

Vergaderjaar 2003–2004

26 268

Evaluatie ontnemingswetgeving

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2004

1. Inleiding

Tijdens een algemeen overleg met uw Kamer op 7 oktober 1999 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd te zijner tijd een evaluatie (26 268, nr. 3) van de langlopende ontnemingszaak tegen Charles Z. te zullen laten verrichten, om meer inzicht te krijgen in belemmerende of stimulerende factoren die van invloed zijn op het verloop van dergelijke grote, complexe ontnemingszaken. Deze zaak verkeert eerst nu, na een terugverwijzing door de Hoge Raad naar het Gerechtshof van Den Haag, in een afrondende fase. Vooruitlopend op de definitieve juridische afwikkeling van deze specifieke zaak heb ik eind 2002 het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie opdracht gegeven een evaluatie-onderzoek te doen starten naar het verloop van grote ontnemingszaken in het algemeen, waarbij ook voornoemde individuele zaak zou worden betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2003 – februari 2004.

Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bied ik u hierbij het evaluatierapport¹ aan. Onze reactie op het rapport vindt u in deze brief.

2. Het onderzoek: vraagstelling en onderzoeksopzet

De centrale vraagstelling van het onderzoek was welke belemmerende en stimulerende factoren van invloed zijn op de voortgang van grote ontnemingszaken. De onderzoekers hebben allereerst gebruik gemaakt van bevindingen uit recente en oudere literatuur, om een goed overzicht te krijgen van de reeds in eerdere studies geïdentificeerde faal- en succesfactoren. Mede op basis van dat overzicht is een aantal expertmeetings gehouden, waarin vertegenwoordigers uit de praktijk van opsporing, vervolging, berechting en advocatuur zijn bevraagd over hun ervaringen. Dat bood de mogelijkheid de bevindingen uit de literatuur te toetsen aan de mening van experts uit de ontnemingspraktijk. Tot slot is een praktijk-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

studie verricht naar een aantal grote en – ter vergelijking – een aantal kleinere ontnemingszaken. In aanvulling daarop zijn interviews gehouden met bij die zaken betrokken functionarissen.

3. Conclusies en aanbevelingen van het rapport

De onderzoekers rangschikken hun bevindingen volgens het ook uit eerdere literatuur bekende onderscheid tussen «kennen» (kennis en expertise), «kunnen» (organisatorische en andere randvoorwaarden) en «willen» (motivatie). De bevindingen hebben soms heel specifiek betrekking op de ontnemingsprocedure, maar hebben in veel gevallen een bredere strekking. Dat is logisch, omdat het instrument van voordeelsontneming niet geïsoleerd wordt toegepast, maar binnen een bredere context. Daarbij spelen zaken een rol als de werkwijze en de organisatie van politie en Openbaar Ministerie, de beschikbaarheid van en keuzes over de inzet van capaciteit, het gebruik van financieel onderzoek als opsporingstechniek etc. Eerst geven we op hoofdlijnen de bevindingen van de onderzoekers weer. In paragraaf 4 volgt onze reactie daarop.

(a) Deskundigheid, specialisatie en concentratie binnen politie, OM en ZM

- Het opbouwen maar vooral ook het op peil houden van specialistische expertise op financieel-economisch terrein en ontneming binnen de organisaties van politie, Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur blijft een punt van aandacht
- Benadrukt wordt daarom dat genoemde organisaties moeten blijven investeren in specifiek op ontneming gerichte (financieel en juridische georiënteerde) opleidingen.
- De gemiddelde officier van justitie of rechter komt naar verhouding weinig met ontnemingszaken in aanraking. Mede daardoor verloopt de opbouw van expertise vaak relatief langzaam
- Bij grote, complexe ontnemingszaken blijkt dat, in verband met de aard van de zaak, meestal wel vanaf het begin wordt gezorgd voor beschikbaarheid van voldoende financiële en andere benodigde expertise
- Gepleit wordt voor specialisatie binnen de organisaties van OM en ZM, zodat gewaarborgd wordt dat officieren van justitie en rechters met voldoende deskundigheid beschikbaar zijn om (complexe) ontnemingszaken te behandelen. De onderzoekers bepleiten in dit verband de aanstelling van meer vrijgestelde ontnemingsofficieren, evenals de instelling van een aparte ontnemingskamer
- Ook wordt gepleit voor het aantrekkelijker maken van specialisatie binnen de organisaties van politie, OM en ZM door middel van een daarop gericht loopbaanbeleid

(b) opsporing (inclusief financieel onderzoeken) en vervolging en de plaats van ontneming daarbij

- Geconstateerd wordt dat financieel onderzoeken als opsporingstechniek in ontnemingszaken een zeer belangrijke rol speelt. De onderzoekers concluderen evenwel dat financieel onderzoeken als instrument nog onvoldoende verankerd is in de organisaties van politie en OM
- Tevens wordt geconstateerd dat de beschikbare capaciteit binnen de politie op het gebied van financieel onderzoeken efficiënter gebruikt zou kunnen worden, door een gerichte en meer flexibele inzet van financieel onderzoekers. Om beter zicht te krijgen op de huidige inzet van financieel onderzoekers binnen de politie-organisatie zou een tijdregistratiesysteem moeten worden ingesteld
- Gepleit wordt voor het consequenter en in een vroeger stadium inschakelen van financieel onderzoekers in strafzaken, om te voor-

komen dat financiële sporen verloren gaan. Daarbij wordt overigens aangetekend dat dit in grote ontnemingszaken doorgaans al gebeurt.

- Geconstateerd wordt dat een succesvolle ontneming in belangrijke mate wordt bevorderd door het in een vroeg stadium leggen van conservatoir beslag op vermogen van de verdachte

(c) specifiek op de ontnemingsprocedure gerichte bevindingen

- Geconstateerd wordt dat binnen de gerechtelijke behandeling van een ontnemingszaak vrijwel geen mogelijkheden zijn om de doorlooptijd van het ontnemingsproces als zodanig te bekorten. De wettelijk vereiste processuele stappen in de ontnemingsprocedure en de bijbehorende termijnen bieden daartoe geen ruimte.
- De snelheid van afhandeling van een ontnemingszaak wordt volgens de onderzoekers in belangrijke mate beïnvloed door externe factoren, zoals de beschikbaarheid van zittingscapaciteit en de behandelingsduur van rechtshulpverzoeken. Ook de noodzaak van het horen van door de verdediging opgeroepen getuigen kan de procedure aanzienlijk verlengen
- Geconstateerd wordt dat in de praktijk aan de verdediging gestelde termijnen onvoldoende worden bewaakt en dat er geen sanctie staat op termijnoverschrijding
- Gepleit wordt voor het waar mogelijk parallel laten lopen van strafzaak en ontnemingszaak, om de effectiviteit en de efficiency van het ontnemingsproces te verbeteren en de doorlooptijd te verkorten

4. Reactie op conclusies en aanbevelingen

In onze reactie gaan wij, na een algemeen commentaar, in op de volgende drie hoofdthema's:

(a) deskundigheid, specialisatie en concentratie binnen politie, Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM);

(b) opsporing (inclusief financieel rechercheren) en vervolging en de plaats van ontneming daarbij;

(c) specifiek op de ontnemingsprocedure gerichte bevindingen.

4.1 algemeen

Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek is het van belang de bredere context aan te geven waarbinnen dit evaluatie-rapport past. Vanaf eind jaren negentig is veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van financieel rechercheren binnen de opsporingspraktijk en ook in het verbeteren van de randvoorwaarden voor een effectievere toepassing van het instrument van voordeelsontneming. Er zijn specifieke opleidingsmodules ontwikkeld voor politie, OM en ZM, er zijn organisatorische voorzieningen getroffen om kennis en expertise te bundelen en versnippering tegen te gaan, en in eerdere evaluaties gesignaleerde belemmeringen in de wetgeving zijn weggenomen. Over deze ontwikkelingen is bij diverse gelegenheden gerapporteerd aan uw Kamer. Voor een uitvoerige beschrijving van de maatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen verwijzen wij kortheidshalve verwezen naar de diverse brieven en notities aan uw Kamer over ontnemingswetgeving, de evaluatie van het project financieel rechercheren, de organisatie van opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit, de jaarlijkse voortgangsrapportages over de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en de recente evaluatie van de Meldketen¹. Voorts zij gewezen op de organisatie-ontwikkeling die thans gaande is binnen het Openbaar Ministerie². Onderdeel daarvan is dat gezocht wordt naar mogelijkheden om de kwetsbaarheid van kleinere parketten op bijvoorbeeld inhoudelijk specialistisch terrein te verminderen door specialismen in grotere verbanden te concentreren. Een voorbeeld van een dergelijke

¹ Evaluatie ontnemingswetgeving, resp. 27 oktober 1998 en 26 maart 1999, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 268 nrs 1 en 2; opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit, 26 augustus 2003, vergaderjaar 2002–2003, Kamerstuk II, 17 050 en 28 244, nr. 252; evaluatie van het project financieel rechercheren, 30 juni 2003, vergaderjaar 2002–2003, Kamerstuk II, 17 050, nr. 251; aanbieding WODC-rapport «Uit onverdachte bron» en beleidsreactie, 4 mei 2004, kenmerk 5283997/504.

² Zie brieven aan Tweede Kamer van resp. 5 februari en 19 maart 2004, Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 28 684, nrs 25 en 26.

ontwikkeling vormt de interregionale fraude-aanpak en de vorming van expertisecentra op dat terrein, alsook de vorming van het Functioneel Parket voor een aantal bijzondere handhavingsterreinen (fraude, economie, milieu).

Financieel recherecheren krijgt geleidelijk aan een belangrijker plaats binnen het rechercheproces, en ook ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel blijft een essentieel element van de bestrijding van alle vormen van criminaliteit waarbij sprake is van financieel gewin. Uitgangspunt is en blijft: misdaad mag niet lonen en winsten, verworven voor middel van criminele activiteiten moeten waar mogelijk ongedaan worden gemaakt. In dit streven vormt de toepassing van de ontnemingswetgeving geen doel op zich, maar moet deze gereserveerd worden voor de gevallen waarin die toepassing ook feitelijk een meerwaarde heeft. Daarvan is in ieder geval sprake wanneer de maximale boete die kan worden opgelegd voor het gronddelict in vergaande mate ontoereikend is om het wederrechtelijk verkregen voordeel af te nemen. Hiermee is gezegd dat in veel gevallen het gebruikelijke, «traditionele» strafproces volstaat: in de vordering ter zitting kan (ook) een geldboete worden gevraagd die past bij het uit misdaad verkregen voordeel. De ontnemingswetgeving heeft dan vooral een functie in de grotere zaken waarin met illegaal handelen systematisch een groot illegaal inkomen en vermogen is geaccumuleerd. Hiernaast kan ontneming evenwel ook in andere zaken meerwaarde bieden, zoals wanneer het gaat om «andere feiten» dan het feit waarvoor wordt vervolgd, wanneer de specifieke extra onderzoeksmogelijkheden van het strafrechtelijk financieel onderzoek benut moeten worden, of wanneer het nodig is het genoten voordeel «harder», dat wil zeggen preciezer onderbouwd, te presenteren aan de rechter. Met het hanteren van deze uitgangspunten wordt de ontnemingswetgeving ingezet wanneer deze een specifieke en noodzakelijke functie heeft. Binnen dit kader moeten de navolgende, meer specifieke aantekeningen gelezen worden.

Duidelijk is – en dat blijkt ook uit de boven aangehaalde evaluatiestudies over ontneming, financieel recherecheren en de Meldketen – dat we te maken hebben met ontwikkelingen die tijd vergen om tot volledige wasdom te komen. Er zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet, maar ook de komende jaren zijn blijvende inspanningen nodig om financieel recherecheren als opsporings-methodiek beter te verankeren binnen het rechercheproces en om ontneming tot een effectiever instrument te maken bij het afnemen van criminele winsten. De nu voorliggende evaluatiestudie past binnen dit streven. Het rapport bevat bruikbare suggesties voor verdere verbetering.

4.2 specifiek

(a) Deskundigheid, specialisatie en concentratie

opleidingen

De conclusie dat blijvende aandacht nodig is voor specifiek op financieel recherecheren en ontneming gerichte opleidingen voor politie en OM onderschrijven wij. Dit sluit aan bij de huidige stand van zaken. Mede als gevolg van de uitvoering van het project financieel recherecheren in de afgelopen jaren door politie en OM is de voor ontneming benodigde deskundigheid binnen deze organisaties versterkt en is het onderwijsaanbod op dit terrein adequaat. Er bestaan diverse opleidingen voor politie en OM op het gebied van financieel recherecheren en ontneming op verschillende niveaus, variërend van basiskennis tot gespecialiseerde opleidingen op het gebied van het ontnemen (o.a. de opleiding tot recherecherkundige, de kernopgave «ontneming in complexe zaken»). Het

reguliere opleidingspakket van de SSR, voor OM en ZM, bevat ook specifieke modules over ontnemingswetgeving. Tot slot verzorgt het BOOM (Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie, het Landelijk expertise-centrum van het OM) ook cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten over ontneming op lokatie, ten behoeve van politie, OM en ZM.

Behoud van expertise, specialisatie en concentratie

Het behandelen van ontnemingszaken vergt een mate expertise die varieert, afhankelijk van de omvang en de complexiteit van de zaak. Zowel bij de politie als binnen het OM en de ZM moet de organisatie zodanig zijn dat ontnemingszaken in verschillende moeilijkheidsgraden zonder problemen kunnen worden afgehandeld. Dat betekent niet dat iedere politie-ambtenaar, officier van justitie of rechter een ontnemingspecialist moet zijn, maar wel dat die expertise binnen de eigen organisatie beschikbaar moet zijn op het moment dat dit nodig is.

De regiokorpsen beschikken over rechercheurs met een deskundigheid die varieert van basale financiële kennis tot financieel specialisten. Enkele regiokorpsen en de Nationale Recherche beschikken over «eigen» accountants; ook op het niveau van de Bovenregionale Recherche is gespecialiseerde kennis op het gebied van ontneming en financieel rechercheren aanwezig.

Zodra het gaat om specialistische functies spreken we over competenties die niet bij elke medewerker aanwezig hoeven te zijn. Dan doet zich de vraag voor naar het reguleren van schaarse capaciteit. Mede naar aanleiding van de ervaringen met de Nationale en de Bovenregionale Recherche zal de komende jaren binnen de politie worden gewerkt aan verbetering van de inrichting van loopbanen van specialisten, onder andere in de opsporing. Hierdoor zal stap voor stap een betere «match» ontstaan tussen de vereisten van de functie en de competenties van de medewerker. Er wordt gestreefd naar een meer planmatige wisseling van medewerkers/functies dan thans het geval is. Dat komt mede tegemoet aan een betere benutting van de begrensde opleidingscapaciteit.

Voorts wordt op dit moment gekeken naar het vraagstuk van (betere) beloning van specialisten. In de loop van 2005 wordt een pilot afgerond op basis waarvan nieuw materiaal zal worden ontwikkeld om functies in de opsporing in te schalen. Verwacht wordt dat dit zal leiden tot een passende beloning van alle medewerkers in de opsporing, inclusief de specialistische functies.

Wat het Openbaar Ministerie betreft is de situatie als volgt. Op elk parket zijn een ontnemingsofficier en een ontnemingsparketsecretaris aanwezig, die over voldoende deskundigheid beschikken om de meeste ontnemingszaken te kunnen behandelen. Is bijzondere expertise nodig dan kan een beroep gedaan worden op het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM), dat ondersteuning kan bieden of in voorkomende gevallen ook de zaak zelf kan doen ten behoeve van een parket. Bij het BOOM is hoog gekwalificeerde kennis geconcentreerd, die beschikbaar is voor alle parketten. Het aanstellen van parketsecretarissen die zich op een parket exclusief met ontnemingszaken bezighouden is alleen zinvol op die parketten waar veel grote, complexe ontnemingszaken worden behandeld. In de praktijk zijn bij de behandeling van die zaken vaak reeds officieren van justitie van het BOOM betrokken.

Wat de Zittende Magistratuur betreft bestaat in het algemeen gesproken binnen de strafsectoren van de gerechten voldoende kennis van en ervaring met het ontnemingsrecht. Wel acht de Raad voor de Rechtspraak het

verstandig in geval van bepaalde, ingewikkelder ontnemingszaken, waar specifieke kennis vereist is, de organisatie van (de strafsector van) het gerecht zo in te richten dat ad hoc of structureel een beroep kan worden gedaan op rechters die over de benodigde aanvullende kennis en ervaring beschikken.

De onderzoekers pleiten voor het inrichten van aparte ontnemingskamers voor de behandeling van ontnemingszaken om te verzekeren dat voldoende expertise aanwezig is bij de rechter die de zaak behandelt. De Raad voor de Rechtspraak pleit ervoor bij dit vraagstuk een onderscheid te maken tussen kleine, middelzware en zware ontnemingszaken.

Onder kleine ontnemingszaken worden die zaken verstaan waarvoor naast de normale, bij iedere rechter aanwezige kennis en ervaring met ontnemings-vorderingen geen aparte, specifieke kennis is vereist. Middelzware ontnemings-zaken kenmerken zich doordat naast een goede kennis van het ontnemings-recht, tevens specifieke kennis en of ervaring is vereist. Dat hoeft niet alleen juridische kennis te zijn, het kan ook gaan om specialistische kennis van en ervaring met het fiscale recht. Het is mogelijk dat dergelijke specialistische kennis niet in de volle breedte bij de gerechten in eerste aanleg aanwezig is.

Studie, specialisatie maar ook de inzet van ter zake meer deskundige collega's (eventueel vanuit een andere sector of gerecht) zijn thans de meest gebruikte instrumenten om een eventuele lacune in de deskundigheid weg te nemen. Of het aanbod van dergelijke middelzware ontnemingszaken in de toekomst de instelling van aparte ontnemingskamers rechtvaardigt is een punt dat om nadere overweging vraagt. Initiatieven daartoe, alsmede tot het reserveren van de daarvoor benodigde, per definitie schaarse zittingscapaciteit, zal op het niveau van de lokale gerechten in het kader van de af te sluiten convenanten tussen die gerechten en de arrondissementsparketten moeten worden genomen. Ik volg de Raad voor de Rechtspraak in zijn zienswijze.

Zware ontnemingszaken onderscheiden zich van de voorgaande categorieën doordat – naast de mate van inhoudelijke complexiteit – ook het te verwachten beslag op zittingscapaciteit zodanig is dat zij als «mega-zaak» kunnen worden aangemerkt. In dergelijke gevallen ligt toedeling door het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM) in de rede. Het LCM zal bij de toedeling rekening houden met diverse factoren, waaronder zittingscapaciteit, alsmede de mate van benodigde en beschikbare expertise. Met de Raad voor de Rechtspraak zie ik vooralsnog geen aanleiding om afzonderlijke maatregelen te treffen ten aanzien van de behandeling van dit soort zaken.

(b) opsporing (inclusief financieelrechercheren), vervolging en de plaats van ontneming daarbij

financieel rechercheren

Wij onderschrijven de conclusie dat financieel rechercheren nog een steviger plaats moet krijgen binnen de opsporing en vervolging. Daarbij is van belang dat financieel rechercheren als opsporingsmethodiek een rol speelt bij de criminaliteitsbestrijding in den brede, en zeker niet alleen bij financieel-economisch georiënteerde vormen van criminaliteit. Zoals hiervoor aangegeven betreft het een traject dat tijd nodig heeft. Het afgelopen jaar is hierover ook in een aantal debatten met de Kamer gesproken, onder andere naar aanleiding van de kabinetsreactie op de evaluatie van het project financieel rechercheren en naar aanleiding van de voortgangsrapportage over de notitie «speerpunten fraudebestrijding 2002–2006»¹.

¹ Evaluatie project financieel rechercheren, zie voetnoot 1; brief TK 24 juni 2003, Kamerstuk II, 17 050, nr. 250.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport «Uit onverdachte bron»¹ zal de Raad van Hoofdcommissarissen worden gevraagd met voorstellen te komen ter versterking van de aandacht binnen de politieorganisatie voor witwasbestrijding, alsmede de ontwikkeling en het behoud van financiële expertise binnen de politie. In het verlengde hiervan zal aan de Raad tevens worden gevraagd zich te beraden over mogelijke verbeteringen binnen het politieveld bij de aanpak van ontnemingszaken.

Eerdere en meer gerichte inzet van financieel rechercheurs

De aanbeveling dat financieel rechercheurs bij voorkeur zo vroeg mogelijk in een strafzaak moeten worden ingezet, om financiële sporen veilig te stellen, onderschrijven wij. In grotere onderzoeken is het ook standaard praktijk om financieel rechercheurs vanaf het begin van het onderzoek te laten participeren. In kleinere zaken is dat niet altijd mogelijk, juist ook omdat schaarse capaciteit gericht moet worden ingezet.

De onderzoekers constateren dat financieel rechercheurs nogal eens voor andere werkzaamheden worden ingezet, waardoor hun inzet onvoldoende efficiënt zou zijn. Om een beter beeld te krijgen van de inzet van financieel rechercheurs doen de onderzoekers de suggestie een systeem van tijdregistratie in te voeren. Deze suggestie nemen wij niet over. Het streven is erop gericht de administratieve belasting van de politiekorpsen terug te dringen, en invoering van een experiment met tijdregistratie past daar niet in. Op langere termijn – naar huidige verwachting in 2005 – zou het project Optimalisatie Capaciteitsmanagement in combinatie met het nieuwe roostersysteem voor de politie (CMS) wellicht ook meer inzicht bieden in de beschikbare capaciteit op dit gebied en de meest efficiënte manier om deze te benutten.

Financiële politie

Wat het pleidooi voor de oprichting van een speciale «financiële politie» betreft merken wij het volgende op. Het kabinet heeft reeds eerder – naar aanleiding van de evaluatie van de Meldketen² – de instelling overwogen van een financiële politie, maar kiest daar op dit moment niet voor. Juist door de verwevenheid die bij ontnemingen per definitie bestaat tussen het gronddelict en de ontnemingsvordering is het van belang dat de opsporing en vervolging van het gronddelict enerzijds en de ontnemingszaak anderzijds zoveel mogelijk in samenhang wordt uitgevoerd. Een aparte politie die zich alleen richt op de financiële kanten van de zaak past daar niet bij.

Conservatoir beslag

Ik ben het eens met de conclusie dat een succesvolle executie van een ontnemingsvordering kan worden bevorderd indien in een vroeg stadium conservatoir beslag is gelegd op vermogensbestanddelen van de verdachte. Het BOOM werkt momenteel samen met het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) aan een plan van aanpak op dit terrein. Kern van dit plan is dat in elke grote zaak een speciaal team wordt ingezet dat zich richt op het zo veel mogelijk en zo vroeg mogelijk leggen van conservatoir beslag. In een dergelijk team zullen, afhankelijk van de behoefte, medewerkers van het BOOM, het CJIB en de politie participeren, onder leiding van de landelijk executie-officier ontnemingsmaatregelen. Daarnaast bestaat het voornemen ook meer aandacht te besteden aan het executietraject van reeds lopende ontnemingszaken alsmede van het overigens meer inzicht krijgen in de vermogenspositie en de draagkracht van betrokkenen, door conform de daarvoor bestaande wettelijke moge-

¹ Zie voetnoot 1.

² Zie voetnoot 1.

lijkheden structureel onderzoek te doen op lokatie bij personen aan wie een ontnemingsmaatregel is opgelegd die nog niet voldaan is. Het Openbaar Ministerie beziet thans de haalbaarheid van een dergelijke aanpak, waarbij onder meer de capacitaire en financiële consequenties voor de OM-organisatie een rol spelen.

(c) Specifiek op de ontnemingsprocedure gerichte bevindingen

wettelijk sanctie op termijnoverschrijding

Wat de door de onderzoekers bepleite invoering van een wettelijke sanctie op termijnoverschrijding betreft merken wij het volgende op. Indien de rechtbank gebruik maakt van de in artikel 511d Wetboek van Strafvordering voorziene mogelijkheid een schriftelijke voorbereiding te gelasten doet zich in de praktijk het verschijnsel voor dat termijnen worden overschreden. Aangezien de wet niet voorziet in sancties op overschrijding van dergelijke termijnen door de verdediging, lijkt de toepassing van een «vertragingstactiek» tenminste in theorie mogelijk. Het is juist dat, ook indien door de verdediging geen behoorlijke medewerking wordt verleend aan een schriftelijke voorbereiding, de behandeling van de zaak ter zitting toch overeenkomstig de bepalingen van titel VI van het tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering zal dienen plaats te vinden. In beginsel worden geen rechten verspeeld. Dit laat evenwel onverlet dat bij de weging van een redelijk belang van de verdediging bij een nadien ter zitting gevraagde proceshandeling ook de proceshouding van de verdediging in de gehele procedure betrokken kan worden. Met andere woorden, ook al voorziet de wet niet in aparte sancties voor het niet nakomen van termijnen in een door de rechtbank gelaste schriftelijke voorbereiding op de voet van artikel 511 wetboek van Strafvordering, is er in de regel voldoende belang bij de verdediging om niet belast te raken met het verwijt van een passieve proceshouding. Een wettelijke voorziening ter zake is derhalve niet nodig. De rechtbank heeft voldoende middelen om, relevante belangen afwegend, de ontnemingszaak in goede banen te leiden.

Internationale rechtshulp

Wat de rol van internationale rechtshulpverzoeken als mogelijke vertragende factor bij ontnemingszaken betreft merken wij het volgende op. De behandeling van rechtshulpverzoeken hoeft zeker niet altijd lang te duren. Te lange behandeltermijnen zijn in veel gevallen een gevolg van onvoldoende communicatie. Goede en intensieve contacten met de autoriteiten van het land waaraan rechtshulp wordt gevraagd zijn daarom van cruciaal belang. In sommige gevallen kan het proces versneld worden indien een vertegenwoordiger vanuit Nederland de bevoegde autoriteiten in het aangezochte land bezoekt en ter plaatse de zaak bespreekt. Waar nodig en mogelijk, gebeurt dat in de praktijk ook.

In dit verband zij er ook op gewezen dat het bevorderen en vergemakkelijken van de internationale samenwerking bij rechtshulp en ontneming ook in EU-verband hoog op de agenda staat. De recent door Nederland geratificeerde EU- Rechtshulp-overeenkomst 2000 en bijbehorend Protocol, het «Kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen¹» en het ontwerp-Kaderbesluit inzake de confiscatie inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie²» zullen bijdragen aan een vereenvoudiging en verbetering van de internationale samenwerking op dit terrein.

¹ Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie nr. 2033/5777/JBZ van 22 juli 2003 (PbEG L 196): hierover is politiek akkoord bereikt op 12 december 2002. Formele vaststelling volgt nadat nog hangende parlementaire voorbehouden van een aantal lidstaten zijn opgeheven.

² Op 29 april 2004 is hierover politiek akkoord bereikt over het kaderbesluit in de JBZ Raad.

Zittingscapaciteit

De conclusie dat de doorlooptijden in ontnemingszaken in belangrijke mate beïnvloed worden door de beschikbaarheid van voldoende zittingscapaciteit bij de ZM is in zijn algemeenheid juist. Eén van de factoren die hierbij een rol speelt is dat aan strafzaken waarin voorlopige hechtenis is opgelegd, voorrang wordt gegeven bij het plannen van een zitting boven zaken waarin geen vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd. Schaarste aan zittingscapaciteit is uiteraard een breder vraagstuk, dat niet exclusief is voor ontnemingszaken. De inschatting van het BOOM is dat de druk op de zittingscapaciteit thans iets afneemt: in de praktijk blijkt in ieder geval dat het de officieren van justitie van het BOOM zeer wel mogelijk is hun ontnemingszaken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, binnen aanvaardbare termijn op de zitting te brengen.

Een praktische mogelijkheid om de behandeling van ontnemingszaken te bekorten, en daardoor een efficiënter gebruik van zittingscapaciteit mogelijk te maken, is om voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken te wisselen. Deze suggestie van de onderzoekers wordt in de praktijk, zeker in grote zaken, al vaak toegepast. In verschillende arrondissementen wordt inmiddels geëxperimenteerd met vaste rol-afspraken.

Strafzaak en ontnemingszaak gelijk op laten gaan; integratie strafzaak en ontnemingszaak

Idealiter zouden de strafzaak en de ontnemingszaak parallel moeten lopen, zodat beide zaken tegelijk en in samenhang met elkaar door de rechter kunnen worden behandeld. Maar vooral in grote zaken is dat vaak niet mogelijk. Bij dergelijke zaken wordt in het plan van aanpak wel altijd aandacht besteed aan de ontnemingsaspecten, en de ontnemingszaak start dan meestal op hetzelfde moment als de strafzaak. Maar bij grote zaken is het ontnemingsonderzoek vaak ingewikkelder en tijdrovender is dan de strafzaak, bijvoorbeeld in verband met het traceren van vermogensbestanddelen die vaak in het buitenland zijn ondergebracht, of omdat ingewikkelde financiële constructies moeten worden ontrafeld. In die gevallen is het dus niet mogelijk strafzaak en ontnemingszaak tegelijk op de zitting te brengen. De wetgever heeft dit destijds ook onderkend; om die reden is in de wet geregeld dat de ontnemingszaak tot twee jaar na de uitspraak in eerste aanleg in de strafzaak bij de rechter mag worden aangebracht.

Bij kleine ontnemingszaken is het streven er wel op gericht deze zoveel mogelijk tegelijk met de strafzaak aan te brengen, maar in de praktijk gebeurt het nog niet altijd. Ik heb het College van Procureurs-Generaal verzocht hier nog eens expliciet aandacht voor te vragen binnen het Openbaar Ministerie.

Uitwisseling gegevens met private sector

In het wetsvoorstel 28 353 (Vorderen gegevens financiële sector), dat op 16 maart 2004 is behandeld in de Eerste Kamer, is een belangrijke stap gezet ter oplossing van de problemen die voortkomen uit de door de onderzoekers gesignaleerde gebrekkige regelgeving. Gegevens van instellingen in de financiële sector kunnen uiteraard van groot belang zijn in een opsporingsonderzoek, niet alleen indien het gaat om financiële criminaliteit, maar ook bij andere vormen van criminaliteit. Gegevens over rekeningen en financiële transacties bieden namelijk inzicht in patronen van contacten en handelingen. Deze gegevens kunnen bovendien licht werpen op financiële stromen en vormen om die reden een onmisbaar onderdeel van het financieel rechercheren. De gegevensvergaring is uiter-

aard van grote betekenis voor ontnemingszaken. Het genoemde wetsvoorstel geeft uitvoering aan het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag op een wijze die zo goed mogelijk tegemoet komt aan de nationale opsporingsbelangen en die zo goed mogelijk past binnen de nationale wetgeving. Op enkele onderdelen volgt het wetsvoorstel daarom niet strikt het protocol, maar strekt het tot het opnemen van zelfs ruimere bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. De regeling van bevoegdheden brengt voor de instellingen en voor de justitiële autoriteiten meer duidelijkheid over de verstrekking en vergaring van gegevens. In de huidige praktijk, waar het rapport op doelt, bestaat hierover veel onduidelijkheid. Gegevensvergarig vindt in de huidige praktijk voor een deel nog plaats op vrijwillige basis. Daarbij doet zich als knelpunt voor dat de instelling met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens een eigen afweging moet maken of het belang van het opsporingsonderzoek zwaar genoeg is om de gevraagde gegevens te verstrekken. De instelling dient te overwegen of zij aansprakelijk is jegens degene op wie de gegevens betrekking hebben, indien deze door een eventuele onrechtmatige verstrekking schade ondervindt. De voorgestelde regeling schept enerzijds gewenste transparantie en anderzijds ook een functioneel kader voor de informatieverzekrijging van financiële instellingen. Bij dit laatste is in het bijzonder ook de voortgang en het succes in ontnemingsonderzoeken gediend.

5. Tot slot

Het adagium «misdad mag niet lonen» is nog altijd een centraal uitgangspunt bij de strijd tegen criminaliteit waarmee financieel gewin wordt behaald. De dader moet in die gevallen getroffen worden op de meest gevoelige plaats, namelijk in zijn portemonnee. Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel vormt daartoe een belangrijk instrument. We delen in grote lijnen de analyse van de onderzoekers en vatten het rapport vooral op als een stimulans om door te gaan op de ingeslagen weg.

Het rapport onderstreept het belang van financieel rechercheren als opsporingsmethodiek bij ontnemingszaken. Dit sluit aan bij het streven van het kabinet om verder te werken aan professionalisering op dit terrein. De organisaties van politie OM en ZM moeten qua deskundigheid en expertise voldoende zijn toegerust om ontnemingszaken (kleine, middelgrote en megazaken) adequaat te kunnen afhandelen. Dat vergt de beschikbaarheid van specifieke opleidingen om medewerkers voldoende voor hun taak toe te rusten. Het vergt ook een goede organisatie van specialistische functies en expertisevorming. Daaraan is en wordt hard gewerkt, zowel binnen de politie als bij het OM en de ZM. Daarbij is ook een aantal andere ontwikkelingen van belang, die raken aan de toepassing van het instrument van voordeelsontneming: verdere schaalvergroting en bundeling van kennis en expertise binnen de organisaties van politie en OM. De vorming van de Nationale en Bovenregionale Recherche; de organisatie-ontwikkeling binnen het Openbaar Ministerie, in het bijzonder met betrekking tot de organisatie van specialistische taken.

Specifiek voor ontneming is van belang dat het rapport zich in positieve zin uitlaat over het functioneren van het BOOM, het landelijke expertisecentrum van het OM op ontnemingsgebied. In het kader van de organisatie-ontwikkeling van het OM zal worden bezien hoe het BOOM verder kan worden geprofessionaliseerd en versterkt. Dit jaar zal het aantal ontnemingsofficieren van justitie bij het BOOM worden uitgebreid van twee naar drie. Deze uitbreiding zal betekenen dat het BOOM in beginsel alle grote ontnemingszaken zal kunnen behandelen of er in ieder geval nauw bij betrokken zal kunnen zijn. Met het Landelijk Parket en het Functioneel Parket heeft het BOOM hierover afspraken gemaakt. Voor-

zover het ontnemingszaken betreft die op een lokaal parket worden behandeld zullen nadere afspraken gemaakt worden met de verantwoordelijke hoofdofficieren over de mate van betrokkenheid van het BOOM.

Wij onderschrijven de conclusie van de onderzoekers dat het aspect «willen» van groot belang is: ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel moet door opsporingsambtenaren als officieren van justitie worden gezien als een nuttig instrument in de strijd tegen bepaalde vormen van criminaliteit, en niet als een lastig toe te passen middel dat uiteindelijk te weinig oplevert. Dat is voor een deel een kwestie van mentaliteit en motivatie, maar zeker ook van het creëren van de juiste randvoorwaarden. Op het terrein van de randvoorwaarden (wet- en regelgeving, opleidingen, personeelsbeleid, inrichting van de organisatie) is de afgelopen jaren veel tot stand gebracht, maar ook de komende jaren blijven deze aspecten nadrukkelijk onze aandacht houden. Daarnaast is van groot belang dat het beschikbare instrumentarium nu ook goed en consequent wordt gebruikt door politie, andere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Terecht merken de onderzoekers op dat hier ook een taak ligt voor het management binnen genoemde organisaties. Wij menen dat de bovenbeschreven ontwikkelingen en maatregelen toereikend zijn om de gewenste verbetering, ook op het gebied van «willen», te realiseren.

Tot slot moet worden bedacht dat het afromen van «criminele winsten» of daarmee samenhangende vermogensbestanddelen niet uitsluitend via ontneming hoeft te gebeuren, maar ook langs andere wegen mogelijk is. Te denken valt aan afroomboetes, verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer. Daarnaast kan in voorkomende gevallen een fiscale vordering of naheffing worden opgelegd. Verbeurdverklaring kan in kleinere zaken wellicht efficiënter zijn dan langdurige ontnemingsprocedures, terwijl in grotere zaken, zeker indien conservatoir beslag is gelegd, ontneming wellicht beter als instrument ingezet kan worden. Ik zal nader met het Openbaar Ministerie overleggen over de invoering van een dergelijke meer gedifferentieerde aanpak.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner