

Tot de kern

Verslag van de evaluatie van een
opsporingsonderzoek
(excerpt)

Hans Nelen
Gerard Paulides
John Oosterbroek

november 1996/1a

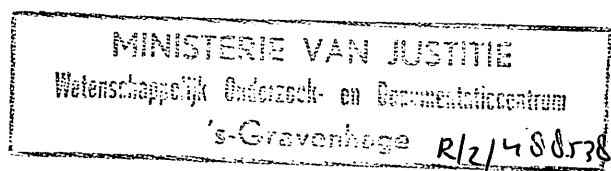
III

Ra 10.277

Tot de kern

Verslag van de evaluatie van een
opsporingsonderzoek
(excerpt)

Hans Nelen
Gerard Paulides
John Oosterbroek



november 1995/1a

Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentati

Inleiding

Aanleiding tot de evaluatie en onderzoeksvragen

In het voorjaar van 1995 werd het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) benaderd met het verzoek een grootschalig fraudeonderzoek in de regio Twente te evalueren. Dit verzoek was afkomstig van de leiding van de divisie georganiseerde criminaliteit in genoemde politieregio, het Openbaar Ministerie (arrondissementsparket Zutphen) en het projectbureau intensivering fraudebestrijding (PIF).

De behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning vloeide, net als in de in 1994 door het WODC - in samenwerking met het Politiestudiecentrum (PSC) - verrichte evaluatie van een fraude-onderzoek in de regio Twente (Nelen e.a. 1994), voort uit de overtuiging dat het leervermogen van politie en justitie kan worden vergroot wanneer opsporingsonderzoeken door onafhankelijke deskundigen kritisch worden doorgelicht. In het onderhavige project kwam daar nog een aantal factoren bij. In de eerste plaats bood een vervolgonderzoek in dezelfde politieregio de mogelijkheid na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en leermomenten uit het eerste project ter harte waren genomen door de bij de fraudezaak betrokken personen en of deze hen ook tot voordeel hadden gestrekt. Daarenboven werd in de betreffende fraudezaak een nieuw element geïntroduceerd, in de vorm van het aangaan van een verbintenis met een commercieel accountantskantoor, i.c. KPMG Forensic Accounting. Dit bureau kreeg als opdracht mee de teamleiding te adviseren en te begeleiden. Een dergelijke wijze van externe (financiële) ondersteuning is tot dusverre in de opsporingspraktijk nog niet op haar merites getoetst, vandaar dat de opdrachtgevers veel belang hechten aan beantwoording van de vraag wat de meerwaarde van de inzet van het KPMG is geweest in het onderhavige opsporingsonderzoek¹. Dit mede met het oog op toekomstige opsporingsonderzoeken waarin het concept van financieel rechercheren nader zal moeten worden vormgegeven en politie en justitie in toenemende mate met de vraag zullen worden geconfronteerd wat zij kunnen verwachten van de inbreng van externe deskundigen op dit gebied.

1 In het contract met KPMG FA is de voorwaarde opgenomen dat de tijdens het opsporingszoek opgedane ervaringen in een rapport worden neergelegd. Ook van de zijde van dit accountantskantoor is derhalve een schriftelijke evaluatie te verwachten.

De bovenstaande overwegingen hebben geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze heeft het onderzoeksproces zich voltrokken?²
- Welke leermomenten kunnen uit het opsporingsonderzoek worden gedestilleerd met het oog op toekomstige grootschalige opsporingsonderzoeken?
- Hoe moet de rol van KPMG FA in het geheel worden gedefinieerd?

Ten aanzien van de laatste vraag moet het voorbehoud worden gemaakt dat op basis van één zaak uiteraard geen algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken over de inbreng van externe financiële deskundigen. In een aantal opzichten zijn de bevindingen namelijk sterk individu-gebonden. Niettemin zal op basis van een aantal algemene aspecten een eerste aanzet worden gedaan tot een sterkte-zwakke analyse van de zich op de criminaliteitsmarkt begevende commerciële accountantskantoren. Nader onderzoek zal nodig zijn om deze analyse te vervolmaken.

