

Het vermogen te ontnemen; wetsevaluatie fase 2

Nelen, J.M., V. Sabee (m.m.v. R.F. Kouwenberg, R. Aidala)
Arnhem, Gouda Quint, 1996, ISBN 90-387-0482-8

Onderzoek en Beleid nr. 156

Samenvatting

Vraagstelling en verantwoording

Op 1 maart 1993 is wetgeving van kracht geworden die de mogelijkheden heeft verruimd om langs strafrechtelijke weg wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. In de memorie van toelichting (p. 87) is een evaluatie van deze regelgeving aan de Tweede Kamer in het vooruitzicht gesteld: vijf jaar na inwerkingtreding p in 1998 p zal het eindrapport van deze evaluatie aan het parlement worden aangeboden. Het WODC, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het desbetreffende onderzoek, heeft het evaluatietraject opgedeeld in drie fasen teneinde tussentijdse bijstellingen van het beleid inzake toepassing van de regelgeving mogelijk te maken. In 1994 verscheen het eerste interimrapport (Nelen e.a., 1994). Het onderhavige verslag geeft de tussenstand weer van de ervaringen die in de eerste tweeënhalf jaar met de ontnemingswetgeving zijn opgedaan en van de knelpunten die zich in deze periode op dit terrein hebben gemanifesteerd. De dataverzameling van de tweede fase is eind 1995 afgerond.

Het doel van het onderzoek is in de eerste plaats te achterhalen op welke wijze de ontnemingswetgeving in de praktijk is geïmplementeerd. Daarnaast dient te worden vastgesteld of de ontnemingswetgeving beantwoordt aan de doelstellingen en verwachtingen, zoals verwoord in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel nr. 21 504. Ten slotte moet worden nagegaan welke knelpunten zich ten aanzien van het gebruik van het instrumentarium in de praktijk voordoen. De bovengenoemde doelstelling is vertaald in een aantal concrete onderzoeksvragen.

- Wat zijn de uitgangspunten van het ontnemingsbeleid? Dit mede gezien het feit dat de ontnemingswetgeving niet op zich staat, maar deel uitmaakt van het beleid dat erop is gericht de buitgerichte aanpak binnen de diverse opsporingsinstanties en het openbaar ministerie te stimuleren.
- Welke instanties vervullen bij het scheppen van dit beleid een rol?
- Welke rol vervullen deze instellingen?
- Hoe gaan de diverse veldorganisaties met de ontnemingswetgeving en het beleid om?
- Welke organisatorische gevolgen brengt dit voor deze veldorganisaties met zich mee?
- Met welke problemen worden de diverse actoren en instellingen bij de toepassing van de ontnemingswetgeving geconfronteerd? Deze vraag heeft vooral betrekking op het ontnemingsinstrumentarium.
- Hoeveel strafrechtelijke ontnemingszaken zijn er in de loop der tijd aanhangig gemaakt?
- In wat voor type(n) van zaken wordt het ontnemingsinstrumentarium ingezet?

Bij de dataverzameling is gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst moet daarbij gewezen worden op de vragenlijsten die aan diverse instanties waarvan verondersteld mocht worden dat zij enige ervaring met de ontnemingsmaterie hadden opgedaan zijn verstuurd. Ter verdieping van de bevindingen die uit deze landelijke enquête naar voren kwamen, zijn in de politieregio's Amsterdam-Amstelland en Gelderland-Midden interviews gehouden met een aantal sleutelfiguren op ontnemingsgebied. Tevens is in deze regio's aan de hand van het registratiesysteem van de Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) een kwantitatieve analyse uitgevoerd op het zakenbestand van deze instellingen. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens van het Bureau Ontnemingswetgeving van het openbaar ministerie (BOOM). Ten slotte zijn 12 ontnemingszaken (10 kleine dan wel middelgrote en 2 grote) aan een nauwkeurige studie onderworpen.

Het beleid inzake buitgerichte opsporing en vervolging

Het openbaar ministerie

Drie jaar na inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving kan worden geconstateerd dat het openbaar ministerie (OM) zich op beleidsniveau aanzienlijke inspanningen getroost om de buitgerichte opsporing en vervolging in de dagelijkse rechtshandavingspraktijk geïncorporeerd te krijgen. Vooral sedert het beleid op dit terrein centraal wordt aangestuurd, is een positieve ontwikkeling te bespeuren, in de zin dat aan de hand van verschillende aanwijzingen en richtlijnen een eenduidig en consistent gebruik van het ontnemingsinstrumentarium wordt nagestreefd. Het Landelijk Ontnemingsoverleg (LOO) vervult in dit proces een voortrekkersrol.

Anders dan de toonzetting die het parlementaire debat inzake wetsontwerp nr. 21 504 indertijd kenmerkte, viert momenteel in beleidskringen de gedachte hoogtij dat de ontnemingsregelgeving niet exclusief moet worden ingezet bij de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit, maar dat het instrumentarium zich leent voor toepassing op een zo breed mogelijk terrein. Dit uitgangspunt stuit vooral bij leden van de zittende magistratuur op de nodige weerstand.

De uiteengezette beleidslijn van het OM komt onder meer tot uitdrukking in de zogenaamde tien-zakennorm. Deze richtlijn houdt in dat elke zaakofficier op jaarbasis tien ontnemingsvorderingen aanhangig moet maken. De norm is vooral bedoeld als aanjaaginstrument. Hoewel er in het afgelopen jaar in vergelijking met 1994 aanzienlijke vooruitgang is geboekt ten aanzien van het aantal aanhangig gemaakte ontnemingszaken, wordt op landelijk niveau het streefcijfer van 3.400 zaken nog lang niet gehaald: de teller is in 1995 blijven steken bij 969 zaken, ofwel 28%. Opvallend is de onevenwichtige spreiding van het aantal zaken over de verschillende arrondissementsparketten: het gemiddelde aantal ontnemingszaken per zaakofficier loopt uiteen van 0,8 tot het beoogde aantal van 10; slechts in één arrondissement wordt momenteel aan de op beleidsniveau vastgestelde norm voldaan. Het tempo waarmee de ontnemingswetgeving in de praktijk wordt opgepakt, blijkt dus nog steeds ook in het eerste interimrapport werd dit vastgesteld per parket sterk te variëren.

Behalve dat de tien-zakennorm in de praktijk nog niet het gewenste (kwantitatieve) resultaat heeft opgeleverd, wijst het onderzoeksmateriaal uit dat onder officieren van justitie (ovj's) ook de nodige weerstand tegen de richtlijn bestaat. Afgezien van deze psychologische barrière moet worden onderkend dat een richtlijn pas effect kan sorteren als hoofdofficieren aan de hand van een planning- en controlecyclus met de (budgettaire) gevolgen van niet-nakoming van de verplichtingen worden geconfronteerd. Tot nu toe heeft het aan het laatste ontbroken.

Een bijzondere rol bij het scheppen en uitvoeren van het OM-beleid is weggelegd voor het reeds genoemde BOOM. Deze instantie werd in 1993 β toen nog onder de naam Centraal Advies- en Beheersbureau Beslag (CABB) in het leven geroepen teneinde het OM β en in mindere mate de opsporingsinstanties en de zittende magistratuur in complexe ontnemingszaken te ondersteunen bij de uitvoering van de beslag-, beheer- en executietaken. Recentelijk is het BOOM van een departementale instelling omgevormd tot een bureau dat rechtstreeks onder het OM ressorteert. Deze reorganisatie is gepaard gegaan met een aanzienlijke uitbreiding van taken en bevoegdheden. Daarbij dient in de eerste plaats gedacht te worden aan het bieden van beleidsondersteuning aan de PG-portefeuillehouder. Daarnaast moet in de visie van het BOOM de advisering van ovj's in grote, complexe ontnemingszaken van haar huidige vrijblijvendheid worden ontdaan. Zo wordt naar alle waarschijnlijkheid, onder nader te specificeren omstandigheden, consultering van BOOM-medewerkers waartoe binnenkort ook twee accountants zullen behoren verplicht gesteld.

De toenemende betrokkenheid van het BOOM bij de buitgerichte opsporing en vervolging wordt door de meeste actoren in het veld toegejuicht. De dienstverlening van deze instantie wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Ook het aantrekken van financiële deskundigen kan op de instemming van de meeste respondenten rekenen. De overtuiging bestaat dat uitbreiding van de financiële expertise niet alleen ten goede zal komen aan de kwaliteit van de ontnemingszaak, maar ook tot gevolg zal hebben dat het OM minder afhankelijk wordt van de opsporingsdiensten. Het laatste is vooral van belang bij het sturen van het opsporingsonderzoek en het toetsen van de door de opsporingsdiensten opgemaakte financiële rapportages.

Bij het streven van het BOOM om meer grip te krijgen op de afhandeling van ontnemingszaken, is wel een waarschuwing op zijn plaats. De verplichting om in een aantal gevallen de hulp van BOOM-medewerkers in te roepen kan namelijk op gespannen voet komen te staan met de discretionaire bevoegdheden van de zaakofficieren. Immers, hun speelruimte zal door de aanwezigheid van een

toegevoegde adviseur automatisch worden verkleind. De ervaringen tot dusverre leren dat de meeste ovj's openstaan voor externe ondersteuning en op dit punt weinig problemen verwachten. Sporadisch zijn echter ook reeds geluiden te horen dat het BOOM een te grote stempel op de afhandeling van zaken zou drukken en daarmee zaaksofficieren in de weg zou zitten. De kans is niet denkbeeldig dat deze kritiek, wanneer de ondersteuning van het BOOM verplicht wordt gesteld, verder aanzwelt. In het eindrapport van dit onderzoek kan worden vastgesteld of deze veronderstelling op juiste gronden is gebaseerd.

De politie

Niettegenstaande het feit dat niet alle initiatieven even succesvol zijn, stelt het OM tenminste pogingen in het werk de buitgerichte opsporing en vervolging aan te zwengelen. Het laatste kan nauwelijks gezegd worden van de leidinggevendenden binnen de politie. Op dit niveau is tot dusverre een tamelijk onverschillige houding ten aanzien van de ontnemingsregelgeving aan de dag gelegd. De politie heeft vooralsnog vooral oog voor financieel rechercheren in de ruime zin van het woord, maar heeft sommige regiokorpsen daargelaten nog nauwelijks beleid ontwikkeld ten aanzien van het mogelijke sluitstuk daarvan, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de beleidsstukken van de politie is voor dit specifieke element nog vrijwel geen ruimte gereserveerd, laat staan dat er sprake is van afstemming van het ontnemingsbeleid met het OM.

Infrastructuur en mate van praktijkervaring

Het openbaar ministerie

In vergelijking met de resultaten van de vorige meting lijken de ovj's iets meer vertrouwd te zijn geraakt met de ontnemingsregelgeving. De laatste bevinding laat onverlet dat de complexiteit van de materie en de daarmee samenhangende bedrijfsrisico's door hen onveranderd hoog worden ingeschat. Een dergelijke perceptie bevordert uiteraard de drift tot experimenteren niet. De geringe mate waarin tot dusverre gebruik is gemaakt van de meest verstrekkende bepaling van de ontnemingsregelgeving artikel 36e lid 3 WvSr. spreekt wat dit betreft boekdelen. Het gebrek aan deugdelijke managementinformatie inzake de toepassing en opbrengsten van de ontnemingsregelgeving is een zorgwekkend gegeven. Het feit dat het in een tijdsbestek van drie jaar onmogelijk is gebleken aan de hand van een geautomatiseerd registratiesysteem verantwoording af te leggen over de geleverde inspanningen en de geboekte resultaten, roept, zeker in het licht van de beoogde planning-en-controlecyclus, vragen op over de kwaliteit van de investeringen op dit punt. Wellicht schuilt in het laatste gegeven ook een (partiële) verklaring voor het feit dat in de meeste parketten de hoofdofficieren nauwelijks druk uitoefenen op de zaaksofficieren om aan de gestelde kwantitatieve norm te voldoen. Daarnaast speelt uiteraard een rol dat de arrondissementsparketten worden geconfronteerd met een grote hoeveelheid wetgeving en richtlijnen op andere terreinen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de invoering van de Wet-Terwee. Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat sommige aangelegenheden die op beleidsniveau als prioriteiten zijn aangemerkt, in de praktijk in het gedrang dreigen te komen.

Analoog aan de bevindingen uit de eerste onderzoeksfase moet worden vastgesteld dat binnen de parketten nog steeds te weinig capaciteit op een voldoende hoog niveau wordt vrijgemaakt om de buitgerichtheid van de ovj's te stimuleren. In vrijwel alle parketten zijn weliswaar zogenaamde contactofficieren ontnemingswetgeving benoemd om als aanjager en aanspreekpunt te fungeren, maar de meesten van hen zijn niet formeel vrijgesteld voor hun taak en moeten deze vervullen naast hun reguliere werkzaamheden.

Landelijk gezien is wel een geringe vooruitgang te bespeuren ten aanzien van de secretariële en administratieve ondersteuning die in de verschillende parketten ten behoeve van de ontnemingsregelgeving is vrijgemaakt. Niettemin valt uit de enquêtes af te leiden dat er in een aantal parketten in de sfeer van administratieve ondersteuning nog nauwelijks voorzieningen getroffen zijn. Ook deze bevinding maakt duidelijk dat het belang dat binnen de verschillende arrondissementen aan de ontnemingswetgeving wordt toegekend, sterk uiteenloopt.

De politie

Uiteraard is het OM bij het oppakken van ontnemingszaken ook sterk afhankelijk van het aanbod vanuit de opsporingsdiensten. Het onderzoeksmateriaal maakt duidelijk dat vooral op het niveau van de basispolitie nog het nodige werk verzet moet worden teneinde de buitgerichtheid van de politie te versterken. Mede als gevolg van de gebrekkige faciliteiten in de opleidings sfeer is het kennisniveau van de basispolitie inzake de ontnemingsregelgeving nog betrekkelijk laag. Omdat in het administratieve processysteem van de basispolitie in de regel tevens een module ontbreekt waarmee men bij het opmaken van een proces-verbaal automatisch op ontnemingsaspecten stuit, worden de basiseenheden ook niet bepaald uitgenodigd stelselmatig met het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel (wvv) aan de slag te gaan. De bovenstaande knelpunten kunnen niet los worden gezien van het hierboven reeds geconstateerde gebrek aan sturing vanuit het top- en middenkader op ontnemingsgebied. Dit gegeven komt ook tot uitdrukking in het feit dat slechts 14% van de basiseenheden tot dusverre zelfstandig één of meer ontnemingszaken heeft afgedaan. De observaties in de regio Amsterdam-Amstelland tonen echter aan dat, mits aan een aantal elementaire randvoorwaarden is voldaan, de basiseenheden in beginsel wel degelijk voor het ontnemen van wvv te enthousiasmeren zijn.

Binnen de politie nemen de BFO's nog steeds het leeuwedeel van de ontnemingsactiviteiten voor hun rekening. In een aantal regio's hebben deze bureaus inmiddels ook een taak gekregen op het terrein van financieel redden. De ontwikkeling tekent zich af dat de capaciteit van de BFO's in toenemende mate zal worden aangewend voor ondersteuning van recherche- en analyse-activiteiten. Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat de dienstverlening die thans nog door de BFO's aan de basiseenheden wordt geboden, op termijn zal moeten worden afgebouwd en ingeruild voor decentrale vormen van ondersteuning. Het aanstellen van taakaccenthouders ontnemingswetgeving binnen de wijkteams van de regio Amsterdam-Amstelland vormt van deze ontwikkeling een voorbode.

De bijzondere opsporingsdiensten

De bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) hebben zich tot dusverre slechts mondjesmaat met de strafrechtelijke ontnemingsmaterie beziggehouden. Slechts binnen een minderheid van de vestigingen waar een enquête is uitgezet, blijken de medewerkers een aanvullende opleiding op ontnemingsgebied gevolgd te hebben. De meeste praktijkervaring is tot dusverre vooral opgedaan in multidisciplinaire opsporingsonderzoeken. Het kwalitatieve materiaal laat zien dat ook in multidisciplinair verband de BFO's bij het opmaken van financiële rapportages nog veelvuldig het voortouw nemen. De BOD's lijken de fiscale en civielrechtelijke routes te verkiezen boven het ontnemen van wvv langs strafrechtelijke weg.

In het verlengde van de bovenstaande bevinding moet worden opgemerkt dat de samenloop van het strafrechtelijke en fiscale ontnemingstraject tot de nodige onduidelijkheid heeft geleid. Bij gebrek aan van beleidswege vastgestelde criteria, waaraan kan worden afgemeten welke vorm van ontneming de voorkeur verdient, wordt veelal aan de actoren in de praktijk overgelaten om zelf een trajectkeuze te bepalen. Het feit dat wvv ook kan worden opgevat als verzwegen inkomsten aan de belastingdienst, impliceert dat een fiscaal belang vrijwel altijd aanwezig is. Ovj's die de extra inspanningen die het strafrechtelijke ontnemingstraject met zich meebrengen uit de weg willen gaan, kunnen met andere woorden meestal vrij eenvoudig aansturen op een fiscale afhandeling. Hier dient onmiddellijk aan te worden toegevoegd dat de keuze voor het fiscale traject lang niet altijd een negatieve is: het feit dat met het systeem van fiscale afroaming beduidend meer ervaring is opgedaan dan met de strafrechtelijke variant, in samenhang met het gegeven dat een fiscale afhandeling vaak minstens zo efficiënt en effectief is als een ontnemingsmaatregel, maakt de fiscale route niet zelden tot de meest voor de hand liggende optie. Probleem is wel dat tot dusverre geen inzicht bestaat in de verhouding tussen het aantal zaken dat fiscaal, civielrechtelijk, dan wel strafrechtelijk wordt afgedaan.

De zittende magistratuur

Binnen de zittende magistratuur zijn de aanpassingen in de organisatorische sfeer beperkt gebleven. Tot dusverre lijkt het aanbod van ontnemingszaken echter nog niet tot structurele capaciteitsproblemen te leiden. Hooguit is er sprake van een planningsprobleem wanneer het rechters op voorhand niet duidelijk is dat het OM van zins is tevens een ontnemingsvordering uit te brengen. In tegenstelling tot de vorige meting zijn de meeste rechters niet geporteerd voor het instellen van een aparte ontnemingskamer. De relatief kleine omvang van de meeste strafsectoren, alsmede de

onlosmakelijke band die bestaat tussen hoofd- en ontnemingszaak, zijn daarbij de meest frequent opgetekende argumenten. Het kennisniveau onder rechters lijkt in vergelijking met de vorige meting te zijn gestegen, zij het dat verschillende leden van de zittende magistratuur aangeven nog over te weinig praktijkervaring beschikken om op ontnemingsgebied routine op te bouwen. Van belang is het overwegend positieve oordeel dat de geënquêteerde ovj's hebben over de wijze waarop rechters-commissarissen (RC's) omgaan met het verlenen van een machtiging tot gebruikmaking van het ontnemingsinstrumentarium. De laatste constatering laat onverlet dat binnen de zittende magistratuur nog steeds de nodige reserves bestaan ten aanzien van de ontnemingsregelgeving als geheel.

Het ontnemingsinstrumentarium

Voorafgaande aan de politie en het OM wordt de uitbreiding van het ontnemingsinstrumentarium positief gewaardeerd: in het bijzonder het SFO en de conservatoire inbeslagneming worden als waardevolle instrumenten bij het ontnemen van wv besloofd. Dit kan ook worden afgeleid uit de toenemende mate waarin van deze strafvorderlijke middelen gebruik wordt gemaakt: een vergelijking tussen de gegevens uit 1994 en 1995 laat zien dat ten aanzien van het SFO op landelijk niveau sprake is van een stijging van 43%; wat betreft de waarde van de goederen die conservatoir in beslag genomen zijn, heeft ten opzichte van 1994 een verdubbeling plaatsgevonden. Het instrumentarium blijkt overigens vooral te worden beproefd in zaken die betrekking hebben op vermogens- en drugdelicten.

Niettegenstaande de hierboven geschetste progressie blijkt de ontnemingswetgeving als geheel in de praktijk gemengde gevoelens op te roepen. Zo valt binnen alle geënquêteerde beroepsgroepen kritiek te beluisteren met betrekking tot de overhaaste invoering van de wet. Bovendien overheerst het gevoel dat de wetgever niet op alle punten even zorgvuldig te werk is gegaan. Hierdoor zou de praktijk met onnodig veel rechtsvragen zijn opgezadeld.

Het strafrechtelijk financieel onderzoek

Ten aanzien van conservatoire inbeslagnemingen die plaatsvinden in het kader van een SFO, doen zich in verschillende arrondissementen problemen voor met betrekking tot de vraag wie (de ovj of de RC) de bevoegdheid heeft tot inbeslagneming. Vooral in gevallen waarin het SFO parallel loopt aan een gerechtelijk vooronderzoek (gvo), doen zich zo nu en dan competentiegeschillen voor. Deze hebben vooral onder RC's de nodige wroef gewekt. Behalve de soms ondoorzichtige competentieverdeling tussen ovj en RC is het gebrek aan rechterlijke controle op het verloop van het SFO een aantal respondenten een doorn in het oog. Zeker in het licht van de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996) dat het toezicht van de RC op opsporingsactiviteiten moet worden verscherpt, heeft dit knelpunt een hoge actualiteitswaarde.

Een probleem van meer praktische aard betreft de samenwerking met de banken. Verschillende signalen wijzen erop dat de banken ten aanzien van het verstrekken van financiële informatie over hun cliënten de afgelopen jaren meer terughoudendheid aan de dag zijn gaan leggen. Dit gegeven plaatst de opsporingsdiensten en het OM vooral voor problemen in situaties waarin aan de hand van een machtiging SFO informatie wordt opgevraagd over personen naar wie in deze machtiging niet expliciet wordt verwezen. Inmiddels zijn binnen zowel het OM als de politie initiatieven ontplooid om de communicatie en samenwerking met de banken te verbeteren.

De kritiek van de advocatuur op het SFO spitst zich toe op het geheime karakter ervan. In het licht van de verregaande bevoegdheden die het OM en de opsporingsinstanties in een SFO geboden worden, wordt het uitgangspunt van het OM om de drempel voor het openen van een SFO te leggen bij een geschat wv van 25.000, bovendien als hoogst discutabel aangemerkt: het genoemde bedrag zou niet in verhouding staan tot de bedragen die worden genoemd in de vervolgingsrichtlijnen van het OM inzake de aanpak van uitkerings- en belastingfraude.

Conservatoire inbeslagneming

De meeste actoren op ontnemingsgebied zijn de mening toegedaan dat er voorafgaande aan conservatoire inbeslagneming een kosten-batenanalyse dient plaats te vinden teneinde na te gaan of inbeslagneming (op termijn) überhaupt wel iets oplevert. Een minderheid plaatst echter kanttekeningen bij deze pragmatische denkwijze: binnen deze groep overheerst de opvatting dat de

geldelijke opbrengst ondergeschikt moet zijn aan de doelstelling dat voorkomen moet worden dat een verdachte/veroordeelde op enigerlei wijze de vruchten plukt van zijn illegale activiteiten. In de laatste opvatting, die vooral populair is in kringen van opsporingsambtenaren, wordt het wezen van de conservatoire inbeslagneming wel enigszins geweld aangedaan: tenslotte is de strekking van deze vorm van inbeslagneming dat de overheid over voldoende verhaalsvermogelijkheden beschikt indien de ontnemingsvordering wordt toegewezen.

Tot dusverre wordt bij de bewaring van in beslag genomen voorwerpen vooral gebruik gemaakt van de faciliteiten die de afdeling Domeinen van het ministerie van Financiën op dit terrein te bieden heeft. De ervaringen met deze instantie zijn overwegend positief. Ten aanzien van voorwerpen die niet waardeverlozen zijn, tekent zich de ontwikkeling af dat deze goederen zo snel mogelijk worden omgezet in geld. De recente (wettelijke) uitbreiding van de mogelijkheden om goederen openbaar te vervreemden heeft behalve lof ook kritiek ontvangen: waar een deel van de respondenten zich vooral ingenomen toont met de toegenomen efficiëntie van het proces van inbeslagneming, hekelen anderen de in hun ogen ondermaatse rechtspositie van de verdachte/veroordeelde op dit punt.

Toepassing van het ontnemingsinstrumentarium β in het bijzonder de conservatoire inbeslagneming blijkt problemen op te leveren als een verdachte/veroordeelde formeel niet als eigenaar van de vermogensbestanddelen in kwestie te boek staat. Lease- en consignatieconstructies zijn vrij gangbaar in de autobranche, terwijl in de onroerend-goedsector en op de aandelenmarkt regelmatig gebruik wordt gemaakt van de figuur van het scheiden van juridisch en economisch eigendom teneinde vermogensbestanddelen aan inbeslagneming te onttrekken. De actio Pauliana biedt in dergelijke gevallen slechts in beperkte mate soelaas en is tot dusverre trouwens ook nog weinig beproefd. De optie om met behulp van de vereenzelvigingsleer door schijnconstructies met rechtspersonen heen te breken is door een recente uitspraak van de Hoge Raad voor een belangrijk deel aan banden gelegd. De toekomst zal uit moeten wijzen in hoeverre de slagkracht van justitie bij het ontrafelen van schijnconstructies als gevolg van deze uitspraak is aangetast. Voorlopig heeft het er echter veel van weg dat de rechtspraak enkele scherpe kantjes van het ontnemingsinstrumentarium heeft afgeslepen.

Bij de inbeslagneming van vermogensbestanddelen in het buitenland wordt door de meeste respondenten waarde gehecht aan het opbouwen en onderhouden van een relatienetwerk, waarmee in voorkomende gevallen direct zaken kan worden gedaan. Niet zelden vervoegen zaaksofficieren en/of opsporingsambtenaren zich zelf bij buitenlandse autoriteiten teneinde de inbeslagneming 'voor te koken' en toe te zien op de afhandeling ervan. Over de executie van in het buitenland in beslag genomen goederen bestaat nog veel onduidelijkheid. In het eindrapport van dit onderzoek zal aan dit element meer aandacht kunnen worden besteed.

Schikking

Hoewel ook de ervaringen met de schikking nog vrij beperkt zijn, is volgens een aantal respondenten reeds wel duidelijk dat niet alle ovj's over de vereiste zakelijke kwaliteiten beschikken om dit taakonderdeel tot een goed einde te brengen. Professionele ondersteuning, dan wel begeleiding van de ovj's bij de onderhandelingen, is in een aantal gevallen dan ook bepaald geen overbodige luxe. De noodzaak hiertoe klemt des te meer naarmate ook andere partijen in het bijzonder de fiscus belang hebben bij de uitkomsten van het onderhandelingsproces en daarover in overleg willen treden. Het BOOM kan ook op dit punt de zaaksofficieren een goede dienst bewijzen.

Een extra complicatie doet zich voor indien de partijen tijdens de onderhandelingen over een schikking niet tot elkaar kunnen komen. De vooral voor het OM onbevredigende situatie ontstaat dan dat lang niet alle informatie die in het onderhandelingsproces over tafel is gegaan, in de daaropvolgende ontnemingszaak kan worden gebruikt.

Executie

Over het executietraject bestaat nog veel onduidelijkheid, niet in de laatste plaats vanwege het feit dat in veel ontnemingszaken een onherroepelijke uitspraak nog ontbreekt. De ervaringen tot dusverre wijzen uit dat het OM zich op dit punt voor een belangrijk dilemma geplaatst ziet. Teneinde een zo groot mogelijk rendement te behalen, kan het zinvol zijn de executie aan te houden. Tegen het voordeel dat men met een dergelijke strategie in een later stadium nog op onvermoede vermogensbestanddelen van de veroordeelde kan stuiten, staat het nadeel dat de uitkomst ongewis is en dat het opsporings- en vervolgingsapparaat extra wordt belast. De verleiding is dan ook groot om

zo spoedig mogelijk tot tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak over te gaan, hetgeen in een niet gering aantal gevallen de facto neerkomt op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. De rechtspraak heeft deze mogelijkheid aan banden gelegd door tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis alleen toe te staan in het geval dat een veroordeelde wel in staat, maar niet bereid is aan zijn betalingsverplichting te voldoen. Afgezien van deze beperking dient het OM zich ervan bewust te zijn dat men met het te snel aansturen op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis een deel van de zittende magistratuur tegen de haren instrijkt: een aantal representanten van deze beroepsgroep beschouwt de vervangende hechtenis namelijk uitdrukkelijk als leedtoevoeging. Een ander aspect dat in dit verband van belang is, betreft de vraag of de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis past in een reeds in gang gezet proces van detentiefasering. Ten slotte kan veelvuldig gebruik van het dwangmiddel vervangende hechtenis de druk op de toch al schaarse celcapaciteit doen toenemen. De meeste respondenten beschouwen de bepaling dat gedeeltelijke kwijting van de betalingsverplichting geen vermindering van de vervangende hechtenis met zich meebrengt, als onbillijk. Bovendien is gewezen op het ongewenste neveneffect dat elke prikkel bij veroordeelden wordt weggenomen om zelfs maar een deel van hun schuld te voldoen. Een wets- of beleidswijziging op dit punt wordt door velen dan ook wenselijk geacht.

Aanbevelingen en aandachtspunten

Hoewel dit evaluatie-onderzoek pas in 1998 wordt afgerond, wordt nu reeds een aantal aanbevelingen gedaan teneinde de betrokken partijen de mogelijkheid te bieden het ontnemingsbeleid op een aantal punten bij te stellen. We tekenen hierbij aan dat diverse van de in dit onderzoek aangetroffen knelpunten zich ook buiten het terrein van de buitgerichte opsporing en vervolging openbaren en dat voor het oplossen van deze problemen reeds uitvoerige voorstellen zijn gedaan. Te denken valt daarbij in het bijzonder aan de rapportages van de Commissie Openbaar Ministerie (Commissie-Donner, 1994) en de enquêtecommissie opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa, 1996). De aanbevelingen die betrekking hebben op de voetangels en klemmen die niet direct gerelateerd zijn aan de ontnemingsmaterie, zijn om deze reden in meer algemene termen verwoord.

Beleid en organisatie OM

- Het OM dient zo snel mogelijk te beschikken over een deugdelijk managementinformatiesysteem. Alvorens verdere aanpassingen van Compas en het bevragingssysteem Rhapsody door te voeren, strekt het tot aanbeveling eerst na te gaan in hoeverre het gebruik van beide automatiseringssystemen kan worden verbeterd. Dit betekent dat op administratief niveau ook stelselmatig aandacht moet worden besteed aan het invullen van de zogenaamde niet-verplichte velden.
- Een richtlijn die erop gericht is de output van ontnemingszaken te normeren, kan in het kader van een planning-en-controlecyclus niet worden gemist. Echter, gegeven de ongewenste psychologische neveneffecten die een richtlijn die het noodzakelijke draagvlak ontbeert, met zich mee kan brengen, dringt de vraag zich op of het verstandig is de tien-zakennorm onverkort te handhaven. Naar onze mening is de tijd rijp om de landelijke norm los te laten en over te gaan tot een richtsnoer die differentieert naar het zaakaanbod per parket en sector. In elk arrondissement zal dan een reële inschatting moeten worden gemaakt van de in-, door- en uitstroom van ontnemingszaken. Op basis hiervan kan op lokaal niveau een norm worden vastgesteld. Aan de hand van een planning-en-controle-cyclus zouden hoofdofficieren zich voor de in hun parket geleverde inspanningen en geboekte resultaten vervolgens moeten verantwoorden.
- Om de buitgerichtheid van de ovj's te stimuleren en de procesbewaking bij ontnemingszaken te garanderen, is het zaak dat er binnen de arrondissementsparketten voldoende capaciteit wordt vrijgemaakt. In concreto betekent dit dat officieren die als aanspreekpunt inzake ontnemingsaangelegenheden worden benoemd, in formatietechnische zin de ruimte krijgen hun taak te vervullen. Ook de secretariële en administratieve ondersteuning op de parketten moet met het oog op toepassing van de ontnemingswetgeving worden versterkt. Aanstelling van een 'beslagmedewerker' op elk parket strekt tot aanbeveling.
- Met het aantrekken van twee financieel deskundigen door het BOOM heeft het OM een eerste belangrijke stap gezet om intern de financiële expertise naar een hoger niveau te tillen. Het belang hiervan komt tot uitdrukking bij zowel de sturing van het opsporingsonderzoek als de

toetsing van de (financiële) rapportage van de opsporingsdiensten. Ovj's met enige financiële baggage zijn minder afhankelijk van opsporingsambtenaren en kunnen in het verlengde daarvan tijdens voortgangsoverleg een meer gedegen oordeel vellen over de vraag of een financieel onderzoek wel of niet moet worden voortgezet, en zo ja, in welke richting. Om het bovenstaande uitgangspunt te realiseren, ontkomt het OM er niet aan de financiële deskundigheid nog verder uit te breiden dan thans het geval is. Idealiter heeft in de toekomst elk parket de beschikking over eigen specialisten.

- Niettegenstaande de talrijke positieve aspecten die aan het creëren van een pool van specialisten bij het BOOM verbonden zijn, mogen de neveneffecten van de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheden van dit bureau niet uit het oog verloren worden. Vooral de verplichting voor ovj's om in grote, complexe ontnemingszaken de hulp van BOOM-medewerkers in te roepen, kan tot competentiegeschillen tussen de betrokkenen leiden. Waakzaamheid op dit punt is geboden.
- Het beleid van het OM en dat van de opsporingsinstanties op ontnemingsgebied moet beter op elkaar worden afgestemd. Het recente besluit om een participant uit het politieveld voor de vergaderingen van het LOO uit te nodigen, is in dit verband een stap voorwaarts.
- Ook op lokaal niveau is een betere afstemming tussen de betrokken partijen wenselijk. In het driehoeksoverleg zou structureel aandacht moeten worden besteed aan de vorderingen op ontnemingsgebied.

Beleid en organisatie politie

- Binnen de politie en de BOD's is meer sturing gewenst ten aanzien van de toepassing van de ontnemingsregelgeving. Dit uitgangspunt dient zich ook te vertalen in de opleidings sfeer. Hier zullen extra investeringen nodig zijn om de gewenste mentaliteitsverandering in de richting van buitgerichte opsporing te bewerkstelligen.
- Binnen de politie moet op alle niveaus de financiële- en civielrechtelijke deskundigheid worden verhoogd. Op dit punt kan aansluiting worden gezocht bij de voorstellen van de Adviescommissie Criminaliteit van de Raad van Hoofdcommissarissen.
- De positionering van de BFO's in de politie-organisatie verdient aandacht. Er zal duidelijkheid moeten worden geschapen of de toekomstige rol van de BFO's op het bredere terrein van financieel rechercheren ligt of dat zij zich exclusief met het ontnemen van wv moeten bezighouden. Verwacht mag worden dat, naarmate de basispolitie meer kennis en ervaring inzake de ontnemingsregelgeving opdoet, aan ondersteuning vanuit de BFO's steeds minder behoefte zal zijn. Het inrichten van decentrale steunpunten binnen de basiseenheden zelf moet met het oog hierop worden bevorderd. De BFO's zouden overigens niet langer direct betrokken moeten zijn bij het verzorgen van cursussen voor de basispolitie.

Instrumentarium

- Meer helderheid en eenduidigheid is gewenst ten aanzien van de vraag wat onder het begrip wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden verstaan.
- De onduidelijkheid inzake de vraag wie tijdens een SFO bevoegd is tot conservatoire inbeslagneming in het kader van een huiszoeking, dient zo spoedig mogelijk uit de weg geruimd te worden.
- De strekking van de bepaling dat gedeeltelijke kwijting van de betalingsverplichting geen vermindering van de vervangende hechtenis met zich meebrengt, wordt als onbillijk en contraproductief ervaren. Nagedacht dient te worden over een wets- of beleidswijziging op dit punt.
- Het verdient aanbeveling om op korte termijn aandacht te besteden aan de mogelijke consequenties die de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan hebben op het proces van detentiefasering en op de capaciteit van de penitentiaire inrichtingen.