schikking. Deze negatieve waardering vindt zijn oorzaak in enerzijds de lange doorlooptijd die hiermee gemoeid kan zijn en anderzijds de idee dat het ontnemingstraject daarmee wordt 'afgesneden'. Hoewel het onderhandelingsproces over een schikking geruime tijd in beslag kan nemen betekent het anderzijds dat de gerechtelijke behandeling verder achterwege blijft of, indien het voorstel in een vroeg stadium wordt gedaan, onderzoekshandelingen kunnen worden beperkt.

Ten aanzien van de zittende magistratuur kan worden geconstateerd dat rechters moeite hebben om een verdachte niet alleen in de strafzaak (gronddelict) maar tevens in de ontnemingszaak te veroordelen. Het toewijzen van de ontnemingsmaatregel wordt gezien als een cumulatie van straf hetgeen bij rechters tot terughoudendheid leidt.

Bereidheid

De motivatie van medewerkers is uiteraard van grote invloed op het functioneren van processen. Het ontnemingsproces vormt daarin geen uitzondering. In de praktijk kan worden geconstateerd dat de affiniteit met ontneming nog beperkt is. De grote invloed die de individuele bereidheid op de voortgang van het ontnemingsproces kan hebben, is duidelijk zichtbaar bij rechtshulpverzoeken. Bij de procesanalyse werd geconstateerd dat een rechtshulpverzoek in het algemeen tot een grote vertraging leidt. Het praktijkonderzoek heeft evenwel uitgewezen dat een sterke affiniteit van de behandelend medewerker met de ontnemingszaak, de voortgang van een rechtshulpverzoek in aanzienlijke mate kan bekorten.

De beperkte affiniteit met ontnemingszaken wordt ten dele veroorzaakt door gebrek aan kennis en ervaring; er is sprake van een zekere 'koudwatervrees'. Daar komt bij dat de voor ontneming uit te voeren werkzaamheden, zoals het opstellen van vermogensvergelijkingen, niet goed aansluiten bij de perceptie van de rechtshandhavende taakopvatting van opsporingsambtenaren.

Acceptatie

Succesvolle afronding van het onderzoek naar het gronddelict enerzijds en het ontnemingsonderzoek anderzijds is mogelijk indien specifieke expertise door de overige onderzoekers wordt aanvaard. In de praktijk blijkt dit doorgaans het geval te zijn. Wel kan worden geconstateerd dat deze acceptatie tijd nodig heeft om te groeien. Tijd waarin de specialist kan wennen aan de cultuur van de werkomgeving van de generalist en andersom.

Een mogelijke geringe acceptatie van het product van de financieel deskundigen door het openbaar ministerie lijkt te kunnen worden gevonden in verschillen tussen enerzijds de voordeelsberekening en anderzijds de ontnemingsvordering, zoals deze door de officier van justitie wordt ingediend. Als kanttekening kan men daar evenwel bij opmerken dat bij het formuleren van de doelstellingen van het ontnemingsonderzoek dan wel de tussentijdse aansturing door de officier van justitie aandacht besteed dient te worden aan de haalbaarheid van een vordering. De geconstateerde discrepantie is dan ook veeleer een tekortkoming in de procesinrichting en/of -beheersing dan een gebrek aan acceptatie.

Samenwerking

Ten aanzien van de (bereidheid tot) samenwerking, kunnen verschillende vormen worden onderscheiden:

- Publiekprivate samenwerking;
- Internationale samenwerking;
- Samenwerking tussen specialist en generalist;
- Samenwerking tussen onderzoekers gronddelict en onderzoekers ontnemingszaak.

Ten aanzien van de publiekprivate samenwerking (met name de samenwerking tussen bancaire instellingen en opsporingsdiensten) kan worden opgemerkt dat deze in voorkomende gevallen wordt belemmerd door met name wetgeving.

De internationale samenwerking, met name voortvloeiend uit rechtshulpverzoeken, is in het algemeen tijdsintensief. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het creëren en onderhouden van vaste aanspreekpunten in combinatie met kennis van het betreffende land, de informatie-uitwisseling kan bespoedigen.

Specialist en generalist zijn in beginsel bereid tot samenwerking, met name indien een gemeenschappelijk belang kan worden gecreëerd. Wel kan enige gewenningstijd noodzakelijk zijn om cultuurverschillen te overbruggen.

De samenwerking tussen de onderzoekers van het gronddelict enerzijds en de onderzoekers van de ontnemingszaak anderzijds, is voor verbetering vatbaar. Bij verbeterde samenwerking kunnen strafzaak en ontnemingszaak beter op elkaar worden afgestemd, hetgeen de doorlooptijd van het ontnemingsproces kan bekorten. Daarnaast heeft deze samenwerking een positief effect op de procesinrichting.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat in beginsel een bereidheid tot samenwerking aanwezig is. Wel dient te worden opgemerkt dat de voor een goede samenwerking de noodzakelijke randvoorwaarden niet optimaal zijn ingevuld. Met name informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen.

Verbeteringsvoorstellen

Uit de onderzoeksbevindingen kan een algemene richting voor verbeteringsvoorstellen worden afgeleid. Teneinde de effectiviteit en efficiëntie van het ontnemingsproces te verbeteren, en daarmee de doorlooptijd te verkorten, verdient het aanbeveling om te streven naar de realisatie van enerzijds een integratie van onderzoek naar gronddelict en ontneming bij de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie, en anderzijds een

differentiatie binnen de zittende magistratuur ten aanzien van de behandeling van strafzaken en ontnemingszaken.

Slotconclusie

"We kunnen 'kennen', we kennen 'kunnen', maar we moeten willen 'willen' om de toepassing van de ontnemingsmaatregel te optimaliseren en de financiële deskundigheid binnen de afzonderlijke onderdelen van de strafrechtketen te laten gedijen."

English Summary

Commissioned by the Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum [*Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice*] (hereinafter: WODC), SBV forensic business experts & investigators (hereinafter: SBV) investigated the factors of failure and success related to the enforcement of criminal confiscation legislation in major investigations. This was in response to questions in the Lower House of the Dutch Parliament put to the then Minister of Justice, mr. Korthals. The direct reason for asking those questions was the progress in the confiscation case against Charles Z.

The setup of the investigation comprises the examination of four major confiscation cases, one of which was the Charles Z. case. We included smaller confiscation cases for representative purposes and to obtain some comparative material. The cases to be investigated were selected in cooperation with staff of the Bureau Ontneming van het Public Prosecutions Department [*Prosecution Service Criminal Assets Deprivation Bureau*] (hereinafter: BOOM). The distinction between a major case on the one hand and a minor one on the other, is the amount of the assets to be confiscated as stated in the demand for a confiscation order from the Public Prosecutions Department (hereinafter: OM), specifically for € 4.5 million. We explicitly note that the investigation we conducted does not concern legal bottlenecks in criminal confiscation legislation, but pertains exclusively to its practical effect.

To further reinforce the representative element of the results of the investigation, we used various investigative methods:

- literature search;
- two expert meetings with attorneys, investigative officers, public prosecutors and judges;
- practical research of the form of eight dossier investigations and interviews with officers involved in those investigations;
- process analysis.

In all three of these investigations, we identified and documented what are known as factors of failure and success which are influenced, for example, by the completion time of confiscation cases. With regard to the factors of failure and success referred to in professional literature, we have established that (1) the emphasis there is on the factors of failure and (2) that the factors of success referred to in older literature are both referred to in more recent literature and confirmed by the expert meetings and the practical research.

We used a theoretical model that had been used before for the evaluation of the effectiveness of government policy, making a distinction into three main groups, namely:

- knowledge;
- ability;
- will.

We divided each of these main groups into subgroups, on the basis of which we established specific factors of failure and success. For example, the main group 'knowledge' was divided into expertise, supervision and the transfer of knowledge. The main group 'ability' was divided into organisational setup, preservation of the organisation, process design and process management. Finally, the main group 'will' was divided into culture, willingness, acceptance and collaboration.

Expertise

Based on the literature, we can conclude that the financial expertise in the investigative team charged with the underlying offences leaves a lot to be desired. Viewed from the practical research, this position is only partly substantiated by the practical research. This might be explained by the fact that the practical research focussed exclusively on confiscation cases, with the selection and execution of which the BOOM was involved. In view of the financial objective in confiscation cases, financial expertise is, after all, evident.

On the other hand, during the practical research it was discovered with regard to a number of matters that financial expertise had already been applied during the investigation of the underlying offence. But this application seems to be more a result of the specific background of the coordinators charged with the investigation of the underlying offence and confiscation, than a structural choice with regard to the method to be used for such investigations.

When financial experts were available within an investigative team charged with a confiscation case, it turned out in practice that the expertise was insufficient, for example for investigative activities and/or assessing the quality of the confiscation report. The problem presented is exacerbated by the frequent change of positions or personnel turnaround within the investigate body resulting in the loss of expertise gained, such as knowledge and experience.

The career paths that are customary within the Public Prosecutions Department entail a problem similar to the one stated above with regard to the public prosecutors. The result is that the management of confiscation cases is inadequate. In addition, as a result of the fact that, on average, public prosecutors have relatively little to do with confiscation cases, the accrual of essential knowledge is a relatively slow process. The same conclusion can be drawn with regard to the judiciary. We can say, however, that the presence of specialised public prosecutors at the BOOM resulted in a significant improvement.

Supervision

The practical research revealed that, in a number of cases, financial investigators were involved in managing investigations. This helped to improve the quality of investigative activities. Because of insufficient knowledge on the part of the tactical team leader and/or the public prosecutor in charge of the case, the financial investigators could not receive much management and supervision in the performance of the duties with which they were charged.

The literature does state that the public prosecutors do not avail themselves of the expertise available within the BOOM. This postulation is not confirmed by the practical research, possibly because cases were selected in collaboration with the BOOM and it only concerned cases in which the BOOM was involved. It should be noted that in major confiscation cases, the involvement of the BOOM by investigative bodies and the Public Prosecutions Department is appreciated because of the support received, whereas in minor confiscation cases, the involvement is primarily seen as a sign of inability.

Transfer of knowledge

Although in practice, there are instances in which it is noted that the transfer of knowledge could be improved, the possibilities for transferring the necessary financial knowledge are generally used well. It must be noted that insufficient attention is given to the transfer of legal aspects that are important for decision-making with regard to the elements to be included in the demand for a confiscation order, as a result of which the risk arises that products provided to the public prosecutor by the investigative team do not satisfy the minimum requirements, thus necessitating changes after the fact.

Organisational set-up

There are signs within the investigative body that for now, the priority lies with the underlying offence. As a result, confiscation has not been given a clear position within the organisation.

With regard to the organisational set-up, we can state that the decreasing knowledge level, as a result of, among other things, the knowledge drain following job changes and personnel turnaround, is insufficiently compensated through training. In addition, additional efforts by employees to specialise in the financial field (for example, by receiving specific training), are currently insufficiently compensated by changing their primary or secondary conditions of employment.

The literature does state that the capacity available for the efficient handling of confiscation cases is inadequate both at the investigative bodies and the Public Prosecutions Department. The practical research revealed that any capacity available at the investigative bodies is moreover not always applied effectively since financial investigators are charged with duties that could just as easily be performed by tactical investigators.

Maintenance of the organisation

For the successful course of the confiscation process, it is important to safeguard the necessary preconditions. In practice, we observed that the attention team leaders give to confiscation decreases once the investigation of the underlying offence is completed. Team leaders disband the investigative team and install a new team to deal with a new criminal case. In doing so, it happens that the financial expertise is also disbanded in part and transferred to the new team, even if the confiscation investigation has not been completed.

If, in principle, the organisation is adequately equipped to deal with confiscation cases, its efficiency and effectiveness seem to be impeded by multiple job changes and personnel turnaround. Both within the investigative body and the Public Prosecutions Department, the transfer of cases leads to a loss of time and knowledge.

Process design

The practical research has shown that the decision to confiscate is often only taken during the investigation of the underlying offence. Therefore, the plan of approach devotes insufficient attention to the requirements imposed on the investigation from the perspective of the confiscation and possible international aspects. In practice, financial

investigators are often engaged too late. It should be noted in this respect that the chance of the successful execution can be influenced to a significant degree by taking the above into account during the investigation. Options for seizing asset components are currently insufficiently utilised.

Moreover, practical experience shows that the confiscation investigation is continued for an unnecessarily long period without a real chance of success, since the plan of approach also does not devote any attention to an interim evaluation in order to determine whether there is any point in carrying on the investigation on the basis of the findings, and whether a settlement should be sought or whether a demand for a confiscation order, that is properly substantiated, should be issued and handled.

As regards the judiciary, we can conclude from the investigation that the handling of the confiscation case takes longer than necessary in some cases. This seems to be primarily the result of a demand presented in a confiscation case is insufficiently clear, particularly with regard to the calculation method used and the fact that the illegally obtained advantages are not broken down according to the suspects. In practice, the plan of approach to be drawn up for the purposes of the confiscation order does not devote any attention to this.

Process management

The public prosecutor has ultimate responsibility for the investigation. The public prosecutor must not only supervise the activities pertaining to the underlying offence, but also the confiscation investigation. In practice, the necessary expertise and affinity is not always adequate, as a result of which management in the area of confiscation is insufficiently effective. In some instances, this is compensated by engaging the BOOM. Public prosecutors from the BOOM are currently only providing support during confiscation cases in which the gathering of evidentiary material related to the underlying offence has yet to commence or the case is otherwise in a premature stage. It should be borne in mind in this regard that the capacity available within the BOOM is limited.

The process analysis has shown that a serious delay can occur in the legal handling of the demand for a confiscation order during investigative activities, in particular the hearing of witnesses. Practical experience has shown that the terms imposed on the defence are not adequately monitored. In addition to that, possibilities for imposing sanctions on the overrun of these terms are lacking.

Culture

We already indicated above that confiscation is not a priority: neither at the investigative bodies and Public Prosecutions Department nor in the judiciary. The emphasis is still on the underlying offence. This has various consequences for the confiscation process. For example, in practice, it seems that financial investigators are often not involved in the tactical discussions. The result is that the options for gathering evidenced by financial investigations are not or are insufficiently utilised; there is also a risk that the confiscation process is delayed unnecessarily.

Where we observe in practice that a (sometimes considerable) discrepancy exists between the amount calculated and claimed on the one hand and the amount awarded by the court on the other, this can lead to a reduction of the importance given to confiscation by the investigative officers: the perception is that this is not successful.

Closely connected to that is the negative appreciation for a settlement. This negative appreciation is caused on the one hand, by the long throughput time that may be involved and on the other, the idea that that results in the confiscation trajectory being 'cut off'. Although the negotiation process for a settlement can take quite some time, that means on the other hand, that the legal handling can be omitted or, if the proposal is made at an early stage, the investigative activities can be limited.

As regards the judiciary, we can note that judges have difficulty convicting a suspect not only in the criminal case (underlying offence) but also in the confiscation case. Granting the confiscation order is seen as an accumulation of punishment, which leads to reticence on the part of judges.

Willingness

Staff motivation naturally greatly affects the performance of processes, and the confiscation process is no exception. In practice, we note that affinity with confiscation is still limited. The considerable influence which individual willingness can have on the progress of the confiscation process is clearly visible in requests for legal assistance. The process analysis revealed that in general, a request for legal assistance leads to a huge delay. The practical research revealed, however, that a strong affinity with the confiscation case on the part of the staff member involved can considerably reduce the progress of a request for legal assistance.

The limited affinity with confiscation cases is partly caused by a lack of knowledge and experience: there is a certain timorousness. In addition to that, the activities to be performed for the confiscation, such as drawing up a comparison of assets, do not dovetail very well with the perception of the law enforcement duties of investigative officers.

Acceptance

The successful completion of the investigation of the underlying offence on the one hand and the confiscation investigation on the other, is possible if the other investigators accept specific expertise. In practice, this is usually the case. This acceptance needs time to evolve. Time during which the specialist can get accustomed to the culture of the working environment of the generalist and vice versa.

Possible slight acceptance of the product of the financial experts by the Public Prosecutions Department seems to be caused by the differences between, on the one hand, the calculation of the advantage and the demand for a confiscation order, as submitted by the public prosecutor, on the other. As a brief comment, we can also note that during the formulation of the objectives of the confiscation investigation or the interim direction by the public prosecutor, attention should be given to the feasibility of a demand. The discrepancy observed is thus more of a shortcoming in the process design and/or process management than a lack of acceptance.

Collaboration

With regard to the collaboration / willingness to collaborate, various types can be distinguished:

- Public-private collaboration;
- International collaboration;
- Collaboration between specialist and generalist;
- Collaboration between investigators of the underlying offence and investigators of the confiscation case.

We can note with regard to the public-private collaboration (in particular the collaboration between banking institutions and investigative bodies) that this is sometimes impeded, specifically by legislation.

International collaboration, in particular that ensuing from requests for mutual legal assistance, is generally time consuming. The practical research has shown that the creation of and maintenance of permanent points of contact, in combination with knowledge of the relevant country, can accelerate the exchange of information.

In principle, the specialist and generalist are willing to collaborate, in particular if a common interest can be created. Some adjustment time may be necessary to bridge cultural differences.

The collaboration between the investigators of the underlying offence on the one hand and the investigators of the confiscation case on the other, could be improved. If collaboration is improved, the harmonisation of the criminal case and the confiscation case can be improved, which can reduce the completion time of the confiscation process. This collaboration also has a positive effect on the process design.

The practical research has shown that in principle, there is a willingness to collaborate. It should be noted that the preconditions necessary for seamless collaboration have not been fleshed out as well as they could have been. The exchange of information in particular seems to be difficult in practice.

Proposals for improvement

We can derive a general direction for proposals for improvement from the findings of the investigation. In order to improve the effectiveness and efficiency of the confiscation process and thus reduce completion time, it is recommended to endeavour to realise the integration of the investigation of the underlying offence and confiscation at the investigative bodies and the Public Prosecutions Department on the one hand, and on the other, a differentiation within the judiciary with regard to the handling of criminal cases and confiscation cases.

Final conclusion

"We may 'know', we may be 'able', but we have to be 'willing' if we are to optimise the application of the confiscation order and allow financial expertise to flourish within the individual links of the criminal law chain".

1 Verantwoording

1.1 Inleiding

Vanaf 1966 bestaat meer expliciet aandacht voor het vermogenssanctierecht. Het was in dat jaar dat de Commissie-vermogenssancties (Commissie van Binsbergen) voorstellen heeft gedaan die hebben geleid tot veranderingen. Overigens bestond in het strafrecht reeds ruim voor dit jaartal aandacht voor het afromen van criminele winsten¹, maar dan door middel van een verhoogde maximale geldboete (de zogenaamde afroomboete). Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij de verruiming van de strafbaarstelling van heling in 1919.²

In 1976 en 1983³ zijn verschillende wetswijzigingen doorgevoerd die betrekking hadden op de tenuitvoerlegging van vermogensstraffen en de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën. Voorts heeft een ingrijpende herziening van het vermogenssanctierecht plaatsgevonden. Ondanks deze wetswijzigingen bleken er onvoldoende mogelijkheden te zijn om crimineel verworven gelden op te sporen en te confisceren.

Dit vormde onder meer de reden om eind 1986 de Werkgroep legislatieve projecten vermogenssancties in te stellen. Deze Werkgroep heeft haar voorstellen in september 1988 aan de minister van justitie gepresenteerd. Dit heeft onder meer geresulteerd in het indienen van een wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van de ontnemingswetgeving.

Uiteindelijk heeft voorgaande geleid tot de invoering (op 1 maart 1993) van de wet tot wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten 'tot verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties': ook wel onder de naam 'Pluk-ze' wetgeving bekend geworden.⁴

Overigens zijn naar aanleiding van de evaluatie van de ontnemingswetgeving enkele verbeteringen voorgesteld, die hebben geleid tot het indienen van een wetsvoorstel dat op 1 september 2003 in werking is getreden.⁵

Het begrip 'Pluk-ze' geeft de aard van de ontnemingsmaatregel reeds aan: het plukken van het (financiële) voordeel dat betrokkene(n) heeft (hebben) verkregen door een strafbaar feit te begaan. Dit onder het adagium 'misdad mag niet lonen'. Het karakter van deze sanctie is geen straf, maar een maatregel. De gedachte achter deze tweedeling is dat de straf is gericht op bewuste leedtoevoeging, terwijl de maatregel een ander doel dan leedtoevoeging nastreeft.⁶ In het geval van de ontnemingsmaatregel kan betoogd worden dat deze gericht is op rechtsherstel: het terugbrengen van het vermo-

¹ Via de weg van een verhoogde geldboete of cumulatie van geldboete met vrijheidsstraf.

² Invoering van de schuldhelingbepaling: 'Dat in alle gevallen den rechter de bevoegdheid zou worden verleend, te gelijker tijd een vrijheidsstraf en een geldboete op te leggen, omdat bij door den dader behaalde grove winsten naast een vrijheidsstraf een vermogensstraf behoort te worden opgelegd (...). Vooral bij doleuze heling is een geldstraf dikwijls meer doeltreffend dan een lichte vrijheidsstraf'. Zie: MvT Wetboek van Strafrecht, Schmidt, 2e druk, p. 148, Bijl. Handelingen II 1918/19, 305, nr. 5, pag. 8.

³ Met de Wet vermogenssancties 1983 is artikel 36e -oud-, zoals oorspronkelijk afkomstig uit de Wet Economische Delicten, in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.

⁴ Wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 11, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 504, nr. 3.

⁵ 'Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel', Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 079, nr. 3.

⁶ Zie bijvoorbeeld : Een onderzoek naar het karakter en de voorwaarden ter oplegging van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Wetboek van Strafrecht), M.J. Borgers, 2001.

gen van de veroordeelde naar de stand ten voorafgaande aan het strafbare feit. Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel leidt er derhalve toe dat de betrokkene zoveel mogelijk wordt gebracht in de situatie die zou hebben bestaan indien het strafbare feit niet zou zijn begaan.

Voorafgaand aan de invoering daarvan voorzag de (toenmalige) minister van justitie reeds dat de ontnemingswetgeving specifieke eisen zou stellen aan de uitvoering. Zo is aangegeven dat het opsporingsonderzoek met betrekking tot het onderzoek naar de financiële opbrengsten van strafbare feiten meestal zeer gecompliceerd, arbeidsintensief en tijdrovend (en daardoor kostbaar) is en bijzondere deskundigheid zou vereisen. De verwezenlijking van de doelstellingen van de ontnemingswetgeving zou dan ook afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd opsporingspersoneel en een goede organisatie van het opsporingsonderzoek. Ook het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zouden kennis moeten opdoen van de ontnemingswetgeving.⁷

Inmiddels ongeveer tien jaar na de invoering van de ontnemingswetgeving zijn door de Tweede Kamer vragen gesteld over de lange duur van de afronding van grote ontnemingszaken, alsmede de factoren die daarbij een rol spelen. Op basis hiervan heeft de toenmalige minister van justitie, de heer Korthals, een evaluatieonderzoek toegezegd.

Het lag in de bedoeling dit onderzoek uit te voeren zodra er in de zaak Zwolsman, die de aanzet heeft gegeven tot voornoemde toezegging van de minister, een onherroepelijke uitspraak zou zijn. De uitspraak in de zaak Zwolsman is tot op heden nog niet onherroepelijk geworden.⁸ Desalniettemin heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van justitie (verder: WODC) aan Schaap-BruinVanVliet c.s. BV (hierna: SBV) verzocht een evaluatieonderzoek te verrichten gericht op het in kaart brengen van specifieke knelpunten die de voortgang in ontnemingszaken belemmeren.

1.2 Probleemstelling

Ten behoeve van het evaluatieonderzoek naar het verloop van grote ontnemingszaken is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Wat zijn de belemmerende en stimulerende factoren in de voortgang van grote ontnemingszaken en wat betekent dit voor de aanpak van dit soort zaken?

Op basis van deze probleemstelling is een drietal onderzoeksvragen onderkend:

- 1 Welke factoren binnen opsporingsdiensten, binnen het openbaar ministerie en bij de afdoening door de rechter belemmeren de voortgang van grote ontnemingszaken (faalfactoren)?
- 2 Welke factoren binnen opsporingsdiensten, binnen het openbaar ministerie en bij de afdoening door de rechter bevorderen de voortgang van grote ontnemingszaken (succesfactoren)?
- 3 Hoe is – gegeven de gevonden factoren – de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de ontnemingswetgeving bij grote zaken te verbeteren?

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 504, nr. 3.

⁸ Uitspraak in de strafzaak: HR NJ 1996, 249 (Zwolsman I) en uitspraak in de ontnemingszaak waarin naar het gerechtshof is terugverwezen: HR NJ 2003, 96 (Zwolsman II). In de ontnemingszaak (na terugverwijzing aan het gerechtshof, zoals uitgesproken in cassatie) is door het gerechtshof momenteel -januari 2004- nog geen uitspraak gedaan.

In het kader van de beantwoording van de derde onderzoeksvraag is in overleg met de opdrachtgever besloten de navolgende onderzoeksvragen toe te voegen:

- 1 Is sprake van een zekere concentratie van faal- dan wel succesfactoren binnen de verschillende fasen van het ontnemingsproces en kunnen op grond van de geconstateerde concentratie bepaalde fasen als kritisch (in de zin van sterk bepalend voor de voortgang) worden aangemerkt?
- 2 Welke voorstellen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de ontnemingswetgeving richten zich met name op de kritische fasen binnen het ontnemingsproces en bieden aldus bij een vergelijkbare inspanning een mogelijk grotere verbetering van de voortgang?

1.3 Begripsafbakening

Voor het onderzoek is een heldere afbakening van enige begrippen noodzakelijk. Deze begrippen worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Ontnemingszaak

Een ontnemingszaak wordt gedefinieerd als een zaak waarin op enig moment een beslissing tot het instellen van een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt genomen met toepassing van artikel 36e Wetboek van Strafrecht (WvSr). Hieronder valt ook een zaak waarin weliswaar een beslissing tot ontneming wordt genomen, maar waar door diverse omstandigheden uiteindelijk een dergelijke vordering niet wordt ingediend.

In beginsel is denkbaar dat een zaak waarin geen beslissing tot ontneming is genomen, maar een dergelijke beslissing redelijkerwijs genomen had kunnen worden, eveneens als ontnemingszaak wordt aangemerkt. Voor dit onderzoek heeft een dergelijke ruime definitie evenwel geen praktische betekenis: in zaken waarin geen beslissing tot ontneming is genomen, vinden geen ontnemingsactiviteiten plaats, zodat de voortgang niet kan worden geanalyseerd.

Succesvolle afronding

Ook aan het begrip succesvolle afronding kan op meerdere wijzen invulling worden gegeven. Gelet op de aard van de ontnemingsmaatregel is sprake van succesvolle afronding indien een vordering tot wederrechtelijk verkregen voordeel volledig wordt toegewezen en de vordering ook ten volle kan worden geëxecuteerd. De executiefase valt evenwel buiten de reikwijdte van het onderzoek. Het ligt dan voor de hand van succesvolle afronding te spreken indien in een onherroepelijke uitspraak de ontnemingsvordering volledig wordt toegewezen. Of een ontnemingsvordering geheel of gedeeltelijk wordt toegewezen (of zelfs volledig wordt afgewezen) is in ieder geval ten dele afhankelijk van de waardering door de rechter van de onderbouwing van de voordelsberekening en in voorkomende gevallen tevens van diens oordeel over het gepleegd hebben van het strafbaar feit waarop de ontnemingsvordering is gebaseerd. Deze waardering door de rechter is niet beïnvloedbaar door de actoren die een rol hebben gespeeld bij het totstandkomen en indienen van de ontnemingsvordering. Dit pleit derhalve voor een definitie waarbij zaken als succesvol afgerond worden beschouwd indien de ontnemingsvordering geheel of gedeeltelijk is toegewezen. Voorts

dient te worden bedacht dat een ontnemingzaak tevens kan eindigen met de aanvaarding door de verdachte van een door de ontnemingsofficier gedaan schikkingsvoorstel.

Dit onderzoek betreft een evaluatie van de voortgang van grote ontnemingszaken. Het resultaat van de ontnemingszaak, (gedeeltelijke) toewijzing of afwijzing van de vordering tot ontneming, is daarbij minder relevant. In dit kader wordt dan ook gesproken van succesvolle afronding indien sprake is van een onherroepelijke uitspraak ten aanzien van de ontnemingsvordering. Het kan ook zo zijn dat een ontnemingsproces niet resulteert in een uitspraak op de ontnemingsvordering. Dit kan het geval zijn indien na de informatieverwerking wordt besloten geen ontnemingsvordering in te dienen of indien een schikkingsvoorstel wordt aanvaard. Indien sprake is deze laatste mogelijkheid, beschouwen wij dit eveneens als succesvolle afronding van een ontnemingszaak.

Grootte van een ontnemingszaak

Het onderzoek omvat een evaluatie van de voortgang van grote ontnemingszaken. Derhalve dient een onderscheidend criterium te worden vastgesteld, waarbij in dit verband kan worden gedacht aan het bedrag van de ontnemingsvordering, de complexiteit van de voordeelsberekening, de complexiteit van het samenstel van onderliggende delicten, de totale geldswaarde van de zaken waarop conservatoir beslag is gelegd, dan wel een combinatie daarvan.

Van de in bovenstaande genoemde criteria zijn slechts het bedrag van de ontnemingsvordering en de totale waarde van de zaken waarop conservatoir beslag is gelegd kwantificeerbaar en eenvoudig te objectiveren. De waarde van de beslagen zaken is in grote mate afhankelijk van de informatie die over vermogenscomponenten kan worden verzameld en vertoont derhalve geen directe relatie met de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Voor dit onderzoek wordt dan ook het bedrag van de ontnemingsvordering als onderscheidend criterium gehanteerd. Daarbij is de grens gelegd bij een bedrag van € 4,5 miljoen. Bij een ontnemingsvordering boven dit bedrag is derhalve sprake van een grote ontnemingszaak.

Hierbij zij opgemerkt dat de gehanteerde grens van toepassing is voor de totale ontnemingsvordering in de zaak, ongeacht het aantal verdachten. Bij een zaak met meerdere verdachten waartegen een vordering tot ontneming wordt ingesteld, kan bij individuele vorderingen van minder dan € 4,5 miljoen derhalve toch sprake zijn van een grote ontnemingszaak, indien de som van de vorderingen de eerdergenoemde grenswaarde overstijgt.

Bij de acceptatie van de opdracht is door ons voorgesteld, welk voorstel is geaccepteerd, om als controlegroep tevens vier kleine ontnemingszaken te onderzoeken. In dit rapport worden in de inhoudelijke hoofdstukken de resultaten van alle onderzochte zaken vermeld. In paragraaf 5.3 is een analyse van overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds grote en anderzijds kleine ontnemingszaken opgenomen.

Belemmerende en stimulerende factoren

Een belemmerende dan wel stimulerende factor (hierna ook wel aangeduid met de term faal- of succesfactor) wordt gedefinieerd als een omstandigheid of een samenstel van omstandigheden dat de voortgang van een ontnemingszaak vertraagt respectievelijk bevordert.

Ontnemingsproces

Het ontnemingsproces wordt ten behoeve van dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van activiteiten dat wordt uitgevoerd vanaf het moment dat een beslissing tot het instellen van een vordering tot ontneming wordt genomen tot aan het moment dat een uitspraak ten aanzien van een ingediende ontnemingsvordering onherroepelijk wordt dan wel het moment dat een schikkingsvoorstel door de verdachte wordt aanvaard.

Wij merken op dat het startpunt van het ontnemingsproces, het moment waarop besloten wordt tot het op enig moment instellen van een vordering tot ontneming over te gaan, naar verwachting veelal niet identificeerbaar is. Een alternatief startpunt zou kunnen worden gevonden in bijvoorbeeld de datum van het projectplan voor het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek (hierna: SFO), zoals dit projectplan wordt neergelegd bij het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (hierna: BOOM). Bij het door ons uitgevoerde pilotonderzoek waarbij een ontnemingsdossier werd beoordeeld, werd dit document evenwel niet aangetroffen. Voorts dient te worden bedacht dat voor ontneming het starten van een SFO niet strikt noodzakelijk is. Het SFO is slechts noodzakelijk indien ten behoeve van de ontneming specifieke dwangmiddelen ingezet dienen te worden.

Ondanks de mogelijke onbepaalbaarheid van het moment waarop tot ontneming wordt besloten, hebben wij gemeend dit moment als startpunt te moeten handhaven. Hierdoor blijft namelijk de mogelijkheid behouden te beoordelen of niet onnodig lang is gewacht met het initiëren van ontnemingsactiviteiten.

Voortgang

Voortgang is een van de kernbegrippen van dit evaluatieonderzoek. Een ontnemingszaak kent geen standaardverloop; de activiteiten die worden ontplooid zijn sterk afhankelijk van de aard van het strafbaar feit, de (vermoedelijke) bronnen van informatie over in de voordeelsberekening op te nemen elementen dan wel vermogenscomponenten waarop conservatoir beslag kan worden gelegd, de wijzen waarop deze informatie kan worden verzameld en verwerkt etc. Harde normen voor de voortgang van een ontnemingszaak kunnen dan ook niet worden geformuleerd. Of sprake is van een voorspoedig verloop van een ontnemingszaak is veelal een kwestie van perceptie.

In het kader van dit onderzoek zou onvoldoende voortgang kunnen worden aangenomen in geval van een periode van niet gerechtvaardigde inactiviteit. De periode tussen opeenvolgende activiteiten duurt dan langer dan redelijkerwijs mocht worden verwacht. Deze benadering gaat voorbij aan de mogelijkheid dat activiteiten zelf onnodig veel tijd in beslag nemen of zelfs dat onnodige activiteiten worden verricht.

Gelet op bovenstaande overwegingen wordt in dit onderzoek aangenomen dat sprake is van voortgang indien sprake is van uitvoering van activiteiten die noodzakelijk zijn om tot een onherroepelijke uitspraak in een ontnemingszaak te kunnen komen dan wel de noodzakelijke minimum wachttijd tussen activiteiten die slechts volgtijdelijk kunnen worden uitgevoerd. De mate van voortgang binnen het ontnemingsproces wordt in onderstaande niet gekwalificeerd. Volstaan wordt met het identificeren van factoren die de voortgang belemmeren dan wel bevorderen.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid wordt binnen de kaders van dit onderzoek gedefinieerd als de situatie waarbij het resultaat van uitgevoerde ontnemingsactiviteiten in overeenstemming is met de vooraf ten aanzien van deze activiteiten geformuleerde doelstellingen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als het minimum niveau aan de inzet van middelen bij ontnemingsactiviteiten dat noodzakelijk is om de doeltreffendheid van deze activiteiten niet in gevaar te brengen.

Ten aanzien van de aldus gedefinieerde doelmatigheid kan een tweetal niveaus worden onderscheiden. In de eerste plaats speelt doelmatigheid bij de keuze tussen verschillende ontnemingsactiviteiten. Bij een identieke doeltreffendheid (gelijke kansen op een identiek eindresultaat) dient te worden gekozen voor de activiteiten waarbij de inzet van (schaarse) middelen het geringst is. Het tweede niveau van doelmatigheid betreft dan de wijze waarop met de (schaarse) middelen bij de uitvoering van die ontnemingsactiviteiten wordt omgegaan.

1.4 Randvoorwaarden

Voor de uitvoering van dit evaluatieonderzoek golden enkele randvoorwaarden die in onderstaande nader worden toegelicht.

Beperking onderzoeksveld

Zoals uit de probleemstelling kan worden afgeleid, ligt de nadruk van het onderzoek bij het detecteren en identificeren van belemmerende en stimulerende factoren van voornamelijk praktische of organisatorische aard binnen de diverse fasen van de strafrechtelijke keten. Een analyse van juridische factoren valt uitdrukkelijk buiten de onderzoeksscope. Ook mogelijke knelpunten in de executiefase⁹ dienen buiten beschouwing te blijven.

Beperkte opzet

Door de opdrachtgever is uitgegaan van een analyse die binnen relatief korte tijd zou kunnen worden afgerond en zou voortbouwen op reeds bestaande kennis. Dit brengt met zich dat ook gebruik is gemaakt van de bevindingen van door derden verricht onderzoek. Daarnaast zijn andere onderzoeksvormen gehanteerd zoals, expert meetings en dossieronderzoek en is bestaande literatuur getoetst aan de actuele praktijk.

Gelet op de eerdergenoemde beperkte onderzoeksopzet, hebben wij geen grootschalig kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Hierdoor bestond het risico dat de representativiteit

⁹ Indien in een ontnemingszaak een uitspraak is gedaan en tegen deze uitspraak geen rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend, kan de opgelegde maatregel ten uitvoer worden gelegd. In deze fase zal worden getracht het bedrag van de ontnemingsvordering, voor zover deze is toegewezen, te gelde te maken. In ieder geval zullen hiertoe de (eerder gelegde) conservatoire beslagen worden uitgewonnen. Indien aan de ontnemingsvordering niet geheel wordt gedaan, kan het openbaar ministerie een onderzoek (laten) instellen naar overige relevante vermogensbestanddelen.

van de bevindingen mogelijk beperkt zou worden. Teneinde dit nadeel zo veel als mogelijk te neutraliseren is een onderzoeksopzet gehanteerd, waarbij van diverse invalshoeken gebruik is gemaakt. Deze onderzoeksopzet wordt nader toegelicht in paragraaf 1.5.

Vertrouwelijkheid

Voor het dossieronderzoek (zie ook paragraaf 1.5) hebben wij met toestemming van het College van procureurs-generaal gebruik gemaakt van vertrouwelijk materiaal. Met het oog op de vertrouwelijkheid zijn onderzochte ontnemingszaken geanonimiseerd. Alle vastleggingen in ons onderzoeksdossier terzake bevatten geen verwijzingen naar de specifieke ontnemingszaken anders dan de vermelding van de gehanteerde code-naam. Voorts hebben alle onderzoekers een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

1.5 Onderzoeksopzet

Het evaluatieonderzoek naar de voortgang van grote ontnemingszaken is op een zestal gedeeltelijk parallel uitgevoerde projectfasen gebaseerd:

- Literatuurstudie
- Eerste expert meeting
- Rubricering van faal- en succesfactoren
- Procesanalyse
- Praktijkonderzoek, bestaande uit dossieronderzoek en interviews
- Tweede expert meeting
- Analyse van bevindingen en formuleren van verbeteringsvoorstellen

Deze fasen worden in onderstaande nader toegelicht.

Literatuurstudie

Teneinde het onderzoek zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen verrichten, is als onderdeel een literatuurstudie verricht om de reeds door anderen geïdentificeerde faal- en succesfactoren in kaart te brengen. Een compleet overzicht van geraadpleegde literatuur is opgenomen in bijlage VIII.

De literatuurstudie is uitgevoerd met een tweetal doelstellingen. In de eerste plaats diende de literatuurstudie om reeds onderkende faal- en succesfactoren te inventariseren ten aanzien van de voortgang van ontnemingszaken, met name aan de zijde van opsporingsdiensten, openbaar ministerie en zittende magistratuur. Deze zijn op systematische wijze vastgelegd en dienden als basis voor de naderhand aangebrachte rubricering. De resultaten hiervan zijn in dit onderzoek meegenomen voor zover hiervan een bevestiging werd gevonden in meer actuele bronnen (i.c. de overige onderzoekshandelingen).

De tweede doelstelling van de literatuurstudie betrof het verkrijgen van nader inzicht in het verloop van het ontnemingsproces. De aldus verzamelde inzichten hebben mede aan de basis gestaan van de procesanalyse.

Eerste expert meeting

Teneinde kennis te nemen van de praktijkervaringen van verschillende actoren binnen het ontnemingsproces, hebben wij een expert meeting georganiseerd. Deze eerste expert meeting richtte zich op het inventariseren van in de praktijk onderkende faal- en succesfactoren.

Het ontnemingsproces is ruim geformuleerd (zie paragraaf 1.3). Teneinde kennis te nemen van de in de praktijk ervaren faal- en succesfactoren binnen alle fasen van het ontnemingsproces, hebben wij dan ook gekozen voor een brede samenstelling van de expert meeting. Zo hebben vertegenwoordigers van opsporingsdiensten (zoals financiële experts van het regionaal politiekorps, FIOD/ECD en forensisch experts van de Dienst Recherche), het openbaar ministerie (waaronder medewerkers van het BOOM) en zittende magistratuur deelgenomen. Voorts zijn deelnemers aanwezig geweest, die werkzaam zijn in de advocatuur. Een overzicht van de samenstelling van de eerste expert meeting is opgenomen in bijlage III.

Ter voorbereiding op deze bijeenkomst, hebben wij aan de deelnemers een beknopte uiteenzetting van de onderzoeksdoelstellingen toegezonden. Bij aanvang van de expert meeting hebben wij een presentatie verzorgd, waarin deze doelstellingen nader zijn toegelicht.

Ten behoeve van een eerste inventarisatie van faal- en succesfactoren, is aan elke deelnemer een document overhandigd met het verzoek om vijf faal- en vijf succesfactoren vast te leggen. De op deze lijsten genoemde factoren zijn ter plekke verwerkt in een overzicht waarin door ons per factor een korte toelichting is toegevoegd. De faal- en succesfactoren zijn tijdens de discussies door de deelnemers nader toegelicht.

Daarnaast is een semi-gestructureerde discussie gevoerd aan de hand van een aantal vooraf geformuleerde stellingen, die gezamenlijk het gehele ontnemingsproces omvatten.

Rubricering van faal- en succesfactoren

De literatuurstudie en eerste expert meeting hebben geresulteerd in een grote hoeveelheid faal- en succesfactoren. Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag – kortweg: hoe kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ontnemingsproces worden verbeterd? – achtten wij het gewenst de onderkende faal- en succesfactoren te groeperen, zodat gerichte verbeteringsvoorstellen kunnen worden gedaan.

Op basis van de kenmerken van de diverse faal- en succesfactoren, hebben wij een elftal rubrieken gedefinieerd waarin de onderkende factoren zijn ondergebracht. Het resultaat is opgenomen in tabel 2.1. In de tabel wordt voor elke faal- en/of succesfactor de bron aangegeven (literatuurstudie en/of expert meeting). Voorts wordt daarin aangegeven op welke groep van organisatieonderdelen (opsporingsdiensten, openbaar ministerie en zittende magistratuur) de betreffende faal- en/of succesfactor betrekking heeft.

Procesanalyse

Op basis van de uit interviews met vertegenwoordigers van het BOOM verkregen informatie en bij de literatuurstudie, expert meeting en dossieronderzoek (zie hierna) opgedane inzichten over het verloop van het ontnemingsproces, hebben wij dit proces in stroomschema's weergegeven. Deze schema's verschaffen inzicht in de verschillende activiteiten die in het ontnemingsproces kunnen worden onderscheiden en de samenhang tussen deze activiteiten.

Verschillende van de binnen het ontnemingsproces onderkende activiteiten kunnen gelijktijdig met andere activiteiten worden uitgevoerd. De doorlooptijd van het proces wordt derhalve bepaald door de volgtijdelijke keten van activiteiten met de langste duur van gelijktijdige uitgevoerde activiteiten. Voor het vaststellen van dit zogenaamde kritieke pad, is gebruik gemaakt van een analysetechniek die een vereenvoudiging vormt van de zogenaamde PERT-methode.¹⁰

Op basis van de kritieke- padanalyse kunnen eenvoudig die activiteiten worden vastgesteld die van grote invloed zijn op de doorlooptijd van het gehele ontnemingsproces. Verhoging van de doelmatigheid kan dan met name worden gerealiseerd door implementatie van verbeteringsvoorstellen die zich richten op deze voor de voortgang kritische activiteiten.

De stroomschema's van het ontnemingsproces en de daarop gebaseerde kritieke- padanalyse zijn in hoofdstuk 4 opgenomen en nader toegelicht.

Praktijkonderzoek ontnemingszaken

Ter toetsing van en als aanvulling op de literatuurstudie en de eerste expert meeting, is een dossieronderzoek uitgevoerd waarbij geselecteerde ontnemingszaken zijn geanalyseerd, alsmede zijn interviews afgenomen van diverse functionarissen die professioneel bij die zaken betrokken waren.

Het praktijkonderzoek had een drietal doelstellingen:

- Identificeren van (aanvullende) faal- en succesfactoren;
- Verfijning van het inzicht in het verloop van het ontnemingsproces;
- Verkrijgen van inzicht in de (relatieve) doorlooptijden van activiteiten ten behoeve van de kritieke- padanalyse.

Ten behoeve van deze fase is een aantal ontnemingszaken onderzocht. In overleg met de opdrachtgever is besloten in het kader van dit onderzoek recente ontnemingszaken¹¹ te selecteren (boven een selectie van onherroepelijk geworden ontnemingszaken¹²). Enerzijds heeft deze keuze tot gevolg dat bevindingen zijn gebaseerd op een recente situatie. Anderzijds is het criterium van het al dan niet aanwezig zijn van een onherroepelijke uitspraak niet van belang voor de selectie van de te onderzoeken dossiers. In samenspraak met medewerkers van het BOOM zijn acht dossiers geselecteerd

¹⁰ PERT: Program Evaluation and Review Technique, een methode die in de jaren zestig in de Verenigde Staten is ontwikkeld voor de beheersing van de doorlooptijd bij defensieprojecten. Nadien heeft deze methode ruimere toepassing gevonden.

¹¹ Ten aanzien van de acht geselecteerde ontnemingszaken geldt dat het SFO is ingesteld in de periode van 1997 tot en met 2001, uitgezonderd de Zwolsmanzaak (1993).

¹² Van de acht geselecteerde zaken is momenteel één zaak onherroepelijk geworden.

op basis van de hoogte van de ontnemingsvordering (meer of minder dan € 4,5 miljoen).¹³

In de initiële onderzoeksopzet werd uitgegaan van de evaluatie van vier grote ontnemingszaken. Van deze vier grote ontnemingszaken heeft de zaak Charles Z. deel uitgemaakt. Bedacht dient te worden dat bij (grote) ontnemingszaken sprake kan zijn van unieke omstandigheden. De bevindingen die uit het dossieronderzoek van een viertal geselecteerde grote zaken naar voren komen, kunnen niet zonder meer als representatief worden gekwalificeerd. Derhalve zijn naast het hanteren van andere methoden van onderzoek, bij wijze van controlegroep tevens vier kleine ontnemingszaken (vordering minder dan € 4,5 miljoen) onderzocht. Door vergelijking van de bevindingen uit beide groepen, kon worden beoordeeld in hoeverre bepaalde waarnemingen direct verband hielden met de bijzondere omstandigheden van de betreffende ontnemingszaak dan wel dat wegens het ontbreken van een dergelijk verband een meer algemene geldigheid van deze bevindingen mocht worden verondersteld.

Voor de uitvoering van het praktijkonderzoek is een viertal teams samengesteld, elk bestaande uit twee onderzoekers. Per team is een tweetal dossiers bestudeerd. Teneinde een uniforme onderzoeksmethode en vastlegging van bevindingen te waarborgen, is voorafgaand aan de uitvoering een vast werkprogramma en rapportagemodel ontwikkeld. Daarbij is onder meer voorzien in de opname van een tijdlijn, die het analyseren van de dossiers vereenvoudigt.

In aanvulling op het dossieronderzoek en ter toetsing van de daaruit voortgekomen bevindingen, zijn voor elke onderzochte ontnemingszaak interviews gehouden met diverse actoren uit de strafrechtelijke keten. Per bestudeerde zaak is met name gesproken met de officier van justitie die de ontnemingszaak heeft behandeld en een of meer opsporingsambtenaren, waaronder teamleiders en financiële onderzoekers. In voorkomende gevallen zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de zittende magistratuur.

De bevindingen van de dossieronderzoeken zijn integraal vastgelegd en nader toegelicht in hoofdstuk 3. Vanuit het oogpunt van het waarborgen van anonimiteit is ervoor gekozen de per ontnemingszaak opgestelde rapportages en het bijbehorend onderzoeksmateriaal niet (als bijlage) bij onderhavig rapport op te nemen.

Tweede expert meeting

Na de literatuurstudie, de eerste expert meeting, de procesanalyse en het praktijkonderzoek, hebben wij een tweede expert meeting georganiseerd. Daarbij is wederom gekozen voor een brede samenstelling. Voor een overzicht hiervan zij verwezen naar bijlage III.

Deze tweede expert meeting is aangewend voor een finale toetsing van de bevindingen aan de ervaringen van in de praktijk werkzame deskundigen. Na een presentatie waarin de onderzoeksbevindingen werden toegelicht, werd hierover met de deelnemers gediscussieerd.

Een tweede doelstelling van deze expert meeting betrof het formuleren van voorstellen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ontnemingsproces.

¹³ Opgemerkt zij dat uit van het BOOM verkregen informatie blijkt dat in 2002 en 2003 in totaal tien ontnemingszaken bij rechtbanken zijn aangebracht met een gevorderd wederrechtelijk verkregen voordeel van meer dan € 4,5 miljoen.

Aan de hand van vooraf gepresenteerde verbeteringsvoorstellen is met de expert meeting gediscussieerd over mogelijke aanvullingen.

Analyse van bevindingen en formuleren van verbeteringsvoorstellen

In deze onderzoeksfase zijn de bevindingen uit alle voorgaande fasen samengebracht. Daarbij zijn de onderkende faal- en succesfactoren beoordeeld tegen het licht van de door ons opgestelde procesanalyse. Voorts is aan de hand van de opgestelde kritiekepadanalyse onderzocht of sprake was van een concentratie van faal- en succesfactoren in (een) bepaalde procesfase(n).

Verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid kan het best worden gerealiseerd aan de hand van maatregelen die zich specifiek richten op procesfasen waarbij sprake is van een concentratie van faal- en succesfactoren dan wel procesfasen die zich op het kritieke pad bevinden. Deze fasen zijn geïdentificeerd in hoofdstuk 4, waarna op basis van eerder onderkende verbeteringsvoorstellen (zoals onder meer voortgekomen uit de tweede expert meeting) specifieke verbeteringsvoorstellen zijn geformuleerd. De verbeteringsvoorstellen worden besproken in hoofdstuk 6 van deze rapportage.

1.6 Begeleidingscommissie

Ter begeleiding van het onderzoek is door het WODC een deskundige begeleidingscommissie samengesteld, waarmee gedurende het onderzoek op diverse momenten van gedachten is gewisseld. De rapportage met bevindingen van het onderzoek is in concept aan de begeleidingscommissie voorgelegd en eerst na verwerking van de reacties van de leden van deze commissie in definitieve vorm uitgebracht.

Een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage VI.

2 Faal- en succesfactoren

2.1 Inleiding

Eén van de onderzoeksdoelstellingen betreft het in kaart brengen van factoren die de voortgang van grote ontnemingszaken bevorderen dan wel belemmeren.

Door de deelnemers aan de eerste expert meeting is een veelheid aan faal- en succesfactoren aangedragen die van invloed zijn op de voortgang van ontnemingszaken. Ook uit de literatuurstudie zijn vele factoren naar voren gekomen.

Een samenvattende beschouwing van factoren, zoals deze naar voren zijn gekomen tijdens de eerste expert meeting en de literatuurstudie, is opgenomen in paragraaf 3.2. In deze paragraaf zijn faal- en succesfactoren gerangschikt weergegeven: een nadere analyse vindt plaats in hoofdstuk 5.

Gelet op de initiële bevindingen uit de literatuurstudie en de eerste expert meeting mocht verwacht worden dat een veelheid aan factoren zou resulteren in een even omvangrijke veelheid aan verbeteringsvoorstellen die richting zouden ontberen en duidelijke knelpunten onvoldoende specifiek zouden adresseren. Teneinde de derde onderzoeksvraag - op welke wijze kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de ontnemingswetgeving bij grote zaken worden verbeterd - te kunnen beantwoorden, was het naar onze mening wenselijk om de onderkende factoren te rubriceren. Door rubricering van de faal- en succesfactoren kunnen concentraties van faal- en succesfactoren worden herkend, zodat gerichte verbeteringsvoorstellen kunnen worden gedaan.

In samenhang hiermee zal de door ons opgestelde rubricering eveneens worden gehanteerd ten behoeve van het weergeven van de bevindingen uit het praktijkonderzoek. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Naast het onderkennen van faal- en succesfactoren ten aanzien van de voortgang van grote ontnemingszaken en het (op basis van de initiële bevindingen daaruit) opstellen van een rubricering, hebben de literatuurstudie en de eerste expert meeting mede ten doel gehad nader inzicht te verkrijgen in het verloop van het ontnemingsproces. Deze inzichten hebben geleid tot de in hoofdstuk 4 opgenomen procesanalyse en kritiekepadanalyse.

2.2 Rubricering van faal- en succesfactoren

Bij een eerste beschouwing van de geconstateerde faal- en succesfactoren blijken deze te kunnen worden gerubriceerd volgens een driedeling die in de literatuur wordt benoemd met de begrippen 'kennen', 'kunnen' en 'willen'.¹⁴

Hierbij heeft kennen betrekking op het gewenste deskundigheidsniveau, kunnen op organisatorische voorzieningen (zoals capaciteit en de wijze van leiding geven) en wil-

¹⁴ Zo kan worden gewezen op Kraan-Jetten, Theorievorming over effectiviteit van overheidsbeleid, Beleid & Maatschappij, nr. 2, 1992, blz. 74-86. Ook Nelen hanteert deze driedeling. Zie: Nelen in Van de Bunt e.a. 1996, hoofdstuk 'Ontnemingswetgeving' en Nelen en Sabee 1998. Voorts: Schaap 1999, hoofdstuk 1 en Scevenels in haar referaat, opgenomen in 'een bundeling van de referaten gehouden op de 2e Themadag Voordeelsontneming', 14 februari 1999 te Brussel.

len op de bereidheid om conform de bedoelingen van de wetgever uitvoering aan de regelgeving te geven.¹⁵

Nu genoemde driedeling reeds door de literatuur is onderkend en veelvuldig is gehanteerd en deze als zodanig herkenbaar is, willen wij ons hierbij aansluiten.

Nadrukkelijk merken wij op dat deze driedeling uitsluitend als presentatiemodel is toegepast teneinde de herkenbaarheid voor de lezer te vergroten. De driedeling is onvolgende verfijnd om op basis hiervan praktische verbeteringsvoorstellen te kunnen doen.

2.3 Afbakening rubrieken

Op basis van de bij de expert meeting en de literatuurstudie onderkende faal- en succesfactoren, hebben wij een verfijning aangebracht en inductief een aantal rubrieken gedefinieerd¹⁶.

In tabelvorm kan deze rubricering als volgt worden weergegeven:

Kennen	Kunnen	Willen
Deskundigheid	Organisatie-inrichting	Cultuur
Begeleiding	Organisatiehandhaving	Bereidheid
Kennisoverdracht	Procesinrichting	Acceptatie
	Procesbeheersing	Samenwerking

In onderstaande worden de gehanteerde rubrieken nader toegelicht.

Deskundigheid

Deskundigheid wordt gedefinieerd als de autonoom aanwezige kennis en ervaring die een medewerker voor de zelfstandige uitoefening van toegewezen taken kan aanwenden.

Het gaat hierbij om zowel door studie aanwezige kennis als om kennis die door ervaring is opgedaan, waardoor een medewerker in staat is zijn werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Begeleiding

Begeleiding betreft het ondersteunen van medewerkers bij de taakuitoefening zodat de betreffende medewerkers deze taken op een hoger niveau kunnen uitvoeren dan op grond van hun kennis en ervaring (autonome deskundigheid) mag worden verwacht.

¹⁵ Nelen in Van de Bunt e.a. 1996, hoofdstuk 'Ontnemingswetgeving'.

¹⁶ Deze of een andere verfijning komt in de literatuur niet voor.

Nadrukkelijk zij opgemerkt dat begeleiding zich uitsluitend richt op de operationele taakuitvoering. Het aansturen en monitoren van activiteiten binnen het ontnemingsproces maken daar geen deel van uit, maar zijn onderdeel van procesbeheersing.

Uit de gehanteerde definitie vloeit voort dat begeleiding zich met name richt op (verbetering van) het deskundigheidsniveau van actoren en is om die reden in de hoofdgroep 'Kennen' opgenomen.

Kennisoverdracht

Kennisoverdracht betreft het overdragen van de voor de taakuitoefening benodigde kennis teneinde te kunnen voorzien in mogelijke leemten in de autonome deskundigheid.

Bij kennisoverdracht kan worden gedacht aan autonome kennisoverdracht, maar in relatie tot faal- en succesfactoren ten aanzien van de voortgang van de uitvoering bij ontnemingszaken kan voorts worden gedacht aan organisatorische maatregelen om kennisoverdracht mogelijk te maken c.q. te bevorderen en de bereidheid om beschikbare kennis met derden te delen, met name indien deze derden zich buiten de eigen organisatie-eenheid bevinden. Derhalve kan worden betoogd dat kennisoverdracht elementen bevat van zowel kennen als kunnen en willen. Naar onze mening ligt het zwaartepunt evenwel op de autonome kennisoverdracht. Om die reden hebben wij deze rubriek dan ook ondergebracht in de hoofdgroep 'Kennen'.

Organisatie-inrichting

Organisatie-inrichting betreft het realiseren van de aanwezigheid van de voor de uitvoering van het ontnemingsproces noodzakelijke randvoorwaarden.

Ten aanzien van de noodzakelijke randvoorwaarden kan in eerste instantie worden gedacht aan het creëren van organisatie-eenheden, en de aanwezigheid van voldoende medewerkers en financiële middelen om de tot het ontnemingsproces behorende activiteiten uit te kunnen voeren. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de beschikbaarheid van voldoende zittingscapaciteit bij de zittende magistratuur om een ontnemingsvordering binnen de gestelde termijn op de rol te kunnen doen plaatsen.

Organisatiehandhaving

Onder organisatiehandhaving wordt verstaan de instandhouding van de voor de uitvoering van het ontnemingsproces noodzakelijke randvoorwaarden.

Ten aanzien van deze rubriek kan worden vastgesteld dat deze elementen in zich draagt van meerdere hoofdgroepen. Zo kan organisatiehandhaving zich bijvoorbeeld richten op het voortdurend aanwezig zijn van een adequaat kennisniveau van bij het ontnemingsproces betrokken actoren en is in die zin het opnemen van dit begrip in de hoofdgroep 'Kennen' gerechtvaardigd. De nadruk ligt echter op de organisatorische aspecten: hoe realiseer je de noodzakelijke instandhouding van randvoorwaarden. Om die reden hebben wij deze rubriek ondergebracht in de hoofdgroep 'Kunnen'.

Procesinrichting

Procesinrichting definiëren wij als het formuleren van de (concrete) doelstellingen van het ontnemingsproces, het plannen van de activiteiten die voor het realiseren van deze doelstellingen dienen te worden uitgevoerd alsmede het selecteren van de methoden en technieken die bij de uitvoering dienen te worden toegepast.

Procesbeheersing

Procesbeheersing omvat het bewaken en bijsturen van de uitvoering van het ontnemingsproces.

Als basis voor de bewaking en bijsturing dienen de doelstellingen, planning en geselecteerde methoden en technieken die bij de procesinrichting zijn vastgesteld. Anderzijds is flexibiliteit van belang: bij gewijzigde omstandigheden kan bijstelling van de uitgangspunten noodzakelijk zijn.

Cultuur

Cultuur wordt gedefinieerd als de collectieve wil van bij het ontnemingsproces betrokken medewerkers die bepalend is voor de (collectieve) waardering van de doelstellingen zoals deze voortvloeien uit de ontnemingswetgeving.

Indien binnen een organisatie of organisatieonderdeel sprake is van een sterke cultuur, zal het gedrag van de individuele medewerker hierdoor in grotere mate worden beïnvloed. Dit heeft niet slechts zijn weerslag op de wijze waarop binnen een organisatie of organisatieonderdeel wordt aangekeken tegen ontneming maar tevens op het door de leiding van deze organisatie of dit organisatieonderdeel te formuleren ontnemingsbeleid.

Bereidheid

Bereidheid betreft de autonome wil van bij het ontnemingsproces betrokken medewerkers om de geformuleerde doelstellingen van het ontnemingsproces te realiseren.

De (autonome) bereidheid van een bij het ontnemingsproces betrokken medewerker speelt een belangrijker rol naarmate de cultuur binnen de organisatie of het organisatieonderdeel waar de betreffende medewerker werkzaam minder sterk is.

Acceptatie

Acceptatie omvat de erkenning door een bij het ontnemingsproces betrokken medewerker van de expertise van andere binnen of buiten het eigen organisatieonderdeel bij het ontnemingsproces betrokken medewerkers en de bereidheid om op deze expertise bij de uitvoering van de eigen werkzaamheden te steunen.

Ook ten aanzien van acceptatie kan worden opgemerkt dat deze in positieve of negatieve zin wordt beïnvloed door de binnen een organisatie of organisatieonderdeel bestaande cultuur.

Samenwerking

Samenwerking kan worden gedefinieerd als de collectieve en/of autonome bereidheid van verschillende bij het ontnemingsproces betrokken medewerkers om gebruik makend van elkaars expertise gezamenlijk de doelstellingen van ontneming te realiseren.

Het is van belang op te merken dat samenwerking slechts mogelijk is indien sprake is van een positieve waardering ten aanzien van de aspecten cultuur, bereidheid en acceptatie. In die zin vormen deze aspecten noodzakelijke voorwaarden om tot samenwerking te kunnen komen.

3 Bevindingen faal- en succesfactoren

3.1 Inleiding

In paragraaf 3.2 wordt een samenvattende beschouwing weergegeven van de op basis van de literatuurstudie en de eerste expert meeting onderkende faal- en succesfactoren (aangehaald als 'samenvattende beschouwing inventariserend onderzoek').

In de daaropvolgende paragraaf 3.3 treft u een samenvattende beschouwing van faal- en succesfactoren die zijn onderkend aan de hand van het praktijkonderzoek (bestaande uit dossieronderzoek en interviews), separaat gehouden gesprekken en de tweede expert meeting.

Ten aanzien van eerstgenoemde samenvattende beschouwing zij opgemerkt dat deze is gebaseerd op een selectie van de in de literatuur aangetroffen faal- en succesfactoren, waarbij is getracht een zo actueel mogelijk beeld te verschaffen van de onderkende faal- en succesfactoren.

Tenslotte wensen wij te vermelden dat de opgenomen faal- en succesfactoren niet altijd direct hun weerslag hebben op de voortgang van grote ontnemingszaken. Wij hebben het daarentegen wenselijk geacht ook factoren op te nemen die indirect van invloed kunnen zijn op de voortgang.

3.2 Samenvattende beschouwing inventariserend onderzoek

3.2.1 Kennen

Deskundigheid

Het beschikken over voldoende kennis over ontneming wordt door de deelnemers aan de expert meeting een succesfactor genoemd. Dit geldt voor alle actoren binnen de strafrechtelijke keten: opsporingsambtenaren, ambtenaren bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.

De deelnemers constateren echter zowel een gebrek aan financiële- als juridische deskundigheid ten aanzien van ontnemen.

Een gebrek aan financiële deskundigheid zou zich met name voordoen bij het opsporingsteam dat onderzoek doet naar de gronddelicten (de strafzaak). Ten aanzien van de diverse financiële afdelingen van politiekorpsen¹⁷ wordt geconstateerd dat deze over een breed takenpakket op het gebied van financieel rechercheren beschikken. Hoewel dit als positief wordt ervaren, heeft het volgens de deelnemers als nadeel dat de specifieke kennis van ontnemen daardoor achterop is geraakt. In de literatuur¹⁸ wordt bevestigd dat specialistische financiële kennis niet altijd aanwezig is bij opsporingsambtenaren. Ditzelfde zou ook opgaan voor de zittende magistratuur. Volgens de auteur zouden op dit gebied echter wel vorderingen worden gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in opleiding.¹⁹

¹⁷ Door de deelnemers aan de expert meeting is deze opmerking gemaakt ten aanzien van de bureaus financiële ondersteuning (BFO). Inmiddels kennen diverse politiekorpsen een andere benaming, zoals financiële recherche unit, bureau financiële economische recherche etc.

¹⁸ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 8 en hoofdstuk 21.

¹⁹ Everaars, Van der Neut en Simmelink 1999, hoofdstuk 'Ontneming in de praktijk'.

Ten aanzien van het gebrek aan juridische kennis is door de deelnemers gewezen op een gebrek aan inzicht in juridische besluitvorming en/of kennis van wet- en regelgeving op het gebied van ontneming. Dit zou opgaan voor alle actoren binnen de strafrechtelijke keten. In de literatuur wordt voorgaande ten aanzien van ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur bevestigd.²⁰

Een gebrek aan kennis bij officieren van justitie²¹ kan volgens de deelnemers leiden tot een gebrek aan aansturing van de ontnemingszaak of (volgens de literatuur) tot het nemen van onjuiste beslissingen door de officier van justitie.²² Door de deelnemers wordt in dit kader gesteld dat het beschikken over een speciale officier van justitie met kennis van ontnemingszaken een succesfactor oplevert. Ook is als nieuwe mogelijkheid geopperd dat een officier van justitie niet eerder met een ontnemingszaak (van een bepaalde grootte of complexiteit) naar zitting zou mogen gaan dan nadat een deskundige (bijvoorbeeld een collega officier van justitie met kennis van ontnemingszaken) heeft kunnen toetsen of de zaak voldoende is voorbereid.

Ook het instellen van specifieke ontnemingskamers bij de zittende magistratuur is door de deelnemers aan de expert meeting als succesfactor naar voren gebracht. Er zou behoefte bestaan aan rechters met financiële kennis, waar thans rechters geneigd zouden zijn een onafhankelijke deskundige in te schakelen op het moment dat dergelijke kennis is vereist.

Een andere faalfactor die door de deelnemers aan de expert meeting is genoemd, betreft de discontinuïteit van kennis. Opsporingsambtenaren gaan bij andere takken van dienst werken of vinden buiten de politie werk. Binnen het openbaar ministerie is sprake van roulatie van officieren van justitie.

Het beschikken over kennis bij de advocatuur wordt door de deelnemers aan de expert meeting enerzijds als een succesfactor beschouwd; onkunde van de zijde van de advocatuur kan de voortgang frustreren en diepgaande kennis dwingt de officier van justitie tot tegenspel op minimaal gelijk niveau. Anderzijds kan het bij advocaten aanwezige kennisniveau leiden tot het inzetten van rechtsmiddelen die (al dan niet moedwillig) de ontnemingszaak vertragen.

Begeleiding

In de literatuur is aangegeven dat leidinggevendenden, binnen zowel het openbaar ministerie als de opsporing, hun medewerkers niet voldoende aanzetten tot het leveren van inspanningen op het gebied van ontnemen. Daarnaast zou de sturende en corrigerende rol door ambtenaren van het openbaar ministerie onvoldoende worden uitgeoefend.²³ Volgens een andere auteur zouden officieren van justitie geen gebruik maken van de kennis van specialisten van het BOOM om hen bij te staan bij het geven van leiding aan financiële onderzoeken.²⁴

Zoals reeds in voorgaande paragraaf aan de orde is gekomen, kan volgens de deelnemers aan de expert meeting een gebrek aan kennis van een officier van justitie leiden

²⁰ Met betrekking tot de zittende magistratuur: zie Vrugink 2001, hoofdstuk 3. Ten aanzien van het openbaar ministerie: zie Borgers 2001, hoofdstuk 3.

²¹ Hoewel volgens de literatuur de komst van het BOOM reeds heeft gezorgd voor enkele belangrijke ontwikkelingen op het gebied van ontnemen: zie Nelen en Sabee 1998, samenvatting.

²² Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 6.

²³ Nelen en Sabee hoofdstuk 5.

²⁴ Everaars, Van der Neut en Simmelink 1999, hoofdstuk 'Ontneming in de praktijk'.

tot een gebrek aan aansturing, hetgeen (deels) kan worden ondervangen door het beschikken over specifieke ontnemingsofficieren van justitie en/of toetsing door een specialist (zoals deskundigen van het BOOM).

De deelnemers wijzen met name op de rol van de teamleiding van het opsporings-team. Het zou een succesfactor opleveren als financieel rechercheurs veel meer zouden worden betrokken in de aansturing van een onderzoek. De financieel deskundige zou bij uitstek de overige teamleden kunnen wijzen op in het kader van een financieel onderzoek relevante informatie.

Kennisoverdracht

Een gebrek aan kennisoverdracht, hierin mede begrepen de daarop gerichte organisatorische maatregelen en de bereidheid tot kennisoverdracht, leidt volgens de deelnemers aan de expert meeting tot een faalfactor.

Met name zou te weinig aandacht bestaan voor juridische aspecten en/of inzicht in juridische besluitvorming, hetgeen tot gevolg kan hebben dat het rapport ten aanzien van het wederrechtelijk verkregen voordeel (zoals opgeleverd door de opsporingsambtenaren) te weinig is afgestemd op de wens van de officier van justitie.²⁵

Volgens de deelnemers levert het een succesfactor op als aandacht wordt besteed aan het uitwisselen van kennis en/of gegevens binnen en tussen opsporingsdiensten. Ook voorlichting binnen onderzoeksteams speelt een rol van betekenis.

3.2.2 Kunnen

Organisatie-inrichting

Volgens de deelnemers aan de expert meeting heeft ontneming nog geen duidelijke plaats binnen de organisaties van de verschillende actoren van de strafrechtelijke keten. Daarnaast wordt door de deelnemers geconstateerd dat prioriteit wordt gegeven aan strafzaken boven de ontnemingszaken.

Voorgaande staat het verkrijgen van voldoende capaciteit ten behoeve van ontnemingszaken in de weg. Dit geldt zowel voor de personele inzet binnen het openbaar ministerie en de opsporing als voor beschikbare zittingscapaciteit. Volgens de deelnemers levert dit een belangrijke faalfactor op ten aanzien van de voortgang van ontnemingszaken.

Indien ontnemen als belangrijk element wordt beschouwd, zou dit volgens de deelnemers tot uitdrukking moeten komen in de verschillende keuzes die de organisatie maakt, zoals ten aanzien van capaciteit, opleiding en salariëring. Voorts zou de organisatie op een zodanig efficiënte wijze moeten worden ingericht dat deze in staat is om voldoende capaciteit vrij te maken om ontnemingszaken te behandelen. Een oplossing zou volgens de deelnemers kunnen worden gevonden in het separaat organiseren van ontneming, bijvoorbeeld door het oprichten van een separate justitie- en politiedienst met betrekking tot ontnemingszaken. Ook zou meer zittingscapaciteit geclaimd moeten worden voor het behandelen van ontnemingszaken. Als alternatief is door de deelne-

²⁵ Overigens is voorgaande onlosmakelijk verbonden met het op juiste wijze overdragen van de doelstelling (procesinrichting) en met sturing (procesbeheersing) door de officier van justitie richting opsporingsambtenaren.

mers voorgesteld dat het in grotere mate toepassen van het voorafgaand uitwisselen van schriftelijke stukken, zittingscapaciteit zou kunnen besparen. Tenslotte zou volgens de literatuur de organisatie, bijvoorbeeld met behulp van automatisering, zodanig kunnen worden ingericht dat de doorlooptijd van ontnemingszaken kan worden bevorderd.²⁶

Uit de literatuur kan worden afgeleid dat de verschillende onderdelen van de strafrechtketen ten tijde van de invoering van de ontnemingswetgeving nog niet voldoende toegerust waren voor het behandelen van ontnemingszaken. Dat het enige tijd heeft geduurd voordat uitvoering kon worden gegeven aan de ontnemingswetgeving zou volgens de auteurs zijn oorzaak hebben in een overhaaste invoering van de ontnemingswetgeving, de complexiteit van deze regelgeving, onbekendheid met deze maatregel en een gebrek aan duidelijkheid over deze regeling. Daarnaast zou de ontnemingsmaatregel in het begin te ver zijn 'doorgeschoten' (het toepassen van de maatregel op zaken waarvoor deze niet zou zijn bedoeld).²⁷ In verband daarmee zou ook de instelling van de zogenaamde 'tien-zaken norm'²⁸ weerstand hebben opgeroepen binnen zowel het openbaar ministerie als de zittende magistratuur.

Organisatiehandhaving

Handhaving van continuïteit in de personele bezetting binnen een organisatie is door de deelnemers aan de expert meeting als belangrijke succesfactor vermeld. Een gebrek daaraan, in de zin van personele wisselingen, heeft immers niet alleen capaciteitsgebrek tot gevolg, maar kan ook het verlies van een adequaat niveau van kennis betekenen.

In de literatuur wordt in dit kader gewezen op de roulatie van officieren van justitie, die, gezien hun carrièreperspectieven, niet te lang op een specialistisch terrein werkzaamheden willen verrichten.²⁹ Personele wisselingen spelen ook een rol bij opsporingsdiensten. Reeds eerder (in paragraaf 3.2.1 'Deskundigheid') is vermeld dat de deelnemers constateren dat opsporingsambtenaren naar andere takken van dienst of een andere werkgever vertrekken.

De deelnemers aan de expert meeting hebben aangegeven dat meer continuïteit ten aanzien van ontnemingszaken kan worden bewerkstelligd indien een officier van justitie vanaf het begin tot het eind de leiding zou hebben over een ontnemingszaak. Volgens de literatuur levert het daarnaast een succesfactor op als geïnvesteerd wordt in kennis en ervaring van in ontneming gespecialiseerde parketsecretarissen.³⁰

Ook een vaste ontnemingskamer bij de rechtbanken en gerechtshoven kan volgens de deelnemers bijdragen aan continuïteit in de personele bezetting. Daarnaast zal integra-

²⁶ In dit kader is gewezen op een ten behoeve van de politiestructuren ontwikkelde ontnemingsmodule die ten aanzien van niet gecompliceerde zaken eenvoudig een berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan opstellen. Zie Everaars, Van der Neut en Simmelink 1999, hoofdstuk 'Ontneming in de praktijk'.

²⁷ Vrugink 2001, hoofdstuk 7 en Everaars, Van der Neut en Simmelink 1999, hoofdstuk 'Ontneming in de praktijk' en 'Vijf jaar ontnemingswetgeving: Hoe nu verder?'.

²⁸ Voor officieren van justitie bestond de verplichting om per jaar tien ontnemingsvorderingen in te dienen voor behandeling ter terechtzitting.

²⁹ Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 5.

³⁰ Nu zij volgens de auteurs in menig parket de materiedeskundigen bij uitstek zijn, over het algemeen minder snel van functie wisselen en voor een belangrijk deel van hun tijd zijn vrijgemaakt voor ontnemingszaken. Zie; Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 5.

tie van het strafrechtelijk onderzoek met het ontnemingsonderzoek er eerdere toe leiden dat dezelfde rechter(s) de zaken zal/zullen behandelen.

Procesinrichting

Tijdens de expert meeting is gesteld dat het bij aanvang van de strafzaak aandacht besteden aan de ontnemingszaak, een succesfactor oplevert. De strafzaak en de ontnemingszaak zouden volgens de deelnemers samen moeten opgaan. Derhalve zou bij aanvang een plan van aanpak moeten worden opgesteld.

Volgens de deelnemers moet het plan van aanpak aan diverse aspecten aandacht besteden. Zo dient de doelstelling van het ontnemingstraject duidelijk te worden geformuleerd. In dit kader dient aandacht te worden besteed aan de afweging of de ontnemingszaak zich al dan niet leent voor schikken en dient een afweging plaats te vinden tussen het verrichten van onderzoeksinspanningen om vermogensbestanddelen te achterhalen (en de daarmee gepaard gaande capaciteit en kosten) en het daarmee gepaard gaande te ontnemen geldbedrag.

Daarnaast moet in het plan van aanpak rekening worden gehouden met de benodigde onderzoekscapaciteit. De deelnemers signaleren dat financieel onderzoekers vaak pas op een te laat moment worden ingeschakeld bij een strafzaak. Dit terwijl door hen wordt gepleit voor het meer vanuit de geldstroom onderzoeken (in tegenstelling tot het traditioneel op de daad en dader onderzoeken). Ook in de literatuur wordt gesteld dat het op een te laat moment inschakelen van financiële kennis ervoor kan zorgen dat niet alle opsporingsmogelijkheden worden benut, waardoor een ontnemingszaak al in de voorfase kan stranden.³¹

Voorts moet bij aanvang van de ontnemingszaak aandacht moeten worden besteed aan internationale aspecten, die een zaak tijdrovend kunnen maken (zoals rechtshulpverzoeken). Daarnaast dient een duidelijke keuze te worden gemaakt op welke (rechts)personen al dan niet wordt (verder)onderzocht.

Volgens de deelnemers levert het een succesfactor op als bij de uitvoering sprake is van een coördinator voor het strafrechtelijk onderzoek en een coördinator voor het ontnemingsonderzoek. Daarbij zou een officier van justitie (die over kennis van ontnemingszaken beschikt) bij diverse onderzoeksafwegingen moeten worden betrokken.

Teneinde in de executiefase succesvol te kunnen zijn, dient volgens de literatuur reeds in een vroegtijdig stadium van het onderzoek rekening te worden gehouden met de in een later stadium te executeren vermogensbestanddelen.³² De deelnemers aan de expert meeting signaleren dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan (de mogelijkheid van) het leggen van beslag.

Voorts is het van belang (op zitting) een goed beeld te kunnen geven van de financiële situatie van de verdachte.³³ Volgens de deelnemers aan de expert meeting levert het een succesfactor op als door de opsporingsambtenaren een goed onderbouwd en realistisch rapport wordt opgesteld (waarbij het openbaar ministerie voorafgaande inbreng levert).

³¹ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 21.

³² Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 21.

³³ Kolthoff en Speijers 1997, hoofdstuk 4. Laatstgenoemde auteurs schrijven dat men anno 1997 nog niet in staat is op de zitting een goed beeld van de financiële situatie van de verdachte te geven.

De deelnemers zijn voorts van mening dat het van belang is om de strafzaak en de ontnemingszaak zoveel mogelijk tegelijkertijd op zitting aan te brengen. Volgens de literatuur wordt van deze mogelijkheid nog te weinig gebruik gemaakt.³⁴ Verder constateren zij dat het ontnemingsonderzoek er vaak 'bij komt te hangen' op het moment dat de strafzaak is afgerond. Dit geldt niet in de minste plaats voor de ten behoeve van het ontnemingsonderzoek beschikbare capaciteit.

Tenslotte zou het volgens de deelnemers een succesfactor opleveren als van een integrale ontnemingsaanpak wordt uitgegaan, onder meer ten aanzien van aspecten op het gebied van strafrecht-, civiel-, fiscaalrecht en bijzondere wetten. Hiermee wordt bedoeld dat het 'ontnemen' niet uitsluitend gericht behoeft te zijn op het langs strafrechtelijke weg ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, maar dat daarvoor ook gekeken dient te worden naar andere juridische instrumenten.

Procesbeheersing

Volgens de deelnemers aan de expert meeting is een evidente succesfactor het binnen het ontnemingstraject sturen op de realisatie van de vooraf geformuleerde doelstelling(en).

Volgens de deelnemers is hierbij een belangrijke (sturende) rol voor de officier van justitie weggelegd. In de literatuur sprak men (in 1997/1998) nog over een gebrek aan sturing dan wel toezicht door officieren van justitie op het verloop van ontnemingszaken.³⁵ Met de komst van het BOOM lijkt daarin enige verandering gebracht. De deelnemers aan de expert meeting geven in dit kader aan dat zij een sturende en adviserende rol toedelen aan officieren van justitie van het BOOM. Door hen wordt het als een verbetering gezien dat deze officieren van justitie van het BOOM thans nog enkel ontnemingszaken behandelen, waarbij het vergaren van bewijsmateriaal rond gronddelicten nog moet aanvangen of de zaak zich anderszins nog in een prematuur stadium bevindt. Op een dergelijke wijze kan de officier van justitie immers reeds bij aanvang van de strafzaak sturen op aspecten die van belang zijn voor de ontnemingszaak.

Wel stellen de deelnemers dat een gebrek aan afstemming tussen opsporingsdiensten en het openbaar ministerie met betrekking tot het traject van ontnemen als faalfactor moet worden aangemerkt. Dit kan met name leiden tot diverse onvolkomenheden ten aanzien van de ontnemingsvordering. Als voorbeelden van faalfactoren ten aanzien van de ontnemingsvordering wordt door de deelnemers onder meer gewezen op het soms indienen van een niet adequaat onderbouwde ontnemingsvordering, de afwezigheid van alternatieve ontnemingsberekeningen en het feit dat de hoogte van de vordering tot ontneming afwijkt van de berekening, zoals opgesteld door de financieel rechercheurs binnen de opsporing.

Tenslotte wordt volgens de deelnemers te weinig aandacht besteed aan de fase na afronding van de ontnemingszaak. In dit kader wordt gepleit voor het verrichten van onderzoek naar (en/of monitoren van) tot dan toe nog onbekende vermogensbestanddelen ook na (gedeeltelijke) afronding van de ontnemingszaak.

³⁴ Melen e.a. 2003, hoofdstuk 4. Volgens de auteur geldt dit met name ten aanzien van grote ontnemingszaken, vanwege de complexiteit en looptijd van het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO).

³⁵ Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 5 en Kolthoff en Speijers 1997, hoofdstuk 4.

3.2.3 Willen

Cultuur

De binnen een organisatie bestaande cultuur is onder meer van invloed op de manier waarop met ontnemingszaken wordt omgegaan en op het omtrent ontnemen geformuleerde beleid. De deelnemers aan de expert meeting hebben aangegeven dat zij constateren dat de nadruk nog immer ligt op de strafzaak en niet op de ontnemingszaak, waardoor het ontnemingstraject op de achtergrond raakt. Volgens de literatuur kan het stellen van prioriteit aan de strafzaak boven de ontnemingszaak leiden tot het miskennen van het belang van financiële expertise ten aanzien van de strafzaak.³⁶ Men zou in de strafrechtelijke praktijk dan ook nog altijd te weinig zijn ingesteld op de financiële zijde van de misdaad.³⁷

Voorgaande heeft gevolgen voor de keuzes die ten aanzien van het ontnemingstraject worden gemaakt; bijvoorbeeld ten aanzien van de in te zetten capaciteit. Zo stellen de deelnemers dat na afronding van de strafzaak vaak geen opsporingscapaciteit meer beschikbaar blijft ten behoeve van de ontnemingszaak (rechercheurs worden ingezet op een 'nieuwe' strafzaak). Hetzelfde zou opgaan voor de begeleiding en aansturing door het openbaar ministerie na afloop van de ontnemingszaak. Dit terwijl de literatuur constateert dat het stellen van prioriteit ten aanzien van opsporingsinvesteringen (zoals het beschikbaar stellen van capaciteit) een belangrijke rol speelt bij het succes van ontnemen.³⁸

Een model van 'asset sharing', waarbij de ontnemingsopbrengsten direct ten gunste komen van de opsporing en vervolging, zou een positieve prikkel kunnen genereren ten aanzien van het leveren van inspanningen op het gebied van ontneming.³⁹ Dit geldt temeer indien de op deze wijze verkregen gelden kunnen worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld opleiding.

Ook binnen de zittende magistratuur valt volgens de deelnemers te constateren dat voorrang wordt gegeven aan de strafzaak boven de ontnemingszaak. Dit uit zich in het eerder toekennen van zittingscapaciteit aan strafzaken dan aan ontnemingszaken. In de literatuur is de suggestie gedaan om, teneinde zittingscapaciteit te ontzien, bij kleine ontnemingszaken boetes op te leggen in plaats van over te gaan tot ontnemen.⁴⁰

Ten aanzien van de zittende magistratuur blijkt uit de gehouden interviews dat rechters kennelijk nog moeite hebben om een verdachte niet alleen in de strafzaak (gronddelict) maar tevens in de ontnemingszaak te veroordelen. De ontneming wordt nog te weinig gezien als een maatregel die gericht is op het herstel van de rechtmatige toestand. Het toewijzen van de ontnemingsmaatregel wordt dan ook gezien als een cumulatie van straf, hetgeen bij rechters tot terughoudendheid leidt.

³⁶ Zoals het op een te laat moment in de strafzaak inschakelen van financieel rechercheurs, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor zowel de (mogelijk later te starten) ontnemingszaak als voor de strafzaak. Zie: Kolthoff en Speijers 1997, hoofdstuk 4.

³⁷ Borgers 2001, hoofdstuk 3.

³⁸ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 2.

³⁹ Bij asset sharing kan worden gedacht aan het toekennen van (een gedeelte van) de opbrengsten van het in het kader van de ontnemingszaak ontnemen voordeel aan de instanties die ontneming mogelijk hebben gemaakt, zoals opsporende en vervolgende instanties. Het begrip kan ook in meer internationale context worden gebruikt: in het geval van internationale samenwerking bij een ontnemingszaak kunnen opbrengsten volgens een verdeelsleutel worden toegekend aan de aan het ontnemingsonderzoek meewerkende instanties van de desbetreffende landen.

⁴⁰ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk samenvatting, conclusies en suggesties.

Voorts is door de deelnemers gesteld dat het een faalfactor oplevert dat het beleid te veel is gericht op het te ontnemen bedrag en niet op de doelstelling van ontnemen. Hiermee wordt bedoeld dat een ontnemingsonderzoek wordt ingesteld om een 'bedrag' te kunnen ontnemen, waarbij uit het oog wordt verloren dat het uiteindelijk gaat om de dader(s) van het strafbare feit terug te brengen in de vermogenstoestand ten tijde voorafgaande aan het/de strafbare feit(en).

Tenslotte stellen de deelnemers aan de orde dat het aangaan van schikkingen een faalfactor ten aanzien van ontnemen kan opleveren. Ten eerste omdat schikkingsonderhandelingen veel tijd in beslag kunnen nemen. Ten tweede wordt het aangaan van een schikking als faalfactor beschouwd, omdat daarmee het ontnemingstraject wordt afgesneden. Aan de andere kant stellen de deelnemers dat schikken ook een succesfactor kan opleveren. Hiervan kan sprake zijn als het aangaan van een schikking (of een andere maatregel of sanctie dan ontnemen, zoals verbeurdverklaring) een efficiëntere oplossing oplevert dan ontnemen. Volgens de literatuur zou hiervan met name sprake kunnen zijn bij grotere ontnemingszaken.⁴¹

Bereidheid

Het beschikken over gemotiveerde werknemers binnen de gehele strafrechtelijke keten is als succesfactor genoemd door de deelnemers aan de expert meeting. Behalve dat de medewerkers binnen opsporingsdiensten, openbaar ministerie en zittende magistratuur gemotiveerd dienen te zijn om ontnemingszaken uit te voeren, is het tevens van belang dat zij affiniteit hebben met ontnemingszaken. Hieraan zou het volgens de deelnemers nog wel eens ontbreken.

In de literatuur wordt gesteld dat dit gebrek aan affiniteit met ontnemingszaken zijn oorzaak vindt in 'koudwatervrees', veroorzaakt door een gebrek aan kennis van de ontnemingswetgeving en financiële kennis.⁴² Tevens zou financieel onderzoek, met name bij opsporingsambtenaren, negatieve associaties oproepen. Dit zou eveneens gelden ten aanzien van bijzonder opsporingsambtenaren (zoals de Fiod/ECD).⁴³ Daarnaast wordt ontnemen door de verschillende actoren binnen de strafrechtelijke keten als betrekkelijk onbelangrijk beschouwd.⁴⁴

Overigens zou een ontwikkeling gaande zijn, waarin financieel rechercheren (waaronder ontnemen) steeds meer als een volwaardige manier van rechercheren wordt beschouwd.⁴⁵

Acceptatie

De deelnemers hebben als succesfactor aangevoerd dat opsporing, openbaar ministerie en zittende magistratuur elkaars specialismen dienen te erkennen.

Het door de officier van justitie in de ontnemingsvordering (zonder nadere motivering) afwijken van de door het opsporingsteam berekende wederrechtelijk verkregen voor-

⁴¹ Vrugink 2001, hoofdstuk 7.

⁴² Everaars, Van der Neut en Simmelink 1999, hoofdstuk 'Vijf jaar ontnemingswetgeving: Hoe verder?'. Dit wordt bevestigd in de gehouden interviews en de gehouden expert meetings.

⁴³ Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 5 en samenvatting.

⁴⁴ Nelen en Sabee 1998, hoofdstuk 5. Dit wordt actueel bevestigd.

⁴⁵ Mul 2002, hoofdstuk 4.

deel, wordt door de deelnemers aan de expert meeting als voorbeeld aangehaald van het niet erkennen van specialisme en wordt daarmee als faalfactor beschouwd.

In de literatuur wordt als reden hiervoor opgegeven dat officieren van justitie tot een realistische en verdedigbare eis dienen te komen en daarom eerder geneigd zijn aan enkele goed te bewijzen onderdelen van de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel de voorkeur te geven.⁴⁶

Samenwerking

Een gebrek aan samenwerking en, daarmee gepaard gaand, een gebrek aan informatie-uitwisseling, is door de deelnemers als een faalfactor benoemd. Dit neemt niet weg dat uit de literatuur blijkt dat informatie-uitwisseling ook niet altijd eenvoudig is.⁴⁷ Met name de afhankelijkheid van informatieverstrekkers en de traagheid van het verstrekken van informatie leveren in deze een probleem op.⁴⁸

In de literatuur wordt gesteld dat het uitwisselen van informatie tussen verschillende (eenheden van) opsporingsdiensten te wensen overlaat. Dit zou zijn oorzaak vinden in de gebrekkige administratie van gegevens, niet op elkaar aansluitende automatisering en/of informatiesystemen⁴⁹ en juridische belemmeringen zoals de bestaande wet- en regelgeving op dit gebied (waaronder de privacy wetgeving).⁵⁰ Ook het ontbreken van een landelijk digitaal cliënt-volgsysteem maakt dat de samenwerking tussen opsporingsinstanties niet optimaal is.⁵¹

Meer in het bijzonder is in de literatuur vermeld dat het verstrekken van informatie door de private sector (vooral de bankwereld) als knelpunt wordt beschouwd. Er bestaat kritiek op de formele opstelling van banken.⁵² Deze zouden zich noch immer terughoudend opstellen ten aanzien van verzoeken om informatieverstrekking, hetgeen tot een vertraging in de oplevering van stukken kan leiden.⁵³ De afgelopen periode zijn de relaties met de private sector echter geïntensiveerd (en geformaliseerd).⁵⁴ Een ingediend wetsvoorstel met betrekking tot het vorderen van gegevens van de financiële sector zou een verandering teweeg kunnen brengen ten aanzien van de informatie-uitwisseling door banken.⁵⁵

⁴⁶ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 3.

⁴⁷ Hiervoor worden door de auteurs verschillende redenen aangewezen. Zie: Mul en Schaap in Van de Bunt e.a. 1996, hoofdstuk 'Internationale informatie-uitwisseling omtrent witwassen'. De Doelder en Hoogenboom 1998, hoofdstuk 1.

⁴⁸ Door de auteur wordt met name gewezen op rechtshulpverzoeken. Zie: Meloen e.a. 2003, hoofdstuk 19.

⁴⁹ Nelen en Sabee 1998, samenvatting.

⁵⁰ Praktijkdag 'Zicht op geldstromen', Apeldoorn 9 oktober 2003.

⁵¹ Meloen e.a. 2003, hoofdstuk samenvatting, conclusies en suggesties.

⁵² Nelen en Sabee 1998, samenvatting.

⁵³ Mul 2002, hoofdstuk 4.

⁵⁴ Banken en witwassen, NIBE-SVV, 2002, hoofdstuk 5.

⁵⁵ Wetsvoorstel 28.353. Dit wetsvoorstel wijzigt het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector in verband met de uitvoering van het protocol van 16 oktober 2001 (Trb. 2001, 187) met betrekking tot het Verdrag tot wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2000, 96). Met dit voorstel worden nieuwe opsporingsbevoegdheden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering voor het vorderen van gegevens bij financiële instellingen, zowel voor nationale opsporingsonderzoeken als voor internationale rechtshulpverzoeken. Het voorstel is op 28 november 2002 zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste-Kamercommissie voor Justitie heeft op 20 januari 2004 het eindverslag uitgebracht. De plenaire behandeling vindt plaats op 16 maart 2004.

De bereidheid tot samenwerken tussen de verschillende actoren binnen de strafrechtelijke keten, maar ook tussen de verschillende opsporingsdiensten, wordt als een succesfactor beschouwd door de deelnemers aan de expert meeting. Ook in de literatuur wordt voorgaande bevestigd. Ook de samenwerking met buitenlandse opsporings- en vervolgende instanties is naar voren gebracht. Zo levert het hebben van vaste internationale aanspreekpunten volgens de deelnemers een succesfactor op.

De door de deelnemers in dit kader genoemde faalfactor betreft een door hen geconstateerd gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren die een rol spelen bij de strafzaak en degenen die werkzaamheden verrichten ten aanzien van de ontnemingszaak. Meer specifiek is een gebrek aan samenwerking genoemd tussen het opsporingsteam dat de strafzaak onderzoekt en financieel deskundige opsporingsambtenaren. Zo kan ten behoeve van het (ontnemings)onderzoek relevante financiële informatie verloren gaan indien een financieel deskundige niet bij bepaalde opsporingshandelingen wordt betrokken. Volgens de deelnemers levert het een succesfactor op als de ontnemingsofficier van justitie en de zaakofficier meer met elkaar samenwerken.

3.3 Bevindingen praktijkonderzoek en expert meetings

3.3.1 Kennen

Deskundigheid

Het beschikken over voldoende kennis over ontneming wordt als een succesfactor genoemd door de deelnemers aan de tweede expert meeting, alsmede door de geïnterviewden. Dit acht men van belang voor zowel de actoren binnen de opsporingsdiensten, het openbaar ministerie alsmede voor de zittende magistratuur. Echter, zowel uit het praktijkonderzoek (dossieronderzoek en interviews), alsmede uit de expert meeting blijkt dat de vereiste deskundigheid op het gebied van het ontnemen door alle geledingen heen thans nog als onvoldoende wordt aangemerkt.

Een gebrek aan deskundigheid op het gebied van het ontnemen doet zich onder andere voor bij de tactisch rechercheurs, die onderzoek verrichten naar het gronddelict. Indien door de teamleiding deze ondeskundigheid direct wordt onderkend, dan is meer dan eens besloten bij aanvang van het onderzoek direct financiële deskundigen te betrekken. Echter, dit blijkt geen vanzelfsprekendheid te zijn. Veel eerder blijkt dat de financiële deskundige pas erbij wordt gehaald op het moment dat het onderzoek al enige tijd gaande is. Tevens komt uit de interviews naar voren, waarbij de geïnterviewden deels geconfronteerd werden met de bevindingen uit het praktijkonderzoek, dat de deskundigheid van de financieel rechercheurs ook wel eens te wensen overlaat.

Van één van de geïnterviewden, een financieel rechercheur, vernamen wij dat hij onvoldoende deskundig was om de uiteindelijke rapportage en de daaraan ten grondslag liggende processen-verbaal op te stellen. Hierdoor was het slechts mogelijk om tot een goede kwalitatieve ontnemingsrapportage te komen dankzij de ondersteuning van accountants van het BOOM.

Daarnaast wezen de deelnemers aan de expert meeting en enkele geïnterviewden ook op het feit dat het rouleren van medewerkers als een faalfactor kon worden aangemerkt. Of het nu ging om financieel rechercheurs bij de politie of om ontnemingsofficieren van justitie dan wel om terzake kundige rechters, het veranderen van functie had een negatieve invloed op de voortgang van het ontnemen. Met name omdat nieuwe medewerkers zich het dossier nog eigen dienden te maken.

Een succesfactor is, indien de samenstelling van een team van de politie gedurende een lange tijd ongewijzigd blijft. Hierdoor is veel kennis en ervaring binnen dat team voorhanden en is men goed op elkaar ingespeeld. Bovendien hadden in het onderzochte geval enkele teamleden goede contacten, ervaring met en kennis van een land waaraan een rechtshulpverzoek was gedaan. Dit leidde ertoe dat er kwalitatief goed en relatief zeer snel onderzoek kon worden verricht in dat land ten behoeve van zowel de hoofdzaak als de ontnemingszaak.

Een gebrek aan kennis bij de officier van justitie verkleint de kans op het succesvol voltooien van de ontnemingszaak. Als voorbeeld kan dienen het feit dat het ter zitting brengen van een ontnemingszaak lang op zich liet wachten, omdat de officier van justitie de zaak te complex vond en dan met name het vaststellen van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Tijdens de interviews en (in mindere mate) gedurende de expert meetings gaven de deelnemers aan dat de indruk bij hen was gewekt dat de deskundigheid van de rechters op het gebied van het ontnemen niet in alle gevallen voldoende was. Als voorbeeld werd onder andere genoemd dat rechters, gebonden aan de beoordeling van het criterium of het horen van een tijdig opgegeven getuige in het redelijk belang is van de verdediging, 'het zekere voor het onzekere' lijken te nemen en het horen van door de verdediging opgegeven getuigen snel accepteren. De beoordeling van voorgaand noodzakelijkheids criterium, te weten of de noodzaak tot het horen van de getuige aanwezig is, is een criterium dat bij de Hoge Raad echter geen stand houdt, zelfs niet indien rechter en openbaar ministerie met de verdediging akkoord gaan het geschil tot de kern te beperken. Wel kan met goede kennis van zaken ook bij de huidige regels efficiënter worden geprocedeerd.⁵⁶ Verder ontstaan er na iedere schorsing voor de verdediging nieuwe kansen.⁵⁷ Ter aanvulling werd door een geïnterviewde, werkzaam binnen de zittende magistratuur, aangegeven dat dit naar zijn mening ook een rol speelt bij de wijze waarop de rechter de betreffende zaak voorziet. Verder gaf de geïnterviewde aan dat rechters ook niet altijd grote affiniteit met financiële gegevens hebben. Wat daarvan ook zij, er wordt thans binnen de zittende magistratuur aandacht besteed aan het ontwikkelen van het kennisniveau op het gebied van de ontnemingswetgeving, door bijvoorbeeld het aanbieden van cursussen dienaangaande.⁵⁸

Begeleiding

Volgens enkele geïnterviewden is de tendens dat de begeleiding van de tactisch rechters in ontnemingszaken met name uitgevoerd wordt door financieel rechters. Zo blijkt dat zij niet alleen de tactische rechters aanstuurden maar dat ook de tolken, voorafgaand aan hun inzet, uitgebreid geïnstrueerd werden. Bovendien blijkt in die gevallen dat bij de huiszoeken⁵⁹ telkens financieel rechters aanwezig zijn geweest.

Deze succesfactor kan ook een faalfactor zijn indien de sturing door de financieel rechters plaatsvindt, omdat de coördinator of de zaaksofficier te weinig kennis in huis heeft om de (aan)sturing zelf uit te voeren. Uit het praktijkonderzoek en enkele

⁵⁶ HR 29 februari 2003, LJN AE 8849.

⁵⁴ HR 14 januari 2003, AE 9668, AE 8779 en AE 8880

⁵⁸ Kennis met de door de Hoge Raad geaccepteerde vermogensvergelijkingsmethode (HR 28 mei 2002, AE 1182) en de beredeneerde kasopstelling (HR 1 november 2002, AE 3569) is van groot belang voor efficiency in ontnemingszaken.

⁵⁹ In de wet wordt dit dwangmiddel thans doorzoeking genoemd. Nu in het algemeen spraakgebruik nog overwegend de term huiszoeking wordt gebruikt, is in deze rapportage de term huiszoeking gehanteerd.

interviews bleek dat een tactisch teamleider en/of een zaaksofficier niet beschikten over voldoende kennis met betrekking tot het ontnemen om het onderzoek te kunnen (aan)sturen. Dit heeft ertoe geleid dat de financieel rechercheurs niet dan wel onvoldoende werden begeleid. In een enkel geval heeft dit geresulteerd in een belemmering van de voortgang van de ontnemingszaak. De betreffende financieel rechercheur was door de geringe sturing, naar eigen zeggen, nauwelijks gemotiveerd zodat de zaak lange tijd 'op de plank' is blijven liggen. Bovendien moest hij de handelingen, die in het kader van de ontnemingszaak dienden te worden verricht, zelf uitvoeren zonder verdere ondersteuning en begeleiding. Van een andere financieel deskundige vernamen wij dat toen hij zijn eindrapport wilde opstellen, daarbij eveneens geen begeleiding c.q. ondersteuning was geweest. Het uiteindelijke rapport heeft om die reden dan ook langer, dan volgens hem nodig was, op zich laten wachten. De benodigde en gevraagde begeleiding heeft hij uiteindelijk gekregen van medewerkers van het BOOM.

Kennisoverdracht

In enkele gevallen bestond bij de tactisch rechercheurs weerstand om gebruik te maken van de kennis van financieel rechercheurs en/of financiële deskundigen. Dit heeft er incidenteel toe geleid dat werd besloten om in het geheel geen ontnemingsonderzoek uit te voeren. Ook kwam het voor dat de tactisch rechercheurs tijdens de door hen af te nemen verhoren en/of tijdens huiszoekingen, geen dan wel onvoldoende rekening hielden met de financiële aspecten.

Verder werd door geïnterviewden aangegeven (het ging hierbij om twee verschillende zaken) dat de kennisoverdracht onderling juist groot was. Dit werd voor een deel verklaard door het feit dat het betreffende kernteam reeds gedurende lange tijd in dezelfde samenstelling werkzaam was. De tactisch rechercheurs waren in dat team er van doordrongen, dit als gevolg van de intensieve samenwerking met de financieel rechercheurs, dat juist die kennisoverdracht van belang was voor een goed resultaat. Een bijkomstigheid was dat het daardoor niet meer noodzakelijk was om voorafgaand aan elk nieuw onderzoek de relevantie van het financieel onderzoeken te motiveren c.q. te verklaren. In een andere door ons onderzochte zaak bleek, mede aan de hand van interviews, dat de tactische rechercheurs door middel van briefings en draaiboeken op de hoogte werden gehouden van het financiële onderzoek. Het voor de ontnemingszaak benodigde feitenmateriaal werd dan ook door de tactisch rechercheurs als vanzelfsprekend meegenomen in hun onderzoek.

Als succesfactor werd genoemd de kennisoverdracht tussen financieel rechercheurs onderling. Dit draagt ertoe bij dat de kwaliteit van de uiteindelijke rapportage wordt verhoogd. Blijkens mededeling van een geïnterviewde lezen en/of beoordelen de financieel rechercheurs van zijn team elkaars rapporten.

Door enkele geïnterviewden werd opgemerkt dat kennisoverdracht van de BOOM officieren van justitie aan de financiële rechercheurs in de praktijk heeft bijgedragen aan een succesvolle en adequate uitvoering van het onderzoek.

3.3.2 Kunnen

Organisatie-inrichting

Uit met name de interviews kwam naar voren dat bij enkele onderzoeken vanaf het allereerste begin, de organisatie zodanig was ingericht dat zowel op de hoofdzaak als op het ontnemen kon worden gestuurd. De aanwezigheid van voldoende kwalitatief goede mensen, middelen (BOP-regeling) en mogelijkheden maken dat ontnemingszaken succesvol (kunnen) verlopen.

Uit het praktijkonderzoek bleek dat in enkele gevallen de bestaande capaciteit niet altijd efficiënt werd ingezet en financiële rechercheurs zich bezig hielden met voor hen oneigenlijke werkzaamheden, waaronder het uitwerken van tapverslagen en het verrichten van observaties. Dit zou niet alleen te maken hebben met het stellen van prioriteiten binnen het team, maar ook met de 'waan van de dag', aldus een geïnterviewde. In de praktijk leidde dit ertoe dat de doorlooptijd van de ontnemingszaak werd vertraagd.

Een (voortdurend) gebrek aan voldoende capaciteit (lees: financieel rechercheurs), leidt aldus de geïnterviewden tot het maken van keuzes: welke zaken wel en welke niet onderzoeken. Het directe gevolg daarvan is dat een substantieel deel van de aangeboden zaken blijft liggen. Dat blijkt indirect ook uit het feit dat enkele geïnterviewden aangaven dat zij als financieel rechercheur alle tijd en gelegenheid krijgen om zich te concentreren op één zaak. Dit kan een ideale situatie opleveren. Wanneer dat echter tot gevolg heeft dat daardoor andere zaken niet kunnen worden opgepakt, kan dit laatste tevens aangemerkt worden als een faalfactor. Een andere oorzaak dat niet een grote hoeveelheid ontnemingszaken wordt opgepakt, is dat zowel binnen de politie als het openbaar ministerie en de zittende magistratuur onvoldoende interesse bestaat voor dergelijke onderzoeken.

Voor wat betreft de organisatie-inrichting is voor het openbaar ministerie en de zittende magistratuur ook een niet onbelangrijke rol weggelegd. Uit met name de interviews is ons gebleken dat veel moeite moet worden gedaan om een ontnemingszaak op de zitting geplaatst te krijgen. Een mogelijke oorzaak daarvan is het gebrek aan zittingscapaciteit bij de verschillende rechtbanken. Om die reden is binnen een rechtbank thans overgegaan tot het jaarlijks reserveren van een aantal dagen voor de behandeling van ontnemingszaken. Ook blijkt dat in de praktijk de behandeling van ontnemingszaken wordt opgeschoven om voorrang te bieden aan meer dringender(straf)zaken. Eén geïnterviewde gaf daarbij aan dat de behandeling van (straf)zaken, waarin personen gedetineerd zijn, voorrang hebben boven ontnemingszaken. Maar ook het (aanvullend) horen van getuigen levert vertraging in de doorlooptijd op. Bovendien komt het meer dan eens voor dat nadere vragen worden gesteld aan de financieel deskundigen, hetgeen veel extra werk oplevert, terwijl getwijfeld wordt aan de noodzaak daarvan. In het algemeen kan worden gesteld dat zowel de rechtbank als het Hof over onvoldoende zittingscapaciteit beschikken.

Tijdens de tweede expert meeting kwam naar voren dat het in de praktijk blijkt te functioneren wanneer bijvoorbeeld het BOOM met andere diensten, zoals FIOD en de rechercheafdelingen binnen de regio's, onderling afspraken maken over een intensievere samenwerking op het gebied van ontnemen.

Tot slot was men van mening dat ook binnen de zittende magistratuur nog het nodige kan worden gedaan om de complexe ontnemingszaken bij de rechters te krijgen, die

terzake het meest deskundig zijn. Men gaat ervan uit dat dit ook te maken heeft met organisatorische factoren.

Organisatiehandhaving

Bij het afsluiten van het financiële onderzoek lijkt de aandacht voor de ontnemingszaak, aldus enkele geïnterviewden, af te nemen bij de teamleiders. Als gevolg daarvan is het meer dan eens voorgekomen dat de afronding van de ontnemingszaak veel langer heeft geduurd dan nodig was. Ook het tussentijds wisselen van de zaakofficier van justitie blijkt in het algemeen te leiden tot vertraging in de afronding van de ontnemingszaak.

Uit met name de interviews bleek dat ontnemingszaken in de praktijk achter worden gesteld bij de reguliere tactische recherche onderzoeken. Bovendien lijkt ook sprake te van desinteresse. Juist voor het succesvol laten verlopen van ontnemingszaken werd voorgesteld om het BOOM uit te breiden, zodat nog meer door de verschillende opsporingsinstanties een beroep kan worden gedaan op specialisten op het gebied van ontnemen. In de praktijk ziet men, aldus een geïnterviewde, dat door het gebrek aan interesse onvoldoende capaciteit voor ontnemingszaken ter beschikking wordt gesteld.

Procesinrichting

Door vooraf goed na te denken over de aanpak van een ontnemingszaak wordt de kans op succes(sen) vergroot. Een goede planning van de activiteiten die in het kader van de ontnemingszaak dienen te worden uitgevoerd, alsmede het adequaat bijhouden, onderhouden en indelen van het zaaksdossier draagt bij aan een snelle voortgang van de zaak. Dit geldt niet alleen voor het onderzoeksteam zelf, maar ook voor de officier van justitie.

Uit de interviews kwam tevens naar voren dat het als een voordeel wordt gevoeld indien de strafzaak en de ontnemingszaak gelijktijdig worden behandeld. Dezelfde rechters behandelen de ontnemingszaak en de strafzaak, zodat kennis van rechters niet verloren gaat. Uit een gesprek met een geïnterviewde kwam naar voren dat het niet in alle gevallen lukt om gelijktijdig uitspraak te doen in zowel de strafzaak als de ontnemingszaak. Met name zou dat het geval zijn op het moment dat er sprake is van meerdere verdachten.

Tijdens de tweede expert meeting kwam naar voren dat op het moment dat de strafzaak is afgerond, de betrokkenheid van het openbaar ministerie lijkt af te nemen. Met name gaat het dan om het gegeven dat de zaakofficier, in geval dat hoger beroep wordt aangetekend, de zaak dient over te dragen aan de advocaat-generaal (AG). In dit geval moet de zaakofficier de zaak overdragen, terwijl aan de andere kant de advocaat van de verdachte in het vervolgetraject bij de zaak betrokken blijft. In de praktijk wordt dit soms ondervangen doordat een AG reeds vroegtijdig meekijkt over de schouders van de ontnemingsofficier.

Een andere naar voren komende faalfactor is dat de periode tussen de behandeling in eerste aanleg van de strafzaak en de uiteindelijke behandeling van de ontnemingszaak in de regel lang is. Het ontnemingsonderzoek kan nog maximaal 2 jaar doorlopen. Tevens kan er in de strafzaak sprake zijn van het instellen van appèl waardoor de afronding hiervan langer duurt. Voorts werd melding gemaakt van het feit dat ontnemingszaken worden verdrongen door strafzittingen. Vorenstaande resulteert erin dat het

meer dan eens voorkomt dat de samenstelling van de rechtbank een andere is. Reeds opgedane dossierwetenschap is daarmee verloren gegaan.

Procesbeheersing

Uit ons onderzoek bleek tevens dat het ontnemingsproces beter zou kunnen worden beheerst indien een afzonderlijke officier voor het ontnemingstraject zou worden aangesteld: een officier die is vrijgemaakt van de strafzaak. Voorwaarde is dan wel dat de ontnemingsofficier vanaf de aanvang het onderzoek naar het strafbare feit daarbij betrokken is en aldus adequate dossierkennis bezit. Daarbij werd door een geïnterviewde aangegeven dat het dan van belang is dat binnen het politieteam een afzonderlijk financieel coördinator aanwezig is. Deze financieel coördinator kan in het financiële onderzoek het aanspreekpunt en de gesprekspartner zijn van onder andere de tactisch coördinator van het politieonderzoek en de respectievelijke zaaks- en ontnemingsofficier van justitie.

Verder bleek uit met name de door ons gehouden interviews dat in drie van de acht onderzochte zaken dat de toegewezen verzoeken van de verdediging, waaronder het horen van getuigen en/of andere onderzoekshandelingen, vertraging opleverde in de voortgang. Bovendien zou blijken dat de verdediging zich niet altijd hield aan de door de rechtbank gestelde termijnen om schriftelijk te reageren. Hierop is geen wettelijke sanctie gesteld; de rechtbank kan enkel nog rappelleren. In dit kader is voorgesteld bijvoorbeeld een rolreglement op te stellen, waarin afspraken zijn opgenomen over bijvoorbeeld reactietermijnen en eventuele gevolgen van het afwijken daarvan, dan wel dergelijke termijnen wettelijk te regelen.

3.3.3 Willen

Cultuur

Ten aanzien van cultuur zijn wij door enkele geïnterviewden gewezen op het feit dat er binnen de regiokorpsen weerstand blijkt te zijn tegen financieel rechercheren. Het oplossen van het delict, zonder daarbij aandacht te besteden aan de financiële zijde van de zaak, blijkt de voorkeur te hebben. Als mogelijke reden werd gegeven dat de leiding van een desbetreffend regioteam van mening was dat een ontnemingstraject veel tijd en inspanning kostte, terwijl dat maar weinig rendement op zou leveren. Zo werden de financieel recheurs in een door ons onderzochte zaak niet betrokken bij het tactisch recheoverleg en moesten zij, naar eigen zeggen, voortdurend een concurrentiestrijd voeren met het tactische onderzoeksteam. Of al dan niet tot ontnemen wordt overgegaan lijkt dan ook een beslissing te zijn die genomen wordt binnen en door het betreffende politiekorps.

Tijdens de tweede expert meeting is gesproken over de schikkingsonderhandelingen die namens het openbaar ministerie worden gevoerd met de raadsman van de verdachte. De deelnemers waren van mening dat de duur van de schikkingsonderhandelingen afhangt van de mate waarin de officier van justitie de regie voert. Aan de andere kant verloopt over het algemeen een schikkingsvoorstel sneller, dan de zaak ter terechtzitting te laten behandelen. Het kan volgens een geïnterviewde ook voorkomen dat een rechter de ontnemingszaak aanhoudt, teneinde partijen (lees: openbaar ministerie en de verdachte) in de gelegenheid te stellen om de zaak te schikken. Vanzelfsprekend geldt dat het aanhouden van de zaak tot vertraging leidt.

Ook leeft binnen de opsporingsinstanties het gevoel dat soms te gemakkelijk wordt overgegaan tot een schikking (voor een bedrag dat lager ligt dan het wederrechtelijk verkregen voordeel).

Bereidheid

In enkele door ons onderzochte zaken werden door de teamleiding vanaf de start van het strafrechtelijk onderzoek financiële rechercheurs bij de zaak betrokken. Daardoor kon er direct specifieke aandacht besteed worden aan de financiële aspecten in het onderzoek. Bovendien is door enkele geïnterviewden aangegeven dat de tactisch rechercheurs bereid waren om de financiële rechercheurs te ondersteunen. Ook bestond in die gevallen binnen het regiokorps en het openbaar ministerie de bereidheid om te ontnemen. De doorlooptijd van onderzoekshandelingen werd hierdoor bevorderd.

In tegenstelling tot de hiervoor beschreven zaken blijkt uit enkele andere door ons onderzochte zaken dat de tactische teamleiding geen tot weinig bereidheid toonde om te investeren in ontnemingszaken. In een enkel geval heeft dit ertoe geleid dat een financieel rechercheur door eigen inspanning bij de officier van justitie telefoontaps wist te realiseren, waardoor alsnog belangrijke informatie werd verkregen. Een nadeel daarvan was dat hij door al die extra inspanningen meer tijd nodig had om het financiële onderzoek af te ronden.

In het buitenland te verrichten onderzoeken, waar in de meeste gevallen middels rechtshulpverzoeken teruggevallen dient te worden op 'verdragenrecht' met vaak daaraan gekoppeld formeel/bureaucratische (en daardoor trage) procedures, blijken vaak tot vertraging te leiden. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat indien een rechtshulpverzoek aan een ander land gepaard kan gaan met het leggen en onderhouden van persoonlijke contacten, de snelheid en het resultaat van dit proces aanmerkelijk kan worden verbeterd. Volgens enkele door ons geïnterviewden levert het een voordeel op wanneer persoonlijke contacten worden gelegd en onderhouden in de betreffende 'buitenlanden'.

Acceptatie

Bij bestudering van een dossier bleek ons dat in eerste instantie zowel het GVO als het SFO gestart werd vanuit het regiokorps. Van enkele geïnterviewden vernamen wij dat tijdens het onderzoek bleek dat dit onderzoek omvangrijker bleek te zijn dan aanvankelijk gedacht werd. Op basis van voornoemde redenen is toen besloten het onderzoek over te dragen aan het Kernteam. De acceptatie van dit besluit heeft binnen het regiokorps geen problemen opgeleverd.

Verder hebben wij uit de interviews kunnen opmaken dat acceptatie geen vanzelfsprekendheid is, maar dat daar enige tijd overheen gaat. Zo vernamen wij van een financieel rechercheur dat er bij aanvang van zijn detachering bij een ander korps geen acceptatie was voor zijn inbreng. Gedurende de loop van het onderzoek bleek de acceptatie echter groter te worden, zodat uiteindelijk sprake was van saamhorigheid en binnen het team ook door de tactische rechercheurs op financiële aspecten werd gelet.

Tijdens de tweede expert meeting werd de stelling aan de deelnemers voorgelegd dat het gevoel bestaat dat in de betreffende regiokorpsen de financieel rechercheurs te veel in een hokje zitten waardoor isolement is gecreëerd. Voor de deelnemers was dit herkenbaar.

Samenwerking

Samenwerking met derden blijkt voor een succesfactor te zorgen. Zo werd bijvoorbeeld in een zaak samengewerkt met een accountant van de Dienst Recherche Ondersteuning en met ervaren tolken. De inbreng van beide partijen resulteerde in een kwalitatief goed onderzoek. De doorlooptijd van onderzoekshandelingen werd hierdoor bevorderd.

In een andere zaak blijkt een FIOD-medewerker gedetacheerd te zijn bij een team van een regiokorps. De samenwerking tussen de (financiële) rechercheurs en de gedetacheerde FIOD-medewerker was volgens de door ons geïnterviewden goed te noemen. Uiteindelijk is deze samenwerking ook de ontnemingszaak ten goede gekomen.

Verder is gebleken dat in een andere zaak de samenwerking tussen verschillende disciplines binnen de politie als een succesfactor is aangemerkt, hetgeen een bijdrage heeft geleverd aan onder meer de doeltreffendheid en snelheid van handelen. In dit geval ging het om een bancaire deskundige van het KLPD. Deze samenwerking was bovendien in zowel het tactische als het financiële onderzoek aanwezig waardoor vanaf het begin van het onderzoek een 'gemeenschappelijk belang' is gecreëerd. Verdere samenwerking dat voor een succesfactor heeft gezorgd ziet met name op de samenwerking tussen de financiële rechercheurs en de samenwerking met ontnemingsofficieren.

De samenwerking met bancaire instellingen blijkt traag te verlopen. Opgemerkt dient te worden dat het voor banken niet altijd eenvoudig is om alle gevraagde c.q. gewenste informatie binnen korte tijd te verzamelen. Daarnaast kunnen juridische belemmeringen een rol spelen.

4 Procesanalyse

4.1 Inleiding

Teneinde te kunnen beoordelen of binnen het ontnemingsproces sprake is van fasen die ten aanzien van de doorlooptijd van het gehele proces als kritisch kunnen worden aangemerkt, hebben wij een procesanalyse uitgevoerd. Doelstelling van deze procesanalyse was enerzijds het in kaart brengen van het globale verloop van het ontnemingsproces (het vervaardigen van een procesbeschrijving), zodat in een latere fase van het onderzoek faal- en succesfactoren aan procesfasen kunnen worden gerelateerd (hoofdstuk 5). Fasen waarin sprake is van een concentratie van faal- en succesfactoren kunnen dan als kritisch worden aangemerkt.

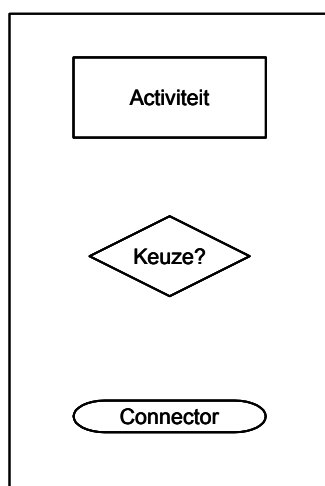
Daarnaast is op basis van de procesbeschrijving een zogenaamde kritieke-padanalyse uitgevoerd, waarbij de relatieve doorlooptijd tussen verschillende toestanden (te definiëren als de momenten direct na afronding van een procesfase) in beeld wordt gebracht. Op basis van deze analyse kan het kritieke pad worden bepaald: deze bestaat uit de aaneenschakeling van doorlooptijden tussen opeenvolgende toestanden volgens de langst durende route (aaneenschakeling van procesfasen).

4.2 Procesbeschrijving

De in onderstaande opgenomen procesbeschrijving is totstandgekomen op basis van informatie uit wetgeving, literatuur, de eerste expert meeting, gesprekken met officieren van justitie van het BOOM en de bevindingen uit het praktijkonderzoek.

Voor de procesbeschrijving is een eenvoudige schematechniek gebruikt waarbij de relaties tussen activiteiten zijn weergegeven. De leesrichting van de schema's is van links naar rechts en van boven naar beneden. Afwijkende richtingen worden daarbij door pijlen aangegeven.

In de schema's zijn de navolgende symbolen gebruikt:

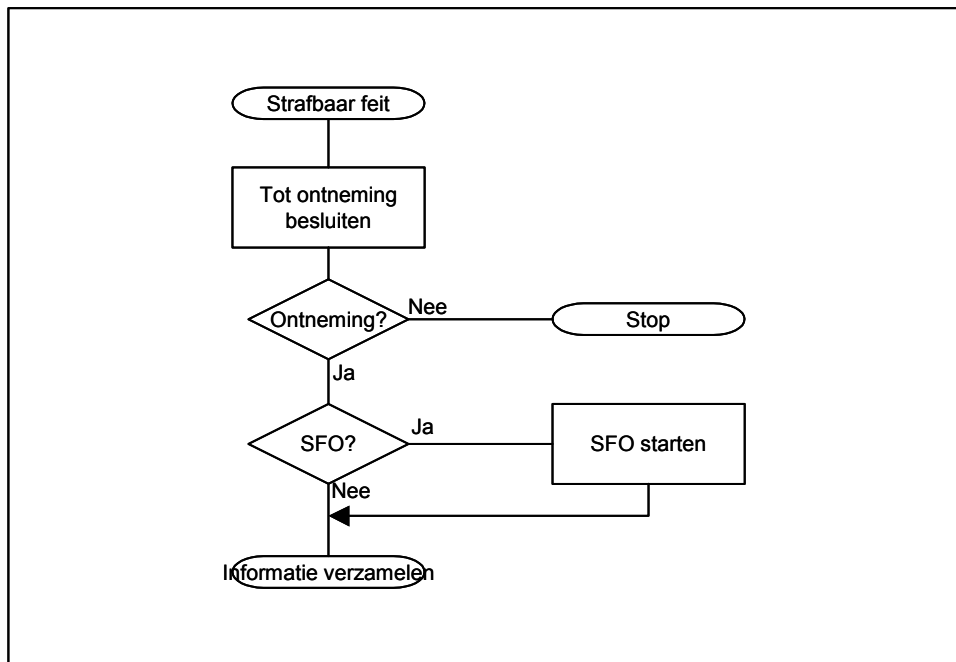


Activiteit. Dit symbool wordt gebruikt voor een set van handelingen die door een organisatie-eenheid worden uitgevoerd.

Keuze. Het onderscheidend criterium wordt steeds in het symbool aangegeven. Door middel van een kort commentaar wordt aangegeven bij welke keuze een navolgende stroom van activiteiten wordt gevolgd.

Connector. Dit symbool wordt gebruikt als aanduiding voor de toestand of gebeurtenis bij de start van een proces, als verwijzing naar een ander proces of als aanduiding voor beëindiging van een proces.

4.2.1 Besluitvorming ontneming

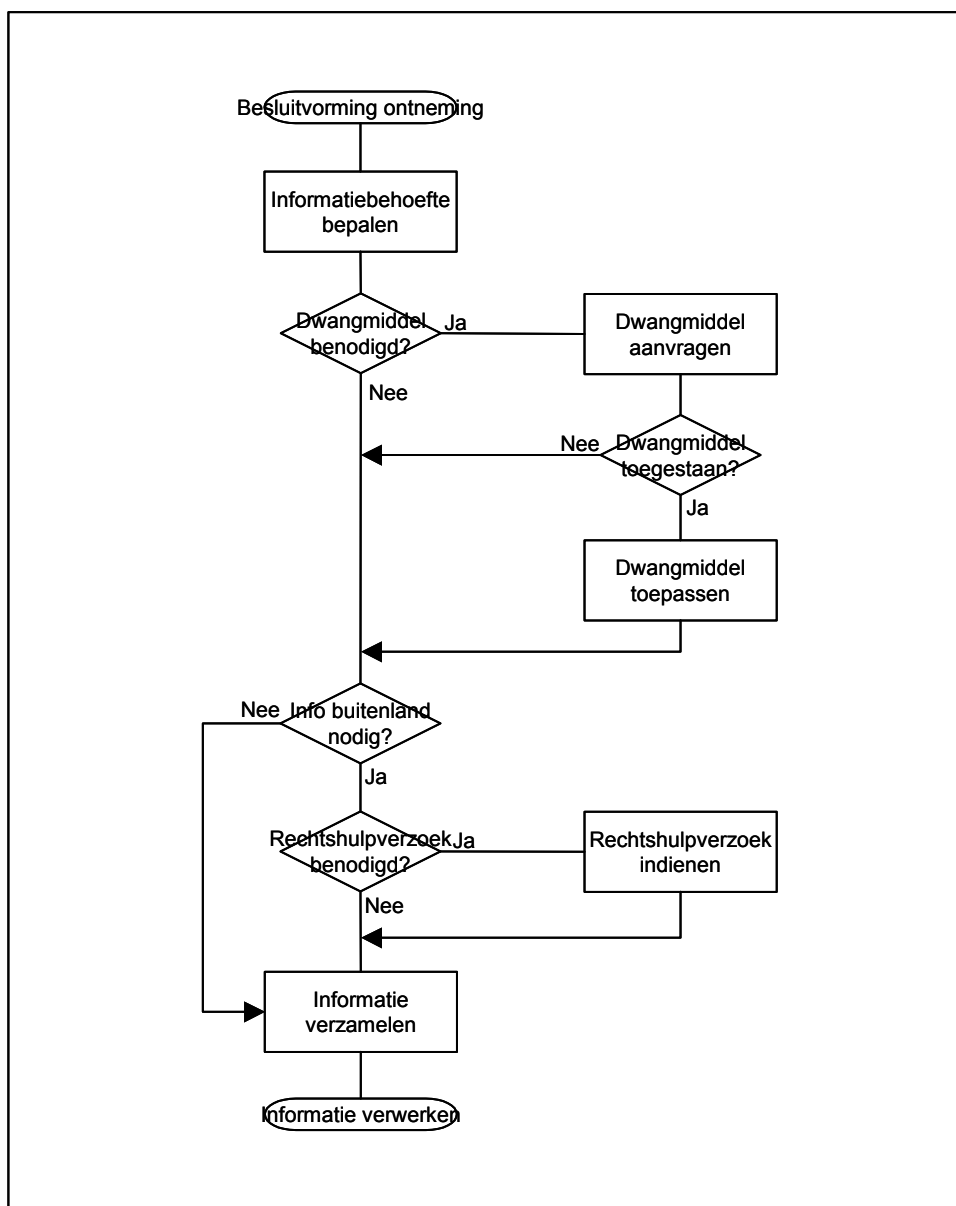


Het ontnemingsproces zoals voor dit onderzoek gedefinieerd, vangt aan met het besluit om over te gaan tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Er is geen voorgeschreven moment waarop een dergelijk besluit dient te worden genomen.

Voor het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) is minimaal vereist dat sprake is van een strafbaar feit waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd en waardoor op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen. Ten behoeve van het ontnemingsproces kan een SFO worden geopend op basis waarvan verdergaande dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Dit is echter niet altijd noodzakelijk. Ook in het kader van de uitoefening van de 'reguliere' onderzoekshandelingen en dwangmiddelen met betrekking tot de bewijsvoering in zake het gronddelict kan financieel bewijs worden verkregen.

Indien bij de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gekozen voor het toepassen van de vermogensvergelijking (in plaats van bijvoorbeeld de transactiewinst) is een SFO praktisch immer noodzakelijk.

4.2.2 Informatie verzamelen

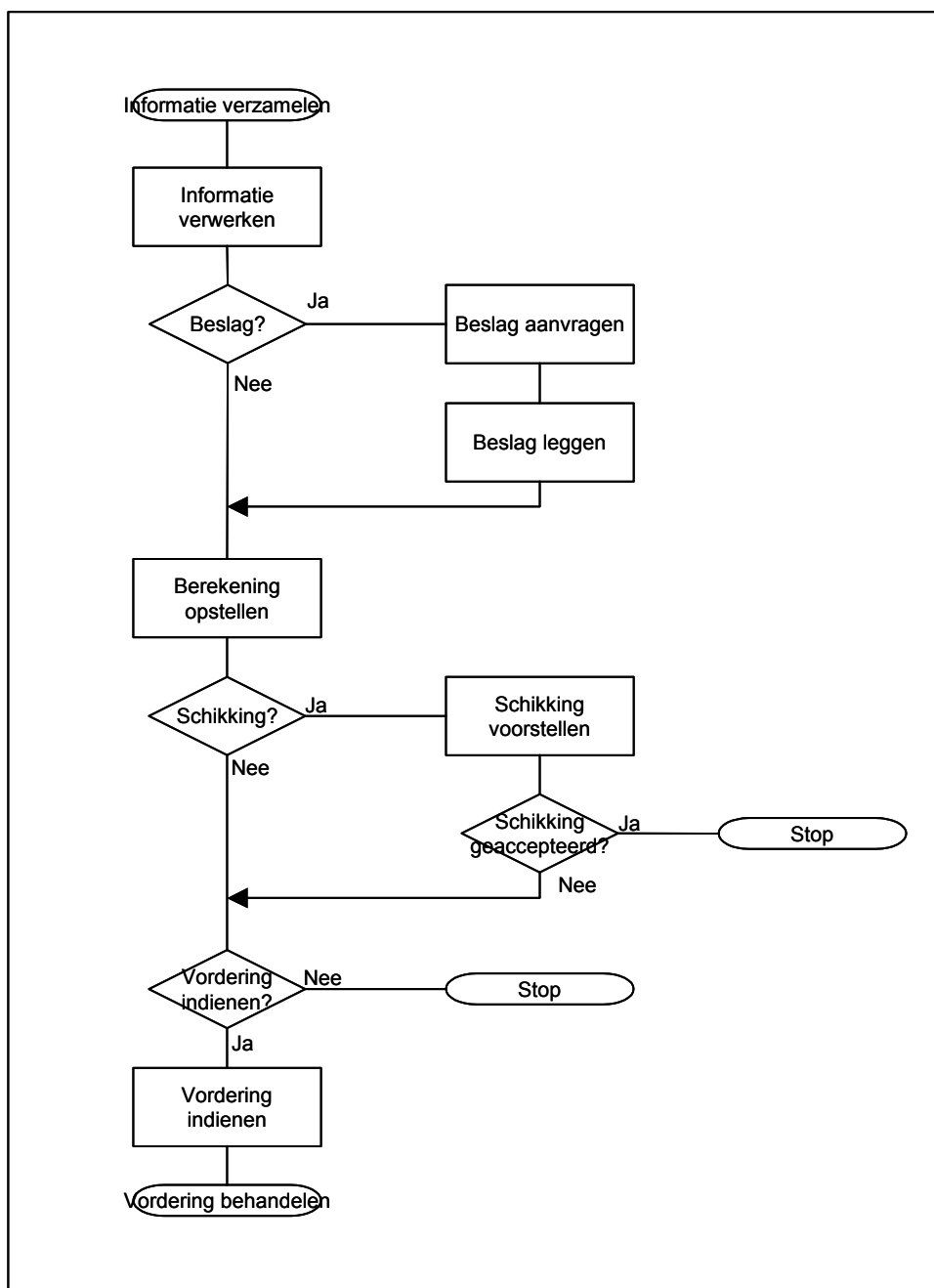


Indien het besluit tot ontneming is genomen, dient informatie te worden verzameld die benodigd is voor het kunnen berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. In de praktijk is het bepalen van de informatiebehoefte niet een zo vast omlijnde procesfase als in bovenstaand schema aangegeven. In het algemeen zal gaandeweg het proces duidelijk worden dat behoefte bestaat aan aanvullende informatie.

Afhankelijk van de benodigde informatie, kan het wenselijk zijn om in het traject van informatie verzamelen, dwangmiddelen toe te passen. Bij dwangmiddelen kan onder meer worden gedacht aan een doorzoeking, een vordering tot uitlevering van voorwerpen of stukken, het tappen van telefoongesprekken, onderzoek in databestanden, beslaglegging, etc.

Indien informatie uit het buitenland benodigd is, dient hiervoor veelal een rechtshulpverzoek te worden ingediend. Hiertoe richt een rechercheur een verzoek aan de officier van justitie. De officier van justitie beoordeelt het verzoek (bestaat een verdrag met het desbetreffende land en zijn er eventuele randvoorwaarden) en verzoekt desvereist de rechter-commissaris om toestemming. Indien toestemming vereist is en volgt, dient de officier van justitie (onder mede ondertekening door de rechter-commissaris) dit verzoek, al dan niet door tussenkomst van de departementen van Justitie en Buitenlandse zaken alsmede de Nederlandse ambassade in het buitenland, in bij de buitenlandse autoriteiten, die het verzoek vervolgens zullen doorgeleiden en/of behandelen. Vereenvoudigde procedures komen in toenemende mate voor.

4.2.3 Informatie verwerken



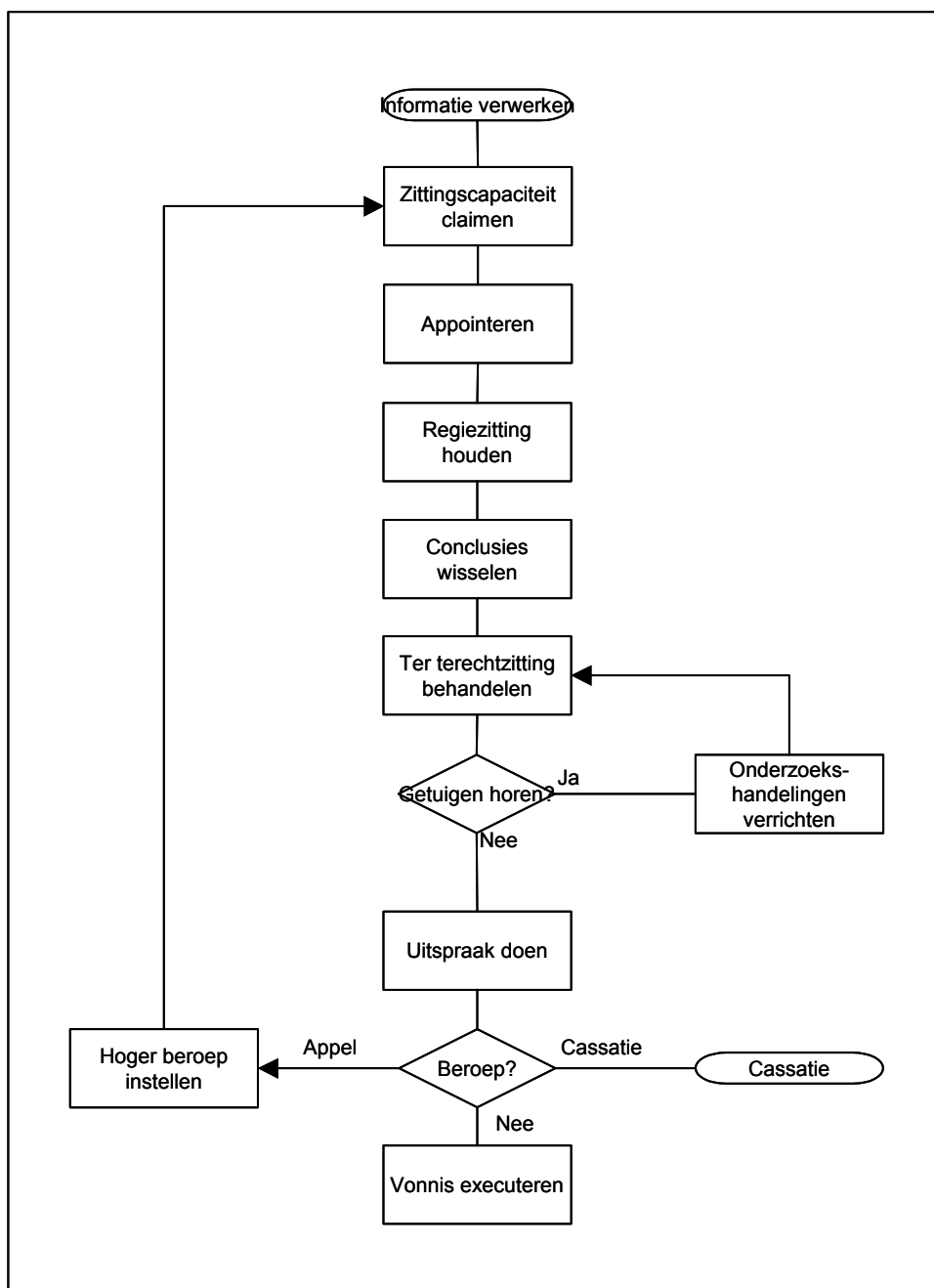
Teneinde het wederrechtelijk verkregen voordeel te kunnen bepalen, dient de verzamelde informatie te worden verwerkt, uitmondend in een voordeelsberekening.

Indien tijdens de fase van het informatie verzamelen vermogenscomponenten zijn geïdentificeerd, kan hierop beslag worden gelegd. Indien de vermogenscomponenten zich in het buitenland bevinden, is ten behoeve van de beslaglegging een rechtshulpverzoek noodzakelijk.

In de fase tussen de start van het ontnemingsonderzoek tot aan de uitspraak in eerste aanleg op de vordering tot ontneming kan de verdediging verzoeken om een schikking. Ook de officier van justitie kan beslissen tot het aanbieden van een schikkingsvoorstel. Overigens dient de officier van justitie toestemming te vragen aan het college van Procureurs Generaal op het moment dat het schikkingsvoorstel een bedrag van € 450.000 overschrijdt.

In bovenstaand processchema is het voorstellen van een schikking aangegeven voorafgaand aan het indienen van een ontnemingsvordering. Zoals hiervoor reeds aangegeven, kan een schikking echter worden ingediend tot aan het moment van de uitspraak in de ontnemingszaak in eerste aanleg. In de praktijk geldt dat de officier van justitie, alvorens tot schikkingsonderhandelingen over te gaan, zich een beeld zal moeten vormen van de hoogte van het bedrag van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Er zal derhalve een (aanvang met de) berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel moeten zijn gemaakt.

4.2.4 Behandeling vordering



Voor de behandeling van een ingediende ontnemingsvordering zal door het openbaar ministerie tijdig zittingscapaciteit worden geclaimd bij de rechtbank. De rechtbank zal, op voorstel van het openbaar ministerie, de zittingsdatum van de zaak bepalen en verzoeken om de processtukken naar de rechtbank op te sturen. Deze processtukken zullen eveneens aan de verdediging worden toegestuurd. Genoemde handelingen vormen tezamen het zogenaamde 'appointeren' van een zaak.

Vervolgens kan een regiezitting worden gehouden. Deze zitting dient uitsluitend om data vast te stellen voor het wisselen van conclusies, te bepalen of getuigen moeten

worden gehoord dan wel om te beoordelen of andere onderzoekshandelingen dienen te worden verricht. Deze regiezitting zal veelal bij de aanvang van de rechtszaak plaats hebben. Er kunnen echter meerdere regiezittingen (op verschillende tijdstippen gedurende de procedure) worden gehouden.

Het wisselen van conclusies geschiedt schriftelijk. Dit omvat het indienen van de conclusie van eis, de conclusie van antwoord, de conclusie van repliek en de conclusie van dupliek.

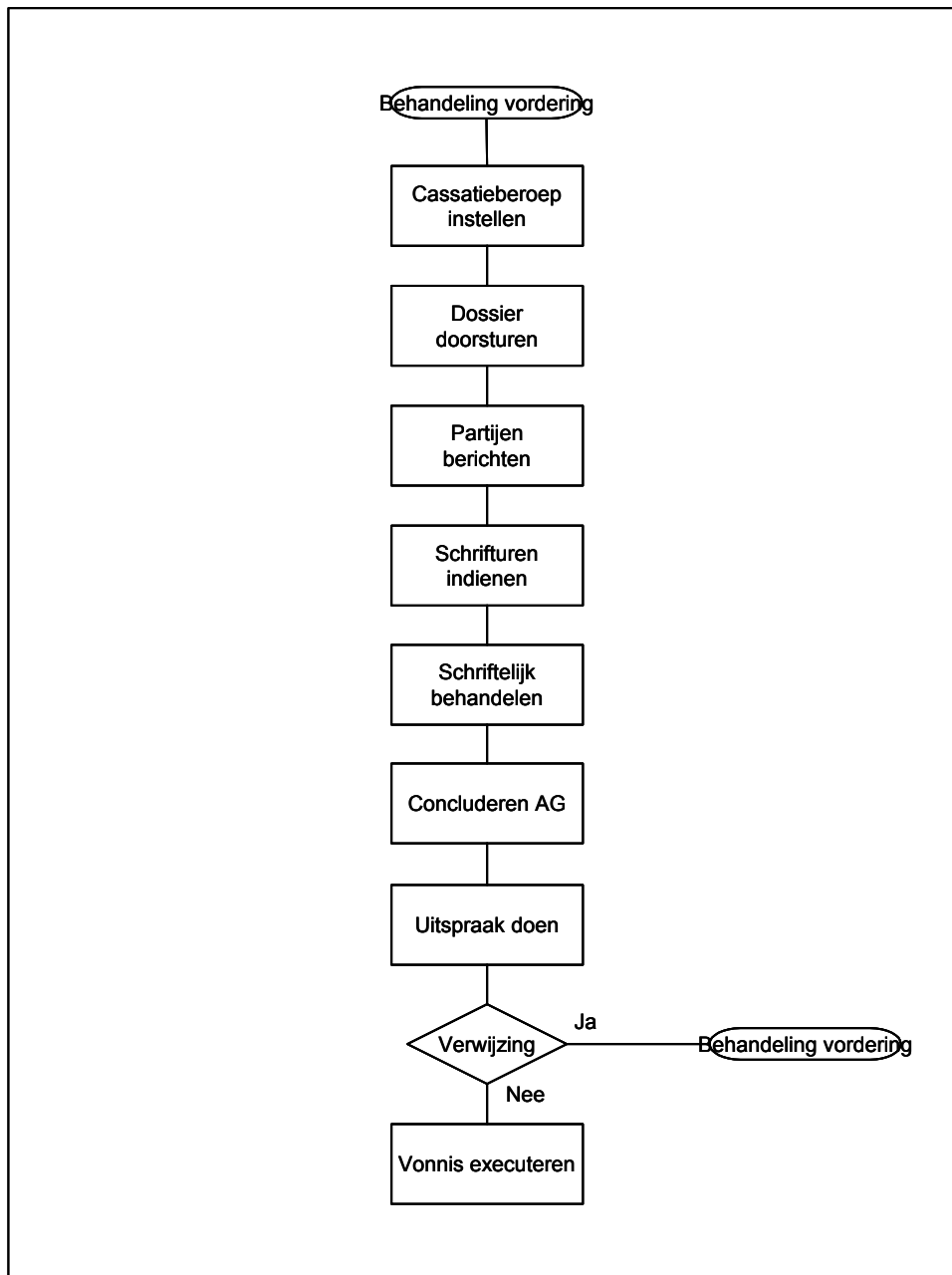
Tijdens de uiteindelijke inhoudelijke behandeling ter terechtzitting worden partijen in staat gesteld de ingediende conclusies nader toe te lichten en kunnen getuigen ter zitting worden gehoord. Aan het einde van de terechtzitting zal de officier van justitie rekwireren en de verdediging een pleidooi houden.⁶⁰

Na beraadslaging in de raadkamer zal de rechtbank uiteindelijk tot een uitspraak komen. Partijen kunnen in principe binnen veertien dagen tegen deze uitspraak beroep instellen. De behandeling van het hoger beroep bij het gerechtshof geschiedt in beginsel op dezelfde wijze als de behandeling van de zaak in eerste aanleg.

Na een uitspraak in tweede instantie kan cassatieberoep worden ingesteld. Gaat geen der partijen in beroep of cassatie, dan wordt de uitspraak onherroepelijk en vangt de executiefase aan. (Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 maakt laatstgenoemde fase geen deel uit van het onderzoek.)

⁶⁰ Overigens kan, afhankelijk van hetgeen op de zitting wordt behandeld, de rechtbank besluiten dat nadere onderzoekshandelingen dienen te worden verricht.

4.2.5 Cassatie



Indien naar het oordeel van een der partijen sprake is van schending van het recht dan wel verzuim van vormen, kan in principe binnen veertien dagen na de uitspraak cassatieberoep worden ingesteld. Het gerechtshof maakt het dossier klaar voor behandeling en stuurt het door naar de Hoge Raad.

Na ontvangst van het dossier stuurt de Hoge Raad een aan partijen betekend bericht dat zij hun schriftuur kunnen indienen. De schriftuur bevat de rechtsmiddelen en de onderbouwende (proces-)stukken.

In de praktijk verloopt een cassatieprocedure in ons land geheel schriftelijk.

Na de schriftelijke behandeling van de zaak, stuurt de advocaat-generaal van de Hoge Raad zijn conclusie naar de Hoge Raad.

Afhankelijk van het oordeel van de Hoge Raad kan de zaak voor verdere afdoening naar een (ander) gerechtshof worden verwezen. Bij een finale uitspraak waarbij geen sprake is van verwijzing, wordt de uitspraak onherroepelijk.

4.3 Kritieke-padaanalyse

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 hebben wij op basis van bovenstaande procesbeschrijving tevens een kritieke-padaanalyse uitgevoerd. Bij deze analyse worden toestanden onderkend (gedefinieerd als de momenten direct na afronding van een verzameling samenhangende activiteiten) waarna in kaart wordt gebracht op welke wijze van de ene toestand in een volgende toestand kan worden gekomen. Het kan daarbij voorkomen dat er verschillende mogelijkheden zijn om van de ene toestand in een volgende toestand te geraken: er is sprake van alternatieve routes.

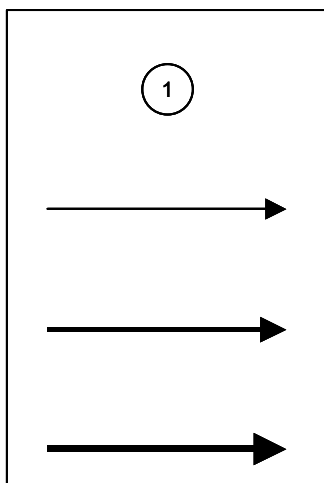
Door voor elke mogelijke 'route' tussen twee toestanden de tijdsduur te bepalen, kan het kritieke pad worden bepaald. Dit pad bestaat uit die aaneenschakeling van toestanden waarbij een vertraging in de overgang tussen twee opeenvolgende toestanden per definitie leidt tot een vertraging van de doorlooptijd van het gehele proces. Het kritieke pad vormt derhalve de aaneenschakeling van steeds de langste van alternatieve routes om van de ene toestand in de andere te geraken.

De kritieke-padaanalyse wordt doorgaans toegepast bij industriële processen waarbij de doorlooptijd tussen twee opeenvolgende toestanden vrij nauwkeurig kan worden bepaald. Gelet op het beperkte karakter van het onderhavige onderzoek (waarbij slechts een achttal ontnemingszaken is geanalyseerd) en de mogelijke diversiteit tussen ontnemingszaken, kan de doorlooptijd tussen opeenvolgende toestanden voor het ontnemingsproces niet nauwkeurig worden bepaald. Wij hebben dan ook volstaan met het indelen van de binnen de acht onderzochte zaken waargenomen doorlooptijden in een drietal klassen:

- 0 – 2 weken
- 2 weken – 3 maanden
- Langer dan 3 maanden

Ook voor de kritieke-padaanalyse is gebruik gemaakt van een eenvoudige schematechniek. Daarbij worden toestanden met cirkels aangegeven, en het tijdsverloop tussen twee toestanden met pijlen. De schema's worden gelezen in de richting van de pijlen.

In de schema's zijn de navolgende symbolen gebruikt:



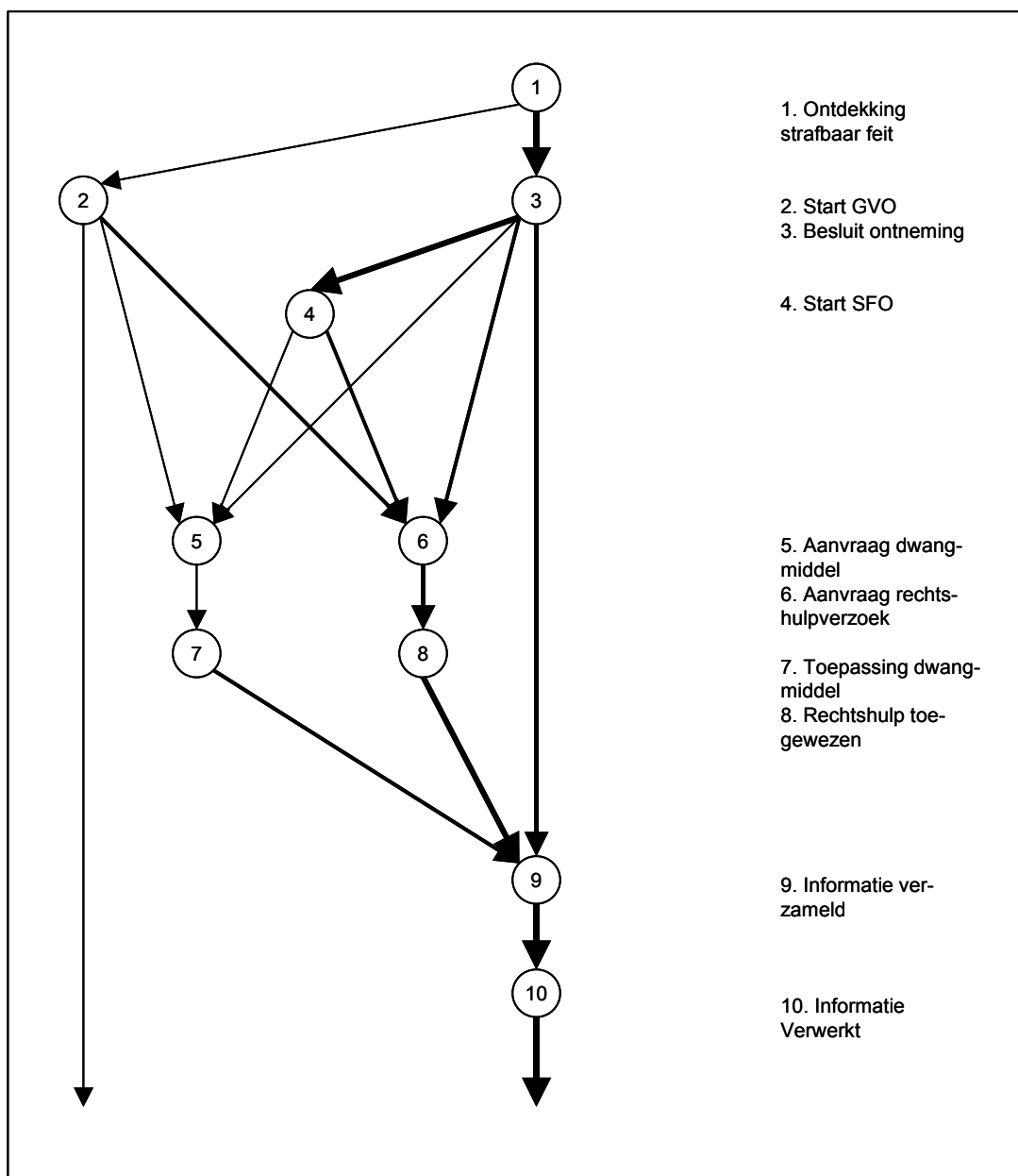
Toestand. De nummering is met name van belang voor verwijzing naar de toelichtende tekst.

Het verloop van tijd (waarin diverse handelingen worden verricht) om van een toestand in de daaropvolgende toestand te geraken, wordt aangegeven met pijlen. De pijldikte geeft daarbij een indicatie van de duur het tijdverloop. In de navolgende analyse is daarbij de navolgende driedeling gehanteerd:

- 0 – 2 weken
- 2 weken – 3 maanden
- Langer dan 3 maanden

Voor de in onderstaande opgenomen kritieke-padanalyse zijn de toestanden gedefinieerd als de momenten direct na afronding van de activiteiten zoals die in de procesbeschrijving uit paragraaf 4.2 zijn opgenomen. Met het oog op de leesbaarheid van de schema's zijn deze voor de kritieke-padanalyse enigszins anders gegroepeerd ten opzichte van de in paragraaf 4.2 onderkende deelprocessen.

4.3.1 Besluitvorming ontneming, informatieverzameling en -verwerking



In beginsel is het mogelijk dat na ontdekking van een strafbaar feit niet alleen een gerechtelijk vooronderzoek (GVO) wordt geopend maar tevens een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO). In de praktijk blijkt evenwel dat het doorgaans geruime tijd duurt alvorens een SFO wordt geopend.

Indien voor het verzamelen van informatie die benodigd is voor het opstellen van de voordeelsberekening, dwangmiddelen dienen te worden toegepast, kan onder omstandigheden derhalve worden overwogen om hiervoor toestemming te vragen vanuit het GVO in plaats vanuit een doorgaans pas veel later te openen SFO.

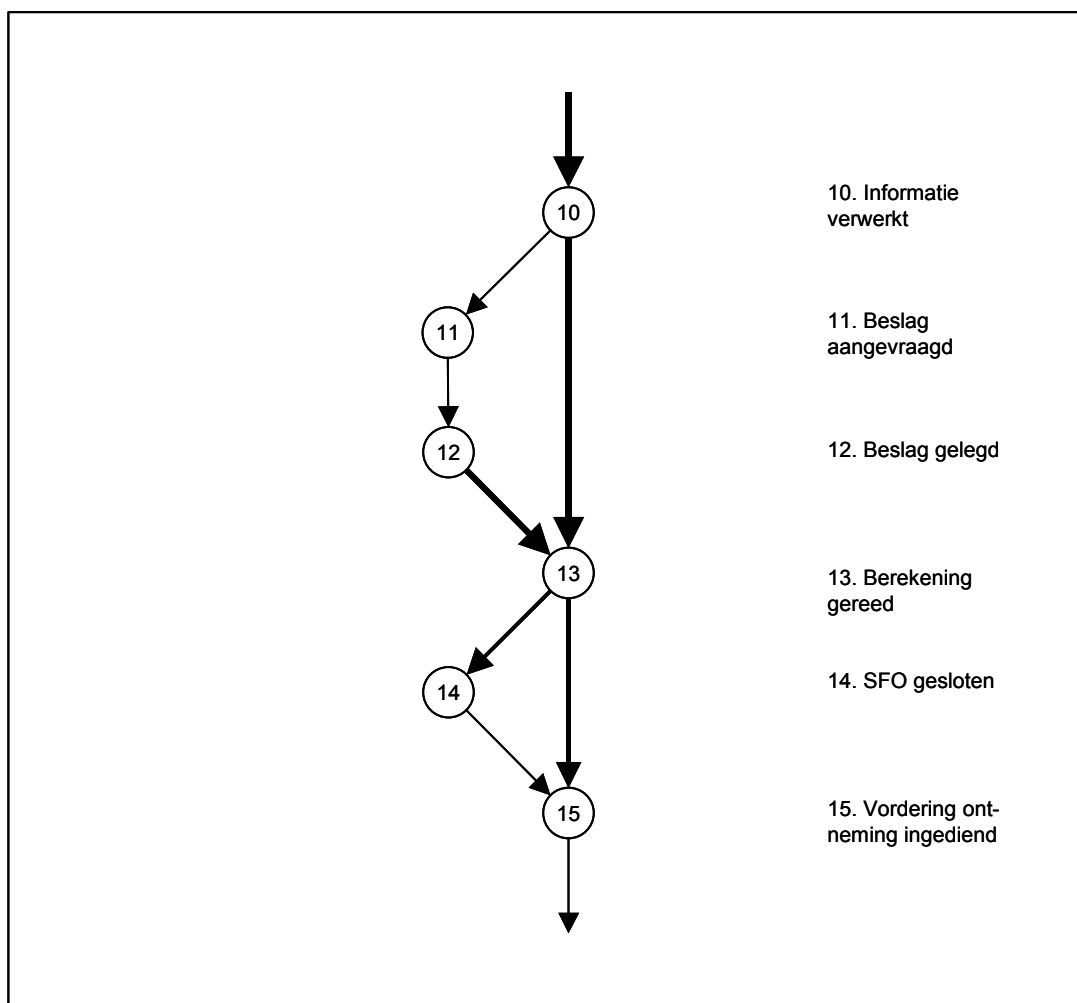
Voor verkrijging van informatie uit het buitenland, kan een rechtshulpverzoek noodzakelijk zijn. De aard van het rechtshulpverzoek en het land waaraan het wordt gericht,

zijn van grote invloed op de doorlooptijd. In de onderzochte ontnemingszaken bleken rechtshulpverzoeken de voortgang in sterke mate te belemmeren. Niet uitgesloten moet worden dat aan een aantal van deze zaken in het betreffende buitenland gedurende geruime tijd geen aandacht is besteed.

Opgemerkt zij dat in theorie een directe 'route' bestaat van toestand 4 (Start SFO) naar toestand 9 (Informatie verzameld). Dit impliceert dat een SFO wordt geopend maar dat voor de informatieverzameling geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die een SFO biedt. Het ligt in een dergelijk geval meer voor de hand dat geen SFO wordt geopend en de directe route van toestand 3 naar toestand 9 wordt doorlopen. Gelet op deze overweging is in het schema de genoemde route van 4 naar 9 niet weergegeven.

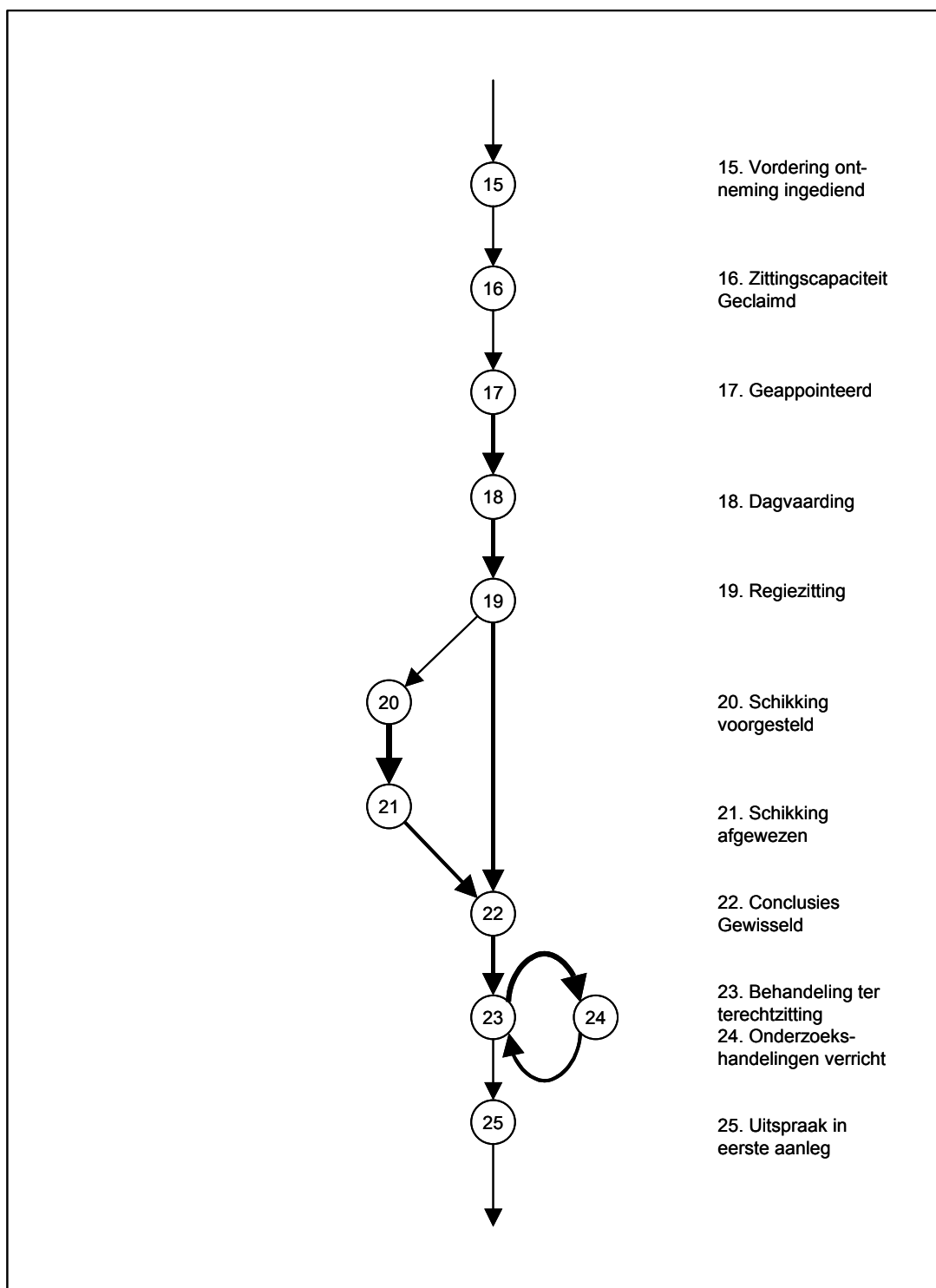
Uit het schema blijkt dat verschillende alternatieven bestaan om nadat het besluit tot ontneming is genomen, informatie te verzamelen. De totale doorlooptijd van dit deel van het ontnemingsproces wordt met name bepaald door de aard van de toegepaste dwangmiddelen en rechtshulpverzoeken. De keuze voor toepassing van een bepaald dwangmiddel of het indienen van een rechtshulpverzoek wordt daarbij veelal door tactische overweging bepaald.

4.3.2 Voordeel berekenen en vordering indienen



Het beslaan van vermogenscomponenten kan in beginsel in gang worden gezet direct nadat deze vermogenscomponenten zijn getraceerd. In de praktijk blijkt beslaglegging echter vooral plaats te vinden nadat de verzamelde informatie (geheel of gedeeltelijk) is veredeld. Om deze reden is beslaglegging als alternatieve route opgenomen tussen de toestanden 10 ('Informatie verwerkt') en 13 ('Berekening gereed'). Voor de voortgang van het ontnemingsproces tussen 10 en 13 is deze alternatieve route als gevolg van de relatief korte doorlooptijd evenwel niet kritisch.

4.3.3 Behandeling vordering in eerste aanleg



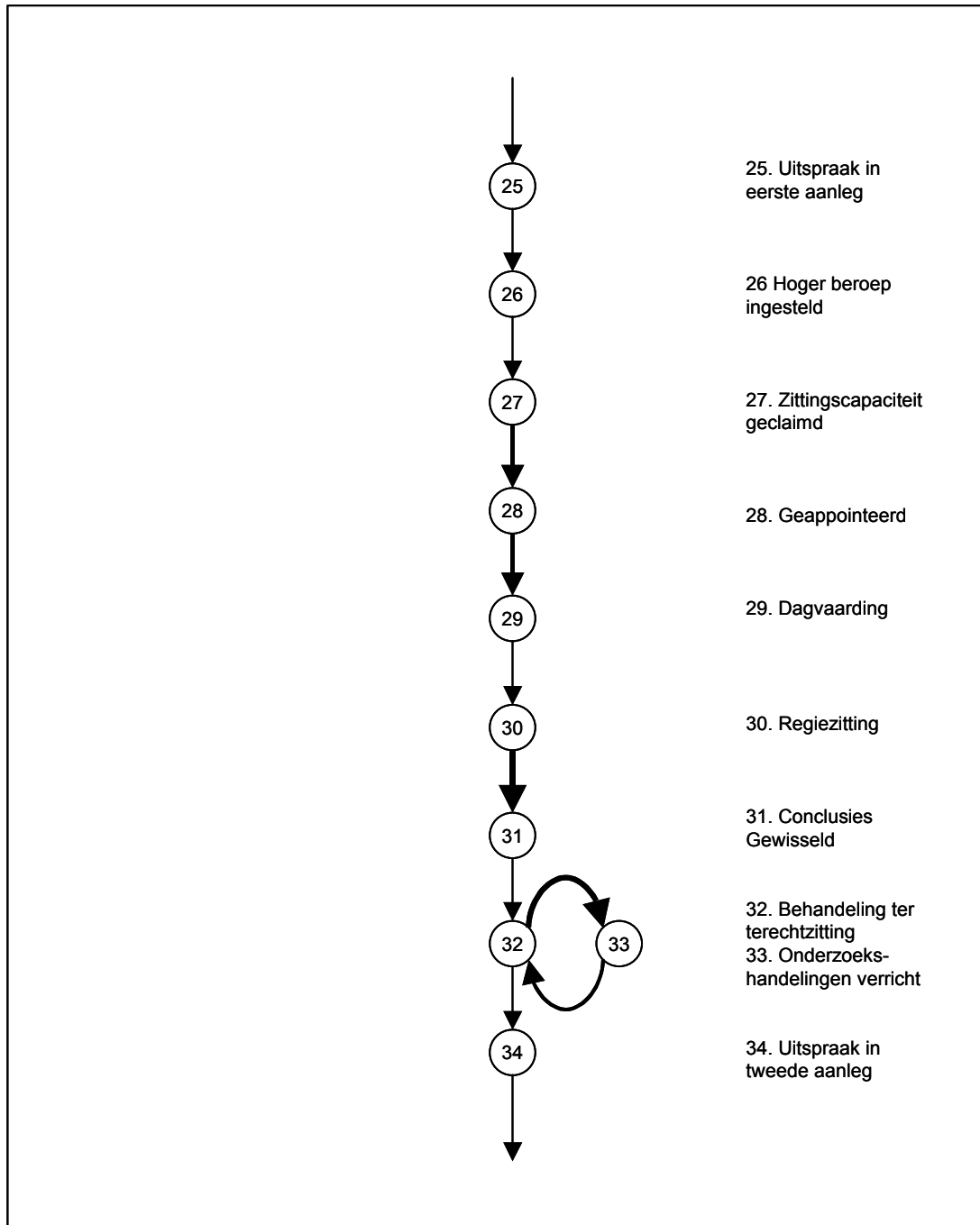
Uit bovenstaande weergave van de behandeling van de ontnemingsvordering in eerste aanleg blijkt dat nauwelijks sprake is van 'alternatieve routes'. Er zijn dan ook vrijwel geen mogelijkheden aanwezig om de behandeling van een ontnemingszaak te bespoedigen. Wel dient in dit verband te worden gewezen op de mogelijkheid om de weder-

partij een schikking voor te stellen. Het overwegen van een ingediend schikkingsvoorstel vormt een sterk vertragende factor. Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat indien de wederpartij het schikkingsvoorstel aanvaardt, sprake is van succesvolle afronding van het ontnemingsproces (zie hoofdstuk 1 voor definitie van succesvolle afronding).

Overigens dient te worden opgemerkt dat een schikkingsvoorstel in beginsel kan worden gedaan vanaf de start van het ontnemingsonderzoek tot aan het moment van de uitspraak in eerste aanleg op de vordering tot ontneming. In de praktijk wordt veelal pas een voorstel tot schikking gedaan nádat de ontnemingsvordering is ingediend (zie ook paragraaf 4.2.3).

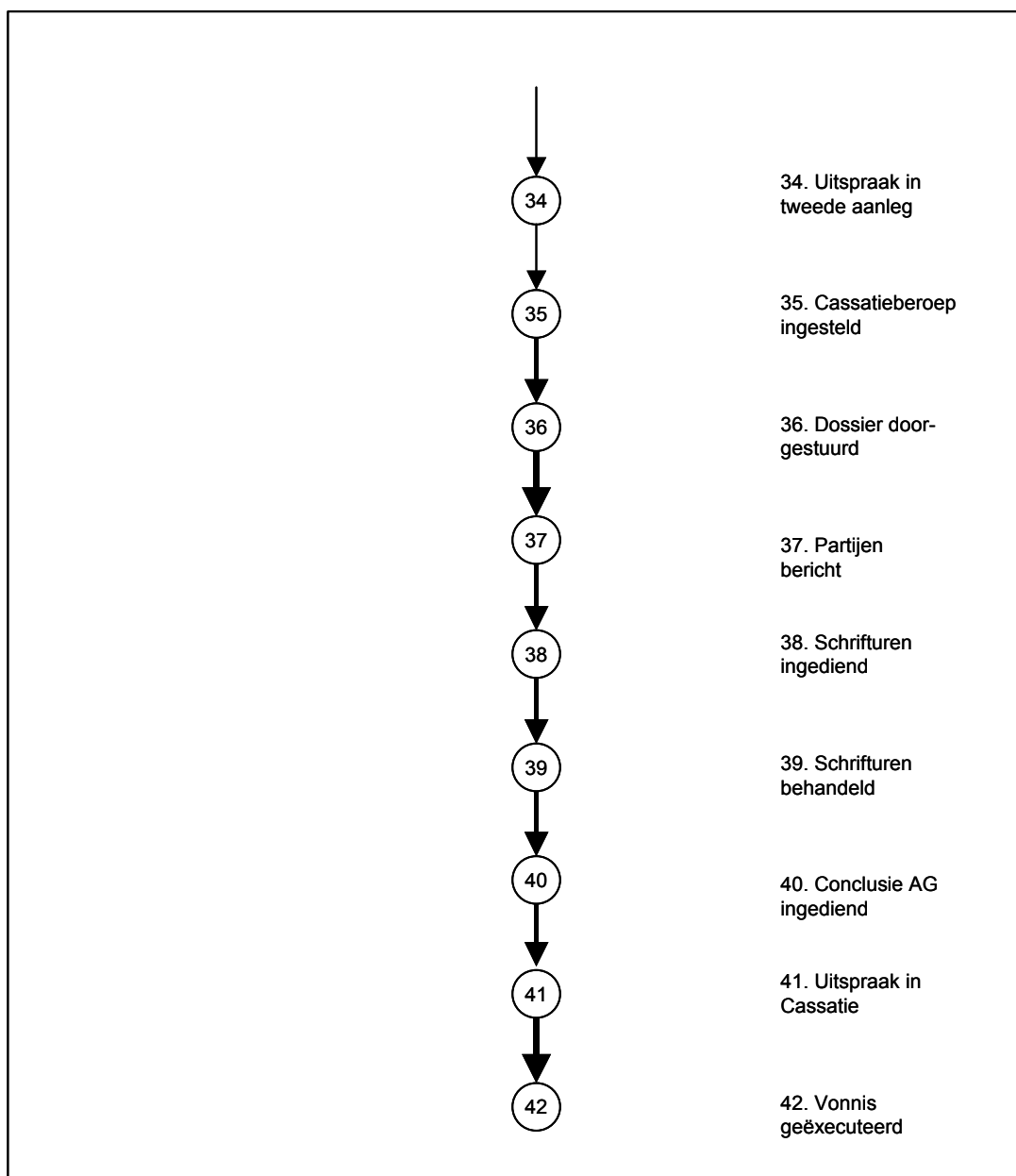
Een tweede vertragende factor wordt gevormd door de voor de behandeling ter terechtzitting uit te voeren onderzoekshandelingen. Hierbij dient met name te worden gedacht aan het horen van door de wederpartij aangevoerde getuigen. Dit geldt vooral indien het gaat om zich in het buitenland bevindende getuigen.

4.3.4 Behandeling vordering in tweede aanleg



De behandeling van de ontnemingsvordering in tweede aanleg verloopt in beginsel op dezelfde wijze als de behandeling in eerste aanleg, zodat ook hier geen alternatieve routes bestaan om de procedure te bekorten. Verschil is dat bij behandeling van de vordering in tweede aanleg geen mogelijkheid meer bestaat om een schikking voor te stellen.

4.3.5 Cassatie



Voor het cassatieberoep geldt dat geen mogelijkheden aanwezig zijn om de procedure te bekorten. Alle onderkende toestanden maken deel uit van het kritieke pad.

4.3.6 Samenvattende beschouwing

Gelet op de in bovenstaande gepresenteerde schema's inzake de kritieke-padanalyse, kan worden opgemerkt dat alternatieve 'routes' om van een toestand in een navolgende toestand te geraken, in het traject van de gerechtelijke behandeling vrijwel niet aanwezig zijn: vrijwel alle onderkende toestanden liggen op het kritieke pad. De doorlooptijd van dit gedeelte van het ontnemingsproces kan door bij het ontnemingsproces betrokken partijen niet of nauwelijks in positieve zin worden beïnvloed en wordt vooral

bepaald door exogene factoren, zoals de bij de zittende magistratuur beschikbare capaciteit. Wel kan worden geconstateerd dat schikkingsvoorstellen en onderzoekshandelingen (met name het horen van buitenlandse getuigen) de voortgang sterk kunnen belemmeren. Overigens dient te worden opgemerkt dat dit niet slechts geldt voor het ontnemingsproces maar voor de gehele rechtsgang.

Binnen het opsporingstraject zijn in beperkte mate wel mogelijkheden aanwezig tot verkorting van de doorlooptijd, met name door praktische keuzes te maken ten aanzien van de inzet van dwangmiddelen. Wel dient te worden opgemerkt dat met name het rechtshulpverzoek binnen het opsporingstraject een belangrijk knelpunt vormt.

5 Conclusie

5.1 Inleiding

In paragraaf 5.2 is een analyse van bevindingen opgenomen. Hierbij is gebruik gemaakt van de bevindingen zoals voortvloeiend uit de literatuurstudie, het dossieronderzoek, interviews met bij die zaken betrokken professionals alsmede additionele interviews met materiedeskundigen, en de gehouden expert meetings.

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, is ten behoeve van het praktijkonderzoek een achttal ontnemingszaken geanalyseerd: vier grote ontnemingszaken (een bedrag groter dan € 4.5 miljoen) en een controlegroep van kleine ontnemingszaken (een bedrag lager dan genoemd grensbedrag). Paragraaf 5.3 bevat een analyse van (verschil tussen) grote en kleine ontnemingszaken.

5.2 Analyse van bevindingen

5.2.1 Kennen

Deskundigheid

Ten aanzien van de deskundigheid komt uit het onderzoek een enigszins diffuus beeld naar voren. Op grond van de literatuur kan worden geconcludeerd dat de financiële deskundigheid binnen het met het onderzoek naar het gronddelict belaste onderzoeksteam te wensen over laat. Deze opvatting lijkt maar ten dele steun te vinden in de bevindingen vanuit het praktijkonderzoek. Dit laat zich mogelijk verklaren vanuit het feit dat het praktijkonderzoek zich met name richtte op grote ontnemingszaken. Hiervoor is, gelet op de specifiek financiële doelstelling, de noodzaak voor inzet van financiële deskundigheid evident.

Bij het onderzoek naar het gronddelict kan informatie worden verzameld die ook van belang kan zijn bij een eventueel navolgend ontnemingsonderzoek. Afhankelijk van de aard van deze informatie kan deze slechts als zodanig worden geïdentificeerd door opsporingsfunctionarissen met tenminste een basale kennis van financieel onderzoek, meer in het bijzonder de voor ontnemingszaken benodigde vaardigheden. Dit maakt het wenselijk dat geen strikte scheiding wordt doorgevoerd tussen enerzijds een door tactisch rechercheurs uitgevoerd onderzoek naar het gronddelict en anderzijds een door financieel rechercheurs uitgevoerd ontnemingsonderzoek. Het is van belang dat financiële deskundigheid beschikbaar is in het team (inclusief de teamleiding) dat belast is met het onderzoek naar het gronddelict.

In het praktijkonderzoek is bij enkele zaken geconstateerd dat reeds bij het onderzoek naar het gronddelict gebruik is gemaakt van specifieke financiële deskundigheid. Deze inzet lijkt veeleer een gevolg te zijn geweest van de specifieke achtergrond van de met de onderzoeken (gronddelict en ontneming) belaste coördinatoren dan een structurele keuze ten aanzien van de voor dergelijke onderzoeken te hanteren aanpak.

Voor zover financiële deskundigheid binnen een met een ontnemingszaak belast onderzoeksteam beschikbaar was, bleek deze in de praktijk niet steeds toereikend voor de uitvoering van de onderzoekshandelingen enerzijds en het beoordelen van de kwaliteit van de opgeleverde rapportage anderzijds. Deze problemen worden verergerd door de veelvuldige functie- dan wel organisatiewisselingen binnen het opsporingsapparaat waardoor moeizaam verkregen deskundigheid (kennis en ervaring) verloren gaat.

Ten aanzien van de officieren van justitie kan worden opgemerkt dat deze nog steeds relatief weinig in aanraking komen met ontnemingszaken, en als gevolg hiervan de opbouw van noodzakelijke kennis relatief langzaam verloopt. Dit brengt als risico met zich dat de kwaliteit van de aansturing van ontnemingszaken onvoldoende is. Daar komt bij dat de bij het openbaar ministerie gangbare carrièrepaden met zich brengen dat officieren van justitie er veelal de voorkeur aan geven om niet te lang een functie op een gespecialiseerd terrein te vervullen. Dit heeft tot gevolg dat de opgebouwde kennis bij verlaten van de specialisatie, niet meer optimaal kan worden aangewend ten behoeve van ontnemingszaken. Wel kan worden geconstateerd dat de aanwezigheid van gespecialiseerde officieren van justitie bij het BOOM voor een belangrijke verbetering heeft gezorgd.

Bij de zittende magistratuur verloopt de kennisopbouw ten aanzien van ontnemingszaken langzaam omdat het aantal ontnemingszaken waarmee rechters worden geconfronteerd beperkt is. Gelet op het succes van de specialisatie bij het openbaar ministerie (meer specifiek de officieren van justitie bij het BOOM), lijkt het wenselijk ook voor de zittende magistratuur in een dergelijke specialisatie te voorzien. De benodigde specifieke kennis kan binnen een separate ontnemingskamer versneld worden opgebouwd.

Hoewel in het verleden in ruime mate is geïnvesteerd in opleidingen voor alle functionarissen binnen de strafketen, moet geconstateerd worden dat deze opleidingen nog niet tot het gewenste positieve effect hebben geleid. Ons werd medegedeeld dat de diverse opleidingsbudgetten thans in aanmerkelijke mate gekort zijn.

Begeleiding

Om de begeleiding van opsporingsfunctionarissen te verbeteren, is het wenselijk dat financieel rechercheurs meer dan thans het geval is, worden betrokken bij de aansturing van onderzoeken. Bij het praktijkonderzoek bleek dit ook bij enkele zaken het geval te zijn, waardoor bijvoorbeeld de kwaliteit van huiszoeken kon worden verbeterd. Voorts is gebleken dat de financieel rechercheurs zelf bij de uitvoering van de hen opgedragen taken weinig aansturing en begeleiding ontvangen. Dit is met name een gevolg van onvoldoende kennis bij de tactisch teamleider en/of de zaakofficier. In voorkomende gevallen kon evenwel vanuit het BOOM in de behoefte aan (specialistische) begeleiding worden voorzien.

In de literatuur wordt wel gesteld dat officieren van justitie geen gebruik maken van de binnen het BOOM aanwezige expertise. Het praktijkonderzoek heeft deze stelling niet bevestigd. Hierbij past de kanttekening dat de selectie van zowel de grote als de kleine onderzochte zaken in samenspraak met medewerkers van het BOOM is geschied. Wel dient te worden opgemerkt dat de waardering voor de ondersteuning door het BOOM voor beide groepen zaken een belangrijk verschil vertoont: bij grote ontnemingszaken wordt inzet van het BOOM door opsporingsmedewerkers en officieren van justitie gewaardeerd vanwege de ontvangen ondersteuning. Bij kleine zaken daarentegen wordt de inzet van het BOOM vooral gezien als een brevet van eigen onvermogen. Voor zaken waarvan men van mening is deze zelfstandig te moeten en kunnen afhandelen, blijkt men toch ondersteuning van het BOOM nodig te hebben gehad.

Kennisoverdracht

Hoewel in de praktijk kon worden geconstateerd dat de kennisoverdracht voor verbetering vatbaar is, met name als gevolg van bestaande weerstanden om gebruik te maken van binnen andere organisaties dan wel organisatieonderdelen beschikbare financiële expertise, blijken mogelijkheden voor overdracht van benodigde financiële kennis doorgaans goed te worden benut. Met name is dit het geval indien binnen opsporings-teams tactische en financiële rechercheurs gedurende langere tijd met elkaar kunnen samenwerken. Hierdoor vervalt de noodzaak om steeds opnieuw het belang van financieel rechercheren te moeten motiveren en staat men meer open voor kennisoverdracht.

Wel dient te worden opgemerkt dat te weinig aandacht wordt besteed aan de overdracht van juridische kennis. Met name betreft dit de juridische aspecten die van belang zijn voor de besluitvorming ten aanzien van de in de ontnemingsvordering op te nemen elementen. Hierdoor ontstaat het risico dat vanuit het opsporingsteam aan de officier van justitie opgeleverde producten niet aan de verwachtingen voldoen en bijstelling noodzakelijk is, hetgeen de voortgang van het ontnemingsproces vertraagt.

5.2.2 Kunnen

Organisatie-inrichting

Binnen de met opsporing belaste organisatie kan worden waargenomen dat in operationele zin de prioriteit vooralsnog bij het gronddelict ligt. Dit heeft er toe geleid dat ontnemen binnen de organisatie geen duidelijke plaats heeft gekregen. Mogelijk is dit veroorzaakt door het te snel invoeren van de ontnemingswetgeving. Te snel in die zin dat het opsporingsapparaat vaak nog onvoldoende geëquipeerd was voor een efficiënte behandeling. Op het opsporingsapparaat is druk gelegd om deze zaken te behandelen. Dit heeft nauwelijks geleid tot toekenning van een hogere operationele prioriteit aan het ontnemen. Niettemin kan worden vastgesteld dat ontneming thans in ieder geval wel in beleidsmatige zin als belangrijk wordt aangemerkt.

Aandacht besteden aan ontneming op grond van het daaraan toegekende belang, dient gepaard te gaan met keuzes ten aanzien van de organisatie-inrichting, onder meer op het gebied van opleiding, salariëring, en capaciteit (personeel en zittingscapaciteit). Dit geschiedt thans nog in onvoldoende mate.

Werd in bovenstaande reeds geconstateerd dat onder meer als gevolg van functiewisselingen en personeelsverloop kennis 'weglekt', ten aanzien van de organisatie-inrichting kan worden opgemerkt dat dit dalend kennisniveau in het verleden in onvoldoende mate door opleiding kon worden gecompenseerd. Ons is medegedeeld dat de opleidingsbudgetten thans onder druk staan, waardoor de 'braindrain' lijkt te zullen gaan toenemen.

Om toch te stimuleren dat tactisch rechercheurs zich specialiseren op het gebied van financieel rechercheren, wordt vanuit het veld voorgesteld hieraan een financiële prikkel te verbinden. De extra inspanning ten aanzien van opleiding etc. wordt momenteel nog onvoldoende gecompenseerd om de specialisatie aantrekkelijk te maken.

Ten aanzien van de beschikbare capaciteit wordt wel gesteld dat deze voor een efficiënte behandeling van ontnemingszaken onvoldoende is. Niettemin blijkt uit het praktijkonderzoek dat de binnen het opsporingsapparaat beschikbare capaciteit niet steeds

effectief wordt aangewend. Zo blijken financieel rechercheurs te worden belast met werkzaamheden die geen specifieke financiële deskundigheid vereisen en derhalve even goed door niet gespecialiseerde tactisch rechercheurs kunnen worden uitgevoerd.

In aansluiting hierop dient te worden bedacht dat de behoefte aan financiële expertise niet in alle fasen van het onderzoek gelijk is; deze is afhankelijk van de aard van de uit te voeren werkzaamheden. In de praktijk blijken financieel rechercheurs over het algemeen op één zaak te worden ingezet. Dit wordt gezien als een ideale situatie omdat de aandacht volledig op die zaak kan worden geconcentreerd. Deze exclusiviteit bij de beschikbaarstelling van financieel rechercheurs kan leiden tot het in bovenstaande genoemde uitvoeren van niet specifieke werkzaamheden: indien voor de betreffende ontnemingzaak gedurende enige tijd geen financiële recherchewerkzaamheden behoeven te worden uitgevoerd, zal de financieel rechercheur licht geneigd zijn de tactisch rechercheurs bij de reguliere werkzaamheden te ondersteunen. Voorts kan deze exclusiviteit er toe leiden dat andere ontnemingszaken niet of niet tijdig worden opgepakt.

Naar onze mening verdient het de voorkeur over te gaan op een meer flexibele inzet van financieel rechercheurs, waarbij zij naar behoefte worden ingezet op meer zaken. Op welke wijze een dergelijke inzet het best kan worden vormgegeven, kan thans nog niet worden bepaald, omdat geen duidelijk inzicht bestaat in de feitelijke inzet van financieel rechercheurs binnen het opsporingsapparaat. In dat licht verdient het aanbeveling te overwegen om bij enkele korpsen gedurende een nader te bepalen periode over te gaan tot een systeem van tijdregistratie, zodat kan worden vastgesteld voor welke werkzaamheden financieel rechercheurs binnen onderzoeken worden ingezet. Op basis van het verkregen inzicht, kan dan een systeem voor flexibele inzet op meer zaken worden ingericht.

Op grond van de uitgevoerde werkzaamheden kan worden geconcludeerd dat ook binnen het openbaar ministerie capaciteitsproblemen bestaan. Te verwachten valt dat deze voor een deel kunnen worden ondervangen indien de besluitvorming ten aanzien van ontneming in een eerder stadium van het opsporingsonderzoek wordt genomen. Daarmee kan worden voorkomen dat onderzoekshandelingen dienen te worden 'herhaald' ten behoeve van het ontnemingsonderzoek. Voorts kan worden overwogen om meer officieren van justitie vrij te maken voor ontnemingszaken. Weliswaar leidt dit niet tot een toename van de totale beschikbare capaciteit, de specialisatie brengt wel een toename van kennis en ervaring met zich waardoor ontnemingszaken efficiënter en sneller kunnen worden afgehandeld.

De behandeling van ontnemingszaken ter terechtzitting wordt als een vertragende factor ervaren als gevolg van een ontoereikende zittingscapaciteit. Hierbij dient te worden bedacht dat gebrek aan zittingscapaciteit een algemeen probleem is. Wel kan worden waargenomen dat de eerdergenoemde lage prioriteit van ontneming ook binnen de zittende magistratuur waarneembaar is. Dit kan er onder omstandigheden toe leiden dat beschikbare zittingscapaciteit bij voorkeur wordt toegewezen voor behandeling van strafzaken (gronddelicten). Hierdoor kan het zeer lang duren voordat een ontnemingsvordering op zitting komt. Dit probleem kan worden ondervangen door de instelling van een separate ontnemingskamer.⁶¹ Daarmee wordt enerzijds capaciteit gereserveerd voor ontnemingszaken, en wordt anderzijds ook binnen de zittende magistratuur een specialisatie gerealiseerd. Aldus kan worden gewaarborgd dat de meest complexe zaken door de meest deskundige (want gespecialiseerde) rechters worden behandeld (eventueel ook uit de civiele en/of belastingkamers).

⁶¹ Naar voorbeeld van de fraudekamer in het noordelijke ressort.

Tenslotte dient ten aanzien van de organisatie-inrichting te worden gewezen op één van de bevindingen van de kritieke-padaanalyse uit hoofdstuk 4. Daarbij werd geconstateerd dat binnen de gerechtelijke behandeling van een ontnemingszaak, geen alternatieven bestaan om de doorlooptijd van het ontnemingsproces te bekorten. Hiermee is de snelheid van afhandeling nog geen gegeven. Capaciteit (i.c. zittingsruimte) en externe factoren (bijvoorbeeld internationale rechtshulp) hebben daar sterke invloed op.

Organisatiehandhaving

In bovenstaande werd ingegaan op het realiseren van de voor het ontnemingsproces noodzakelijke randvoorwaarden. Voor een succesvol verloop van het ontnemingsproces, dienen deze randvoorwaarden ook te worden gehandhaafd. In dit verband kan worden geconstateerd dat de aandacht van teamleiders voor ontneming afneemt zodra het onderzoek naar het gronddelict wordt afgerond. In de praktijk leidt dit er toe dat teamleiders het opsporingsteam ontmantelen en een nieuw team inrichten ter behandeling van een nieuwe strafzaak. Daarbij blijkt het voor te komen dat de financiële expertise ook (gedeeltelijk) wordt ontmanteld en overgebracht naar het nieuwe team, ook al is het ontnemingsonderzoek nog niet afgerond. Dit kan een vertraging van de voortgang tot gevolg hebben.

Voor zover een in beginsel adequate organisatie is opgetuigd voor de behandeling van ontnemingszaken, blijkt de efficiëntie en effectiviteit daarvan onder meer te worden gehinderd door de veelvuldige functiewisselingen en personeelsverloop, zoals deze ook in bovenstaande reeds werden genoemd. Zowel binnen het opsporingsapparaat als het openbaar ministerie leidt de overdracht van zaken tot verlies van tijd en kennis. Binnen het openbaar ministerie kan dit in ieder geval ten dele worden opgevangen door te voorzien in adequate ondersteuning door gespecialiseerde parketsecretarissen, die bovendien vaak voor de behandeling van ontnemingszaken zijn vrijgemaakt en niet daarnaast nog zijn belast met de behandeling van (reguliere) strafzaken.

Ten aanzien van de zittende magistratuur is gedurende het onderzoek wel aangedragen dat het aanbeveling verdient te streven naar behandeling van gronddelict en ontneming door dezelfde rechter. Voor kleine ontnemingszaken kan dit praktisch wel gerealiseerd worden, maar voor grote ontnemingszaken ligt dit anders: het aantal beschikbare zittingsdagen is onvoldoende om beide zaken op één zitting te kunnen behandelen en/of het aantal lopende onderzoekshandelingen staat dit niet toe. Anderzijds dient te worden geconstateerd dat de aard van de ontnemingszaak een geheel andere is dan die van de strafzaak. Er is dan ook in beginsel geen bezwaar tegen behandeling van de ontnemingszaak door een andere rechter. Wel dient te worden voorkomen dat de rechter die de ontnemingsvordering behandelt, de strafzaak nog eens over doet. Specialisatie binnen de zittende magistratuur, leidend tot rechters die vertrouwd zijn met het eigen karakter van de ontnemingszaak, kan dit (ten dele) ondervangen.

Procesinrichting

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het besluit tot ontneming veelal pas gaandeweg het onderzoek naar het gronddelict wordt genomen. Als gevolg hiervan wordt in het plan van aanpak dat bij aanvang van het onderzoek van het gronddelict wordt opgesteld, in onvoldoende mate aandacht besteed aan de eisen die vanuit ontnemingsperspectief aan het onderzoek worden gesteld. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het geval dat naderhand alsnog besloten wordt om tot ontneming over te gaan.

Met name doet dit zich voor bij de fase van het verzamelen van informatie. Zo is het van belang dat beschikbare financiële informatie reeds bij een eerste doorzoeking in beslag wordt genomen. De kans is immers groot dat niet direct veiliggestelde informatie naderhand niet meer kan worden achterhaald. In dit kader dient ook te worden opgemerkt dat de kans op een succesvolle executiefase in belangrijke mate kan worden beïnvloed door hier reeds tijdens het onderzoek rekening mee te houden. Mogelijkheden voor het beslaan van vermogenscomponenten worden nog onvoldoende benut.

In de praktijk blijken financieel rechercheurs te laat te worden ingeschakeld. Dit heeft een tweetal oorzaken. In de eerste plaats wordt in het plan van aanpak niet steeds vooraf en gedetailleerd vastgesteld welke (financiële) expertise voor welke fasen van het onderzoek benodigd is. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat voor het onderzoek naar het gronddelict veelal gebruik gemaakt wordt van traditionele opsporingsmethoden. Daarmee lijkt men voorbij te gaan aan het feit dat financieel rechercheren vanuit de geldstroom in voorkomende gevallen kan bijdragen aan het bewijs van het gronddelict. Inzet van deze techniek in een vroeg stadium kan de onderzoeksinspanningen beperken en anderzijds de kansen voor ontneming maximaliseren.

Dat in het plan van aanpak aandacht wordt besteed aan een goede planning van uit te voeren activiteiten is evident. De aandacht die daarbij uitgaat naar internationale aspecten lijkt daarbij in de praktijk evenwel onvoldoende. Uit de in hoofdstuk 4 opgenomen procesanalyse is gebleken dat het verkrijgen van informatie uit het buitenland zeer tijdrovend kan zijn (rechtshulpverzoek) en de voortgang van het ontnemingsproces sterk kan vertragen.

Voorts is van belang dat in het plan van aanpak momenten voor tussentijdse evaluatie worden vastgesteld. Bij deze tussentijdse evaluaties dient in ieder geval steeds de vraag aan de orde te worden gesteld of op grond van de verkregen bevindingen voortzetting van het ontnemingsonderzoek nog zinvol is, en of daarbij gestreefd dient te worden naar een schikking dan wel het inbrengen en doen behandelen van een ontnemingsvordering. In de praktijk blijkt het ontnemingsonderzoek zonder reële kans op succes soms onnodig lang te worden gecontinueerd.

In het ideale geval wordt een strafrechtelijk onderzoek aangestuurd door een teamcoördinator die niet alleen op tactisch terrein (onderzoek gronddelict) maar ook op financieel terrein (ontneming) deskundig is en aldus in staat is om beslissingen te nemen die voorkomen dat onnodige werkzaamheden worden uitgevoerd. In de praktijk blijken weinig teamcoördinatoren voldoende onderlegd op financieel terrein. Vanuit die constatering verdient het aanbeveling om reeds vanaf de start van een onderzoek te voorzien in een financieel coördinator die naast de tactisch coördinator de doelstellingen voor het ontnemingsonderzoek formuleert en de daartoe te hanteren methoden en technieken selecteert.

In bovenstaande werd reeds gesteld dat in voorkomende gevallen bij de zittende magistratuur de neiging bestaat om de strafzaak 'over te doen'. Dit blijkt met name te worden veroorzaakt doordat de in een ontnemingszaak ter behandeling voorgelegde vordering onvoldoende duidelijk is, met name ten aanzien van de gehanteerde berekeningsmethodiek (vermogensvergelijking dan wel transactiewinstbepaling) en het ontbreken van een uitsplitsing van het wederrechtelijk verkregen voordeel naar verdachte. Dit maakt een nader onderzoek van het strafdossier noodzakelijk ten behoeve van de oordeelsvorming. De vertraging die hiervan het gevolg is en het risico dat de rechter die de ontnemingszaak behandelt tot een andere waardering van het aangedragen bewijsmateriaal komt, kunnen worden voorkomen door vooraf (bij voorkeur reeds in het plan van aanpak) duidelijke eisen te stellen aan de op te leveren producten (meer

in het bijzonder de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel). In dit kader verdient het ook aanbeveling om vooraf te bezien of gelet op aard en omvang van gronddelict en ontnemingsvordering beide zaken gelijktijdig ter gerechtelijke behandeling kunnen worden aangebracht.

Ten aanzien van de behandeling ter terechtzitting kan voorts worden opgemerkt dat de behandeling in hoger beroep geschiedt door de advocaat-generaal (A.G) en niet door de officier van justitie die de zaak in eerste aanleg heeft behandeld. Dit brengt een risico van discontinuïteit ten aanzien van diepgaande zaakskennis met zich, hetgeen de kansen op toewijzing van de vordering kan reduceren en onder omstandigheden de voortgang van het ontnemingsproces vertraagt. In de praktijk wordt dit wel ondervangen doordat een AG soms vroegtijdig met complexe zaken meekijkt.

Procesbeheersing

In bovenstaande werd reeds gewezen op de wenselijkheid dat een financieel coördinator bij de grotere onderzoeken waar naar verwachting ontneming op zijn plaats is, vroegtijdig wordt betrokken. De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing berust evenwel bij de officier van justitie. Deze dient niet alleen toe te zien op de werkzaamheden die zich richten op het gronddelict maar tevens op het ontnemingsonderzoek. De hiervoor benodigde deskundigheid en affiniteit blijkt in de praktijk niet steeds toereikend, waardoor de aansturing op het gebied van ontnemen onvoldoende effectief is. Als gevolg hiervan wordt wel gepleit voor aanstelling van een ontnemingsofficier die naast de zaaksofficier de op ontneming gerichte opsporingsactiviteiten bewaakt. In de praktijk wordt deze handelwijze tegenwoordig min of meer afgedwongen door het BOOM: officieren van justitie van het BOOM verlenen nog slechts ondersteuning in ontnemingszaken waarbij het vergaren van bewijsmateriaal inzake het gronddelict nog moet aanvangen of de zaak zich nog in een prematuur stadium bevindt. Hierbij dient evenwel te worden bedacht dat de binnen het BOOM beschikbare capaciteit beperkt is. Het is wenselijk dat een zelfde werkwijze ook wordt gehanteerd voor zaken die zonder ondersteuning van het BOOM worden behandeld.

De in hoofdstuk 4 beschreven procesanalyse heeft aangetoond dat bij de gerechtelijke behandeling van de ontnemingsvordering een sterke vertraging kan ontstaan bij de onderzoekshandelingen, met name het horen van getuigen. In de praktijk blijkt dat aan de verdediging gestelde termijnen niet adequaat worden bewaakt. Daar komt bij dat mogelijkheden om sancties op te leggen bij overschrijding van deze termijnen ontbreken.

5.2.3 Willen

Cultuur

In bovenstaande werd reeds aangegeven dat ontneming noch bij opsporingsdiensten en openbaar ministerie noch bij de zittende magistratuur prioriteit heeft. Dit is een vrij algemeen element van de cultuur binnen de genoemde organisaties: de nadruk ligt nog steeds bij het gronddelict. Dit heeft verschillende consequenties voor het ontnemingsproces. Zo blijkt het in de praktijk voor te komen dat financieel rechercheurs vaak niet worden betrokken bij het tactisch overleg. Hierdoor worden mogelijkheden voor bewijsvergaring door gebruikmaking van financieel rechercheurs niet of in onvoldoende mate benut en bestaat tevens het gevaar dat het ontnemingsproces onnodig wordt vertraagd.

In dit verband dient tevens te worden opgemerkt dat de bij het ontnemingsproces betrokken actoren sterk gericht zijn op het te ontnemen bedrag. Waar vervolgens in de praktijk wordt geconstateerd dat een (soms aanzienlijke) discrepantie bestaat tussen het berekende en gevorderde bedrag enerzijds en het door de rechter toegewezen bedrag anderzijds, kan dit leiden tot een vermindering van het belang dat aan ontneming wordt toegewezen: de perceptie is dan dat deze niet succesvol is.

In nauw verband daarmee staat de negatieve waardering voor het treffen van een schikking. Deze negatieve waardering vindt zijn oorzaak in enerzijds de lange doorlooptijd die hiermee gemoeid kan zijn en anderzijds de idee dat het ontnemingstraject daarmee wordt 'afgesneden'. Teruggrijpend naar de definitie van 'succesvolle afronding' in hoofdstuk 1, kan worden gesteld dat met de aanvaarding van een schikking het ontnemingsproces succesvol wordt afgerond. Dit is niet slechts een definitiekwestie: ook materieel is sprake van een (mogelijk partieel) herstel van de rechtmatige toestand. En hoewel het onderhandelingsproces over een schikking geruime tijd in beslag kan nemen (zoals de kritieke-padaanalyse in hoofdstuk 4 aantoont), kan het anderzijds betekenen dat de gerechtelijke behandeling verder achterwege kan blijven of, indien het voorstel in een vroeg stadium wordt gedaan, onderzoekshandelingen kunnen worden beperkt. De schikking kan onder omstandigheden derhalve een zeer effectief en efficiënt instrument zijn.

Ten aanzien van de zittende magistratuur kan worden geconstateerd dat rechters moeite hebben om een verdachte niet alleen in de strafzaak (gronddelict) maar tevens in de ontnemingszaak te veroordelen. De ontneming wordt nog te weinig gezien als een maatregel die gericht is op het herstel van de rechtmatige toestand. Het toewijzen van de ontnemingsmaatregel wordt dan ook gezien als een cumulatie van straf, hetgeen bij rechters tot terughoudendheid leidt. Deze terughoudendheid wordt nog versterkt doordat voor de ontnemingszaak andere procesregels gelden, die het karakter hebben van een verlegde bewijslast.

Afsluitend kan worden opgemerkt dat het ontnemingsproces een drietal 'clusters' van actoren kent: het opsporingsapparaat, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Van belang is te onderkennen dat cultuuraspecten ten aanzien van ontneming niet alleen consequenties hebben binnen het eigen cluster (zoals in bovenstaande aangegeven), maar dat deze ook de cultuur binnen de andere clusters beïnvloeden. Zo kan in de praktijk worden waargenomen dat de ambivalente houding ten aanzien van ontnemen binnen de zittende magistratuur (mogelijk deels veroorzaakt door genoemde terughoudendheid), bij officieren van justitie tot een minder actieve benadering van ontneming leidt.

Bereidheid

De motivatie van medewerkers is uiteraard van grote invloed op het functioneren van processen. Het ontnemingsproces vormt daarin geen uitzondering. In de praktijk kan worden geconstateerd dat de affiniteit met ontneming nog beperkt is. Van belang daarbij is te beseffen dat de individuele bereidheid van een medewerker mede bepaald wordt door de cultuur van het organisatieonderdeel waar de betreffende medewerker werkzaam is.

De grote invloed die de individuele bereidheid op de voortgang van het ontnemingsproces kan hebben, wordt treffend geïllustreerd bij rechtshulpverzoeken. Bij de procesanalyse in hoofdstuk 4 werd geconstateerd dat een rechtshulpverzoek in het algemeen tot een grote vertraging leidt. Het praktijkonderzoek heeft evenwel uitgewezen

dat bij een sterke affiniteit van de behandelend medewerker met de ontnemingszaak, de voortgang van een rechtshulpverzoek in aanzienlijke mate kan worden bekort, bijvoorbeeld door het aanknopen en onderhouden van persoonlijke contacten in het betreffende land, het geregeld monitoren van de voortgang en het zo nodig rappelleren.

De beperkte affiniteit met ontnemingszaken wordt ten dele veroorzaakt door gebrek aan kennis en ervaring; er is sprake van een zekere 'koudwatervrees'. Daar komt bij dat de voor ontneming uit te voeren werkzaamheden, zoals het opstellen van vermogensvergelijkingen, niet goed aansluiten bij de perceptie van de taakopvatting van opsporingsambtenaren ten aanzien van rechtshandhaving. Door bij de aansturing meer aandacht te besteden aan de bereikte resultaten, het belang daarvan én hoe deze resultaten zich verhouden tot het gronddelict, blijken de motivatie en betrokkenheid van de medewerkers te kunnen worden verbeterd.

Een andere oorzaak voor de beperkte bereidheid ten aanzien van ontnemingszaken hangt samen met de in het verleden aan officieren van justitie opgelegde 'tienzaken-norm'. Deze heeft ertoe geleid dat op oneigenlijke wijze gebruik werd gemaakt van de ontnemingswetgeving om aldus de opgelegde norm te kunnen realiseren. Dit heeft geresulteerd in een weerstand tegen ontnemingszaken bij zowel het openbaar ministerie als de zittende magistratuur. Hoewel de 'norm' is afgeschaft kan geconstateerd worden dat deze weerstand thans nog niet geheel is weggenomen.

Acceptatie

Voor succesvolle afronding van het onderzoek naar het gronddelict enerzijds en het ontnemingsonderzoek anderzijds, zijn verschillende vormen van deskundigheid vereist. Niettemin worden beide onderzoeken door overwegend dezelfde functionarissen uitgevoerd. Inschakeling van specifieke expertise (zowel van binnen de eigen organisatie als vanuit andere organisaties) is dan ook vrijwel onlosmakelijk verbonden aan met name het ontnemingsproces. Succesvolle afronding van dit proces is dan slechts mogelijk indien deze specifieke expertise door de overige onderzoekers wordt aanvaard. In de praktijk blijkt dit doorgaans het geval te zijn. Wel kan worden geconstateerd dat deze acceptatie tijd nodig heeft om te groeien. Tijd waarin de specialist kan wennen aan de cultuur van de werkomgeving van de generalist en andersom.

Een mogelijke geringe acceptatie van het product van de opsporingsdiensten door het openbaar ministerie lijkt te kunnen worden gevonden in verschillen tussen enerzijds de voordeelsberekening en anderzijds de ontnemingsvordering zoals deze door de officier van justitie wordt ingediend. Bedacht dient echter te worden dat dergelijke aanpassingen van de officier van justitie veelal voortvloeien uit diens inschatting van de bewijsbaarheid: uitsluitend die onderdelen van de voordeelsberekening worden in de ontnemingsvordering opgenomen waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat deze tot een toewijzing kunnen leiden. Als kanttekening kan men daar evenwel bij opmerken dat bij het formuleren van de doelstellingen van het ontnemingsonderzoek dan wel de tussentijdse aansturing door de officier van justitie aandacht besteed dient te worden aan de haalbaarheid van een vordering. De geconstateerde discrepantie is dan ook veeleer een tekortkoming in de procesinrichting en/of -beheersing dan een gebrek aan acceptatie.

Samenwerking

Ten aanzien van de (bereidheid tot) samenwerking, kunnen verschillende vormen worden onderscheiden:

- Publiekprivate samenwerking;
- Internationale samenwerking;
- Samenwerking tussen specialist en generalist;
- Samenwerking tussen onderzoekers gronddelict en onderzoekers ontnemingszaak.

Ten aanzien van de publiekprivate samenwerking (met name de samenwerking tussen bancaire instellingen en opsporingsdiensten) kan worden opgemerkt dat deze in voorkomende gevallen wordt belemmerd door met name wetgeving. Verwacht mag worden dat het recente wetvoorstel inzake het vorderen van gegevens van de financiële sector de mogelijkheden voor samenwerking enigszins verruimt.

De internationale samenwerking, met name voortvloeiend uit rechtshulpverzoeken, is in het algemeen tijdsintensief. Wel kan worden opgemerkt dat het creëren en onderhouden van vaste aanspreekpunten in combinatie met kennis van het betreffende land, de informatie-uitwisseling kan bespoedigen.

Specialist en generalist zijn in beginsel bereid tot samenwerking, met name indien een gemeenschappelijk belang kan worden gecreëerd. Wel kan enige gewenningstijd noodzakelijk zijn om cultuurverschillen te overbruggen (zie ook onder acceptatie).

De samenwerking tussen de onderzoekers van het gronddelict enerzijds en de onderzoekers van de ontnemingszaak anderzijds, is voor verbetering vatbaar. Bij verbeterde samenwerking kunnen strafzaak en ontnemingszaak beter op elkaar worden afgestemd, hetgeen zoals in bovenstaande aangegeven, de doorlooptijd van het ontnemingsproces kan bekorten. Daarnaast heeft deze samenwerking een positief effect op de procesinrichting.

Uit bovenstaande mag worden afgeleid dat in beginsel een bereidheid tot samenwerking aanwezig is. Wel dient te worden opgemerkt dat de voor een goede samenwerking noodzakelijke randvoorwaarden niet optimaal zijn ingevuld. Met name informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen door gebrekkige administratie van gegevens, niet op elkaar aansluitende (al dan niet geautomatiseerde) informatiesystemen en wetgeving.

5.3 Analyse van grote en kleine ontnemingszaken

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat bij de beperkte opzet van het onderzoek het risico bestaat dat de evaluatie van een viertal grote ontnemingszaken bevindingen oplevert die a-typisch zijn en vooral worden bepaald door de specifieke omstandigheden van het geval. Daarom hebben wij bij wijze van controlegroep tevens een viertal kleine ontnemingszaken geëvalueerd.⁶² Door de bevindingen uit beide groepen te vergelijken, ontstaat inzicht in wat als algemene bevinding kan worden aanvaard en wat dient te worden toegeschreven aan specifieke omstandigheden. In onderstaande wordt ingegaan op geconstateerde verschillen en overeenkomsten.

⁶² Alsmede andere methoden van onderzoek gehanteerd, zoals literatuuronderzoek, interviews en expert meetings.

Kennen

In het algemeen kan worden gesteld dat bij de grote ontnemingszaken vanaf het begin belang wordt toegekend aan het ontnemingsaspect. Hierdoor is de benodigde (specifieke) expertise doorgaans in voldoende mate aanwezig. Ook kan worden geconstateerd dat bij de grote ontnemingszaken de onderzoekers beter begeleid worden dan dit het geval lijkt bij de kleine zaken.

Kennisverlies als gevolg van functiewisselingen en personeelsverloop bij openbaar ministerie en/of zittende magistratuur, komt zowel bij grote als kleine ontnemingszaken voor. Daar de doorlooptijd van kleine zaken in het algemeen korter is dan die van grote zaken, is de kans dat dit bij kleine zaken plaatsvindt dan ook laag.

Kunnen

Zoals aangegeven, wordt bij grote ontnemingszaken reeds vanaf het begin van de strafzaak aandacht besteed aan het ontnemen. Dit heeft positieve gevolgen voor de organisatie- en procesinrichting. Er wordt tijdig gezorgd voor voldoende inbreng van financiële expertise. Leden van onderzoeksteams ontvangen vooraf duidelijke instructies en doelstellingen. Ook vindt geregeld overleg plaats tussen tactische en financiële coördinatoren of tussen tactische en financiële rechercheurs. Hoewel niet geheel eenduidig, scoren de kleine ontnemingszaken op deze punten minder.

Willen

Bij grote ontnemingszaken blijken culturele verschillen gemakkelijker overbrugd te worden dan bij kleinere zaken. Mogelijk komt dit doordat grote ontnemingszaken een doorgaans grotere complexiteit bezitten dan kleine ontnemingszaken. De complexiteit brengt met zich dat inbreng van expertise van buiten het eigen organisatieonderdeel voor de teamleden dan al gauw als noodzakelijk wordt aanvaard. Bij kleinere en minder complexe zaken is deze noodzaak minder evident. Externe inbreng kan dan als een bedreiging worden ervaren.

Voorts kan worden geconstateerd dat de samenwerking bij grote ontnemingszaken in het algemeen iets soepeler verloopt dan bij de kleine zaken. Hierbij lijken twee factoren een rol te spelen: in grote ontnemingszaken is vaak ook het onderzoek naar het gronddelict omvangrijk, waarbij geregeld samengewerkt dient te worden met onderzoekers vanuit andere disciplines of regio's. De 'modus collaborandi' kan dan eenvoudig worden doorgetrokken naar het ontnemingsonderzoek. Voorts worden kleine ontnemingszaken veelal uitgevoerd door kleine onderzoeksteams, die gevoeliger zijn voor het bereidheidsaspect: de kans op de aanwezigheid van individuele medewerkers die vanuit hun autonome bereidheid de samenwerking tot stand brengen en onderhouden, is navenant kleiner.

Bovenstaande verschillen beziend, valt op dat grote ontnemingszaken in het algemeen effectiever en efficiënter verlopen dan kleine ontnemingszaken. Wij achten het waarschijnlijk dat dit verschil wordt veroorzaakt door een grotere aanwezigheid van structurerende elementen bij grote ontnemingszaken: een coördinator die wordt belast met de aansturing, een planning van de benodigde expertise, vooraf geformuleerde doelstellingen etc. De geconstateerde verschillen zijn evenwel niet van zodanige aard dat gesteld kan worden dat bij grote ontnemingszaken sprake is van een optimale situatie, zoals ook blijkt uit de in paragraaf 5.2 opgenomen analyse van bevindingen. In hoofdstuk 6 gaan wij nader in op voorstellen die een bijdrage kunnen leveren aan

stuk 6 gaan wij nader in op voorstellen die een bijdrage kunnen leveren aan het optimaliseren van het ontnemingsproces.

6 Verbeteringsvoorstellen

6.1 Algemene richting

Uit bovenstaande analyse van onderzoeksbevindingen kan een richting voor verbeteringsvoorstellen worden afgeleid. Teneinde de effectiviteit en efficiëntie van het ontnemingsproces te verbeteren, en daarmee de doorlooptijd te verkorten, verdient het naar onze mening aanbeveling om te streven naar de realisatie van enerzijds een integratie van onderzoek naar gronddelict en ontneming bij de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie, en anderzijds een differentiatie binnen de zittende magistratuur ten aanzien van de behandeling van strafzaken en ontnemingszaken.

Door bovengenoemde integratie bij opsporingsdiensten en openbaar ministerie kan worden bewerkstelligd dat vanaf de aanvang van het opsporingsonderzoek voldoende aandacht wordt besteed aan ontnemingsaspecten en de beschikbare financiële expertise optimaal kan worden aangewend, zodat de beoogde voordelen van financieel rechercheren ten volle kunnen worden gerealiseerd. Door deze integratie niet alleen in te voeren bij de opsporingsdiensten maar tevens binnen het openbaar ministerie, kan ook de procesbeheersing in belangrijke mate worden verbeterd.

Kernproblemen bij de gerechtelijke behandeling van ontnemingszaken vormen de relatief beperkte deskundigheid enerzijds en het gebrek aan zittingscapaciteit anderzijds. Integrale behandeling van straf- en ontnemingszaak, in de zin van behandeling van de ontnemingszaak direct of kort na de strafzaak in dezelfde samenstelling van de kamer, biedt hiervoor naar onze mening maar een beperkte oplossing. Door daarentegen binnen de zittende magistratuur differentiatie aan te brengen, in die zin dat de behandeling van ontnemingszaken geschiedt door een separate ontnemingskamer, kan op relatief eenvoudige wijze worden gerealiseerd dat de deskundigheid op het gebied van ontneming toeneemt. Voorstelbaar is dat dergelijke afzonderlijke kamers per ressort worden ingesteld.

Tegen de invoering van differentiatie binnen de zittende magistratuur wordt wel ingebracht dat een efficiënte behandeling van de ontnemingszaak met zich brengt dat deze wordt behandeld door de rechters die de strafzaak hebben behandeld. Wij delen deze opvatting niet. De aard van de ontnemingszaak is een geheel andere dan die van de strafzaak. Dat in de praktijk bij de behandeling ter terechtzitting van ontnemingszaken problemen worden gesignaleerd is niet een gevolg van het niet aansluitend behandelen van strafzaak en ontnemingszaak, maar veeleer een gebrek aan kwaliteit (althans in de perceptie van de behandelend rechter) van de ontnemingsvordering en daarbij behorende onderbouwende stukken.

In onderstaande wordt nader ingegaan op enige meer concrete verbeteringsvoorstellen waarmee invulling kan worden gegeven aan deze algemene richting. Ook hierbij wordt weer een onderscheid gemaakt naar kennen, kunnen en willen.

Kennen

Juridische en financiële opleidingen

Integratie van opsporingsonderzoek met ontnemingsonderzoek

Versterking en decentralisatie van specialisten van het BOOM

Tijdelijk inhuren van financiële specialisten

Instellen van afzonderlijke ontnemingskamers

Inschakelen van deskundige rechters uit andere sectoren

Kunnen

Bij bepaalde grote onderzoeken altijd ook een financieel coördinator

In plan van aanpak anticiperen op: berekeningsmethodiek; schikkingsvoorstel; vergaren van financieel bewijs; traceren en identificeren van vermogensbestanddelen; uitvoeren van tussentijdse evaluaties; vroegtijdig anticiperen op internationale aspecten

Meer vrijgestelde ontnemingsofficieren

Ontnemingsofficier naast zaakofficier

Afzonderlijke ontnemingskamers (wellicht per ressort)

(Wettelijk) regelen van termijnen voor het wisselen van schriftelijke stukken

Efficiënte inzet van financieel rechercheurs en monitoren via tijdsregistratie

Beperken van functiewisselingen en personeelsverloop, meer inschakelen van gespecialiseerde en vrijgestelde parketsecretarissen

Collegiale toetsing

Willen

Op ontneming gerichte verandering van organisatiecultuur

Versterken samenwerking tussen politie en BOD-en, alsmede onderlinge aansluiting van informatiesystemen

Asset sharing met gelimiteerde bestedingsmogelijkheden

6.2 Kennen

Opleiding

Er blijkt sprake te zijn van een gebrek aan financiële en juridische expertise. Dit geldt, zij het in verschillende gradaties, voor alle actoren binnen het ontnemingsproces. Het ligt voor de hand om teneinde in deze behoefte te voorzien, te (blijven) investeren in specifiek op ontneming gerichte financiële dan wel juridische opleidingen. In bovenstaande werd al geconstateerd dat de opleidingsbudgetten binnen het strafrechtelijk apparaat onder druk staan. Teneinde toch te kunnen voorzien in deze bestaande behoefte, wordt aanbevolen de prioriteitstelling ten aanzien van opleidingen te heroverwegen.

Integratie

De integratie van het opsporingsonderzoek naar gronddelict enerzijds en ontneming anderzijds, brengt met zich dat reeds bij aanvang van het onderzoek voldoende financiële expertise in het team aanwezig is. Dit is het eenvoudigst te realiseren, indien de organisatorische lijnen zo kort mogelijk zijn. Derhalve is het gewenst dat specifieke deskundigheid binnen het korps aanwezig is. Geconstateerd werd dat de ondersteuning door het BOOM positief gewaardeerd werd. Deze waardering lijkt evenwel met name de ontnemingsofficieren te betreffen. Zowel organisatorisch als geografisch bestaat een vrij grote afstand tussen het korps en de financieel specialisten van het BOOM. Wij achten het gewenst dat deze afstand wordt verkleind. Dit kan worden gerealiseerd door de financieel specialisten onder te brengen binnen het korps, maar als eerste stap kan ook worden gedacht aan lokale desks binnen de regiokorpsen die door BOOM-specialisten worden bezet.

Voor de reguliere ondersteuning van de opsporingsteams op financieel terrein dient voldoende capaciteit aanwezig te zijn. In voorkomende gevallen waarbij sprake is van

een piek in de capaciteitsbehoefte, kan aanvullende financiële en/of juridische expertise extern worden ingehuurd. Mits goed georganiseerd, behoeft het veel geopperde vertrouwelijkheidsaspect hiervoor geen bezwaar te zijn.

Differentiatie

Door de in paragraaf 6.1 genoemde instelling van een separate ontnemingskamer, kan de autonome deskundigheid van de zittende magistratuur worden verhoogd: exclusieve behandeling van ontnemingszaken door deze kamer waarborgt behandeling door gespecialiseerde rechters met voldoende kennis en ervaring. Voor zover nodig, kunnen inspanningen voor verdere vergroting van de deskundigheid beter worden gericht, waardoor met een minimum aan financiële middelen een maximaal effect wordt bereikt.

Als bezwaar tegen de instelling van een ontnemingskamer wordt wel ingebracht dat hiervoor geen geschikte kandidaten gevonden zullen worden. Enerzijds omdat hiervoor geen interesse zou bestaan, anderzijds omdat strafrechters met voldoende financiële expertise ontbreken. Bij de selectie van rechters voor een in te stellen ontnemingskamer, behoeft echter niet uitsluitend te worden gelet op ervaring met ontnemingszaken. Indien deze ervaring in onvoldoende mate aanwezig blijkt, kan ook worden overwogen om belastingrechters dan wel civiele rechters te selecteren en op te leiden. Een ruim aantal van hen beschikt immers al over financiële deskundigheid. Daarnaast moet er acht op worden geslagen, dat in ontnemingszaken, behoudens enkele bijzonderheden, de regels voor de behandeling van de gewone strafzaken van overeenkomstige toepassing zijn (zie met name artt. 511d en 511e WvSv). Een gedegen kennis van het algemene strafprocesrecht is derhalve ook vereist.

6.3 Kunnen

Integratie

Teneinde op eenvoudige wijze vorm te kunnen geven aan de in paragraaf 6.1 geschetste integratie, achten wij het wenselijk dat voor elk onderzoek waarbij mogelijk ontnemingsaspecten aan de orde zijn, wordt voorzien in een opsporingsteam dat gezamenlijk wordt aangestuurd door zowel een tactisch coördinator als een financieel coördinator (dan wel een coördinator die zowel op tactisch als financieel terrein voldoende deskundig is). De onderzoeksdoelstellingen dienen expliciet te worden opgenomen in een plan van aanpak. Deze doelstellingen vormen de basis voor de uit te voeren werkzaamheden, waarvoor een planning (zowel ten aanzien van tijd als benodigde expertise) dient te worden opgesteld. Meer specifiek dient ten aanzien van ontneming in een plan van aanpak expliciet aandacht te worden besteed aan het al dan niet treffen van een schikking (en zo ja, met welke verdachte(n)) en zo mogelijk de te hanteren berekeningsmethodiek. Voorts dient in het plan van aanpak het vergaren van financiële bewijsmiddelen alsmede het traceren en identificeren van vermogensbestanddelen te worden behandeld.

Om te voorkomen dat in ontnemingszaken onnodig wordt doorgerechercheerd, dient periodiek een tussentijdse evaluatie te worden uitgevoerd. Het verdient aanbeveling deze momenten reeds in het plan van aanpak vast te leggen. Voorts is uit het onderzoek naar voren gekomen dat internationale aspecten van zeer grote invloed kunnen zijn op de totale doorlooptijd van het ontnemingsproces. In dat verband is het van belang dat hier reeds in een vroeg stadium aandacht aan wordt geschonken, en wordt

vastgelegd hoe de hierop betrekking hebbende onderzoekshandelingen worden beheerst.

Voor een goede aansturing van een opsporingsonderzoek is het van belang dat in zaken waarbij sprake is van mogelijke ontnemingsaspecten, naast de zaakofficier een op ontneming gespecialiseerde officier van justitie wordt betrokken. Dit brengt ons wederom bij de positie van het BOOM. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5, wordt de inbreng van het BOOM positief gewaardeerd. Dit is vooral een gevolg van de voorwaarde die het BOOM voor ondersteuning stelt: zij dienen reeds in een vroeg stadium bij het onderzoek te worden betrokken. Daarmee brengen zij de integratiegedachte al gedeeltelijk in de praktijk. Om deze integratie verder door te kunnen voeren, is het wenselijk dat het aantal vrijgestelde ontnemingsofficieren die in voorkomende gevallen zaakofficiëren kunnen bijstaan, wordt uitgebreid. Men kan van mening verschillen over de vraag waar deze officieren dienen te worden ondergebracht. Vanuit organisatorisch perspectief ligt het voor de hand deze specialisten in de reguliere organisatie onder te brengen. Gelet evenwel op de positieve ervaringen met het BOOM, kan echter ook worden geopteerd voor capaciteitsuitbreiding bij het BOOM.

Differentiatie

In paragraaf 6.1 ontvouwen wij de lijn van differentiatie binnen de zittende magistratuur. Verwacht mag worden dat niet in alle arrondissementen voldoende ontnemingszaken behandeld (dienen te) worden om de instelling van een separate ontnemingskamer te rechtvaardigen. Het ligt dan ook meer voor de hand te voorzien in een ontnemingskamer per ressort gebaseerd op samenwerking tussen de betreffende rechtbanken.

Geconstateerd werd dat de gerechtelijke behandeling van een ontnemingsvordering zeer langdurig kan zijn, onder meer omdat ten aanzien van het indienen van of reageren op stukken geen consequenties worden verbonden aan (het overschrijden van) door de rechter gestelde termijnen. Ook indien ontnemingszaken in de toekomst worden ondergebracht bij een separate ontnemingskamer, dient hierop te worden toegezien. Het verdient aanbeveling om de problematiek van termijnen (wettelijk) te regelen.

Behoud van expertise

In paragraaf 6.2 werd met name ingegaan op het verbeteren van de (autonome) deskundigheid. Het is echter van even groot belang dat de aanwezige deskundigheid optimaal wordt ingezet. In dit verband verdient het aanbeveling financieel rechercheurs niet vast te zetten op één zaak, maar flexibel in te zetten. Aldus wordt voorkomen dat schaarse expertise wordt benut voor werkzaamheden waarvoor deze expertise niet benodigd is, en andere zaken onnodig lang onbehandeld blijven. Om te bepalen op welke wijze financiële expertise flexibel kan worden ingezet, is inzicht in de tijdsbesteding van financieel rechercheurs noodzakelijk. Dit inzicht kan worden verkregen door over te gaan op een systeem van tijdregistratie. Overigens kan worden opgemerkt dat een systeem van tijdregistratie in het algemeen wenselijk is, als instrument voor procesbeheersing.

De beschikbare expertise dient voor een ontnemingsonderzoek behouden te worden. Deze continuïteit blijkt in de praktijk echter moeilijk te realiseren. Binnen het openbaar ministerie houdt dit vooral verband met functiewisselingen en personeelsverloop. De bereidheid tot specialisatie voor een langere periode is beperkt, vanuit de perceptie dat

langdurige specialisatie de carrièreperspectieven nadelig kan beïnvloeden. Dit probleem kan mogelijk gedeeltelijk worden ondervangen door herdefiniëring van dan wel (voor zover het slechts perceptie betreft) nadere voorlichting over functieprofielen, loopbaanpaden etc. Een meer structurele oplossing kan worden bereikt door meer dan thans het geval is, gebruik te maken van de kennis en ervaring van de parketsecretarissen. Zij vormen een meer constante factor in de organisatie.

Kwaliteitswaarborging

Hoewel niet samenhangend met integratie binnen het opsporingstraject, is van belang dat de kwaliteit van het eindproduct (meer specifiek de in te dienen ontnemingsvoordring), wordt gewaarborgd. Hiertoe kan worden overwogen een systeem van collegiale toetsing in te voeren. Een dergelijk systeem kan evenwel slechts succesvol zijn, indien de eilandjesmentaliteit die soms wel wordt aangetroffen, wordt afgebroken.

6.4 Willen

Integratie

Vrij algemeen wordt onderkend dat een cultuur bestaat waarin het gronddelict als hoofdzaak wordt beschouwd en ontneming als bijzaak. De lage prioriteit van ontneming heeft diverse negatieve consequenties voor de doorlooptijd, zoals in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid uiteen is gezet. Het is van belang dat deze cultuur wordt doorbroken. De introductie van een integraal opsporingsonderzoek kan hier een bijdrage aan leveren: tactisch rechercheurs en financieel rechercheurs worden 'gedwongen' tot samenwerken en leren over wederzijdse belangen en toepasbare methoden en technieken. Verwacht mag worden dat cultuurverschillen na verloop van tijd zullen verminderen. Merkwaardig is verder dat enerzijds binnen het openbaar ministerie het BOOM in toenemende mate lijkt te worden gekoesterd en dat anderzijds binnen de politie de aandacht voor de BFO's lijkt te zijn afgenomen. Een dergelijke tegenstrijdige verandering is contraproductief.

Ook bij een integraal opsporingsonderzoek kan in voorkomende gevallen behoefte blijven bestaan aan ondersteuning door andere opsporingsdiensten. De bereidheid tot samenwerking tussen verschillende diensten is in beginsel goed te noemen. Wel kan deze samenwerking beter worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door (al dan niet geautomatiseerde) informatiesystemen beter op elkaar af te stemmen.

Als afsluitend voorstel noemen wij het eerder in dit verband bediscussieerde model van 'asset sharing'. Hieraan zou de voorwaarde kunnen worden verbonden dat de bestedingsmogelijkheden worden gelimiteerd tot bijvoorbeeld: opleidingskosten, bijzondere beloningskosten en/of ter dekking van bijzondere of hoge politiekosten. In ieder geval verdient het aanbeveling dat een beheerder voor deze gelden wordt aangewezen.

Gedurende onze onderzoekswerkzaamheden hebben wij geconstateerd dat er inmiddels, in de zin van tijd en geld, relatief veel is geïnvesteerd in de aspecten 'kennen' en 'kunnen'. Uiteraard valt dit hier en daar nog verder te optimaliseren en zelfs het onderhouden hiervan zal het nodige aan inspanningen blijven vragen. Zonder 'willen' zullen deze investeringen evenwel gedurig blijven verdampen. 'Willen' staat of valt bij intrinsieke interesse. Indien de basisinteresse bij individuen ontbreekt, kan het nooit tot een optimaal 'kennen' en 'kunnen' komen.

Afsluitend zouden we dan ook willen stellen:

"We kunnen 'kennen', we kennen 'kunnen', maar we moeten willen 'willen' om de toepassing van de ontnemingsmaatregel te optimaliseren en de financiële deskundigheid binnen de afzonderlijke onderdelen van de strafrechterketen te laten gedijen".