De opdrachtgevers hebben het WODC in de gelegenheid gesteld de betreffende fraudezaak ook te gebruiken als case study ten behoeve van een tweetal andere onderzoeken die door dit instituut worden uitgevoerd. Het betreft hier achtereenvolgens de projecten "Evaluatie van de ontnemingswetgeving" - populair ook wel aangeduid als "plukze" - en "Criminaliteitsbeeld georganiseerde misdaad³". Ten behoeve van het laatste project zijn de aard van de betreffende fraude en de modi operandi van het daarbij betrokken criminele netwerk uitvoerig beschreven. Deze analyse is - uiteraard in geanonimiseerde vorm - ook gebruikt door Van de Bunt en Nelen (1995; nog te publiceren) in het kader van het door de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden - de commissie van Traa - geïnstigeerde onderzoek naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. In de onderhavige rapportage zal de "verschijnselen"- en "plukze"-kant slechts zijdelings worden belicht.

- 2 De kernbegrippen bij de operatie-analyse zijn - net als in de vorige evaluatie - doelmatigheid en doeltreffendheid. Centraal staat de vraag of bij de aanvang van het onderzoek specifieke doelen zijn gesteld en zo ja, of die ook zijn bereikt en of daartoe de meest geëigende middelen zijn gebruikt. Onder dit 'vlaggeschip' ressorteert een vloot aan deelvragen, die betrekking hebben op (o.a.) de gekozen strategie, de samenstelling van het opsporingssteam, de samenwerking, de sturing (zowel personeelsmatig als procesinhoudelijk), de planning- en control cyclus, de gebruikte opsporingsmethoden, ethiek en integriteit, de financiële ontmanteling van de criminele groep en de mogelijkheden en onmogelijkheden van het (wettelijk) instrumentarium.
- 3 Voorheen aangeduid als "Handboek georganiseerde criminaliteit".

Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gekozen voor een kwalitatieve vorm van dataverzameling. Om een beter inzicht te verkrijgen in de essentiële keuzemomenten in het onderzoeksproces zijn aan de hand van een gestandaardiseerde topiclijst⁴ interviews afgenomen met 16 'sleutelfiguren'. Daartoe behoorden leden van het multi-disciplinaire opsporingsteam, opsporingsambtenaren die aan het team ondersteuning hadden verleend, de zaakofficier, een aantal leden van de divisieleiding georganiseerde misdaad in de regio Twente en vertegenwoordigers van KPMG FA en het Centraal Advies en Beheersbureau Beslag (CABB). De vraagstelling was uiteraard toegespitst op de specifieke rol die de betrokkenen in het onderzoek hadden gespeeld.

In aanvulling op de interviews zijn de relevante documenten bestudeerd die in het kader van het onderzoek verzameld, dan wel geconcipieerd zijn.

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de deskundige inbreng van J.J. Oosterbroek, tot voor kort als organisatieadviseur werkzaam bij het Politiestudiecentrum te Warnsveld.

4 Het betreft hier een aangepaste versie van de aandachtspuntenlijst die ook tijdens de vorige evaluatie in de regio Twente is gebruikt.

Conclusies en aanbevelingen

Beslissing tot aanpak van de zaak

Net als bij het Procureursteam schoot de informatiepositie aan het begin van het onderzoek tekort, zowel in tactisch als in financieel opzicht. Het informatieve vooronderzoek diende er toe deze lacune aan te vullen. Hoewel er al vrij snel consensus bestond over voortzetting van het onderzoek valt uit het beschikbare materiaal niet af te leiden op basis van welke factoren de succeschansen zijn afgewogen en hoe de benodigde opsporingscapaciteit is ingeschat.

Aanbeveling 1:

In het geval dat op basis van een informatief onderzoek tot nadere opsporingshandelingen wordt besloten strekt het opstellen van een convenant tot aanbeveling. Hierin moeten de te verwachten baten van het onderzoek worden afgezet tegen de te verwachten opsporingsinspanningen en moeten afspraken worden vastgelegd omtrent het tijdpad en de door de verschillende diensten toegezegde opsporingscapaciteit.

Doelstelling en strategie

Analoog aan de gang van zaken in het Procureursteam is tijdens het onderzoek van het Kernteam onverkort vastgehouden aan een tweeledige doelstelling. Deze hield in dat:

- de handelwijze van de hoofdverdachte door middel van een strafrechtelijke veroordeling aan de kaak moest worden gesteld
- het door de hoofdverdachte wederrechtelijk verkregen vermogen moest worden vastgesteld en hem worden ontnomen.

De periode van divergentie, waarin informatie werd ingewonnen om het beeld omtrent de activiteiten van de hoofdverdachte c.s. aan te scherpen en te actualiseren, heeft geduurd tot het voorjaar van 1994. Dat in dit proces van informatie-inwinning vrij lang zijpaden betreden zijn, die achteraf bezien doodlopend bleken te zijn, is welhaast onvermijdelijk. Om te kunnen kappen is tenslotte eerst een bos nodig. Ondanks dit algemene ervaringsgegeven moet worden geconstateerd dat vooral in de middenfase van het onderzoek vrij veel energie is gestoken in relatief onbelangrijke aspecten.

Het proces van convergentie is in mei 1994 ingezet door de huidige zaaksofficier, daarin gesteund door het hoofd AGC en de tactische coördinator. Het eerste deel van de doelstelling werd aangescherpt in de zin dat het uitgangspunt werd dat de hoofdverdachte zou moeten worden veroordeeld tot minimaal 9 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Voorts werd de gevangenhouding van de hoofdverdachte van groot belang geacht. Aan de hand van een concept-tenlastelegging en door middel van het tijdig reserveren van zittingsruimte werd het onderzoek vervolgens scherp afgebakend naar inhoud en tijd. De officier heeft in de richting van het team voortdurend gehamerd op het inzichtelijk maken van de hoofdstructuur van de criminele activiteiten van de hoofdverdachte. Ook de onderverdeling in projecten en het werken met OPV's was daarop gericht.

Bovengenoemde uitgangspunten hebben tijdens de onderzoekswerkzaamheden als structurele elementen gediend en het team houvast gegeven. Mede als gevolg van de strenge procesbewaking die vanaf eind 1994 bestond en die voorkwam dat het team van het tijdschema afraakte en/of nieuwe zijpaden insloeg, is de efficiëncy en effectiviteit van het opsporingsonderzoek ontegenzeggelijk toegenomen.

De leidinggevenden hebben al met al bewust of onbewust één van de principes van de projectmatige aanpak van zaken gehanteerd: nadat een beeld was gevormd omtrent het beoogde resultaat is nagedacht over de te bewandelen weg. Vooral op dit punt heeft het Kernteam zich in positieve zin onderscheiden van het Procureursteam. Waar in het laatstgenoemde onderzoek door de leidinggevenden onvoldoende gebruik gemaakt werd van de mogelijkheid om tentakels te knippen, is door het Kernteam doelgericht gewerkt in de richting van een compact en overzichtelijk dossier. Niettemin is ook de aanpak van het Kernteam nog voor verbetering vatbaar. Uit de discrepantie tussen de strafmaat in de bijgestelde doelstelling (minimaal 9 maanden gevangenisstraf) en de ter terechtzitting uitgesproken eis (4 jaar gevangenisstraf⁵) en het feit dat uiteindelijk over meer projecten gerapporteerd is dan in het voorjaar van 1995 was afgesproken, kan worden afgeleid dat ook in het onderhavige onderzoek het - veelal pijnlijke - proces van eliminatie niet optimaal verlopen is: eens te meer blijkt hoe moeilijk het is om afstand te doen van een 'geesteskindje'. Met deze conclusie stuiten we op de keerzijde van de projectmatige aanpak waarvoor zowel in dit onderzoek als dat van het Procureursteam expliciet gekozen is. Tegen de diverse voordelen van een dergelijke aanpak, zoals het gegeven dat voor alle betrokkenen inzichtelijk wordt gemaakt welke zaken worden onderzocht en wie voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk is, staat het nadeel dat de teamleden zich te sterk met hun eigen project dreigen te identificeren. Zeker wanneer in een laat stadium door de teamleiding tot eliminatie van een project wordt besloten, zal het de teamleden die deze beslissing rechtstreeks

5 De rechtbank heeft de hoofdverdachte in eerste aanleg veroordeeld tot een gevangenisstraf van 3 jaar, waarvan 1 jaar voorwaardelijk. De ontnemingsprocedure heeft geresulteerd in een maatregel ex art. 36e Sr. ter waarde van 4 miljoen gulden (de ontnemingsvordering bedroeg 4,3 miljoen gulden). Bij niet nakoming van deze betalingsverplichting kan 6 jaar vervangende hechtenis worden opgelegd.

aangaat zwaar vallen de eenmaal verworven inzichten en veronderstellingen los te laten en zich op een ander facet van het onderzoek te richten.

Een en ander leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2:

Een projectmatige aanpak aan de hand van een concept-tenlastelegging en een strak tijdspad is bij uitstek geschikt om het proces van convergentie vorm te geven. Daarbij dient wel gewaakt te worden voor verkoking als gevolg van het feit dat de individuele teamleden zich te sterk met 'hun' project vereenzelvigen.

Samenstelling en functioneren van het team

Het onderzoek naar het netwerk rondom de hoofdverdachte was uitermate complex. Een dergelijk onderzoek vereist een grote mate van deskundigheid op alle niveaus. De evaluatie onderstreept de bevinding uit het onderzoek inzake het Procureursteam dat de gewenste expertise in onvoldoende mate in het regiokorps Twente aanwezig is. Te prijzen valt wel dat men is blijven zoeken naar alternatieven om deze leemten op te vullen.

Lacunes in kennis en ervaring zijn in de eerste plaats aangetroffen binnen de afdeling criminele informatie (ACI). Zo is de RCID (wederom) niet in staat geweest het team te voeden met relevante informatie. De belangrijkste reden daarvoor is dat de CID geen goede informatiepositie heeft in legale bedrijfstakken en nijverheden. De afdeling misdaadanalyse is evenmin geëquipeerd om de handel en wandel van een criminele organisatie op fraudegebied in kaart te brengen. Verder dan het visualiseren en schematiseren van informatie waarover het team reeds de beschikking had, is deze afdeling niet gekomen. Zeker met het oog op de door de divisieleiding gewenste koerswijziging in de richting van financieel rechercheren strekt uitbreiding van de deskundigheid binnen de ACI tot aanbeveling.

Aanbeveling 3:

De RCID zal anders moeten worden ingericht en beter moeten worden bemand om zich een informatiepositie in legale bedrijfstakken en sectoren te kunnen verwerven. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor misdaadanalyse. Ook dit onderdeel van de ACI dient te worden omgevormd en van kwalitatief hoogwaardiger personeel te worden voorzien teneinde te bewerkstelligen dat bruikbare analyses op fraude- en financieel gebied kunnen worden uitgevoerd.

Net als in het Procureursteam heeft het gemis aan ervaren frauderechercheurs zich in het Kernteam sterk doen voelen. Slechts enkele opsporingsambtenaren bleken eerder in fraudezaken geparticipeerd te

hebben. Vooral het regiokorps Gelderland-NO heeft zich in negatieve zin onderscheiden door bij voortduring op fraudegebied onervaren rechercheurs aan het team ter beschikking te stellen. Daarnaast heeft het grote verloop binnen het team de continuïteit in de opsporing niet bepaald bevorderd. Deze conclusies onderstrepen het belang van het vastleggen van een aantal afspraken in een convenant, zoals weergegeven in de eerste aanbeveling.

Aanbeveling 4:

Gegeven de beperkt aanwezige deskundigheid op fraudegebied dient de politie zuinig met de op dit terrein opgebouwde expertise om te gaan. Opsporingsambtenaren die geïnteresseerd zijn in- en gekwalificeerd zijn voor het verrichten van fraude-onderzoek moeten zoveel mogelijk voor dit type werk worden vrijgemaakt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de financiële expertise in het korps. In het verlengde hiervan ligt de aanbeveling tot oprichting van een bureau financieel-economische criminaliteit waarin frauderechercheurs, BFO-medewerkers en andere financiële deskundigen worden ondergebracht.

Ook deze evaluatie maakt duidelijk dat de betrokkenheid en deelname van bijzondere opsporingsdiensten bij opsporingsonderzoeken als gevolg van de autonome positie van deze instellingen vrij willekeurig tot stand komt. Daarnaast blijkt ook ditmaal weer dat de BOD's bij de vraag of de inzet van personeelsleden moet worden verlengd geneigd zijn de eigen belangen te laten prevaleren boven het maatschappelijk belang dat aan het opsporingsonderzoek als geheel ten grondslag ligt. De deskundigheid die de BOD's in potentie te bieden hebben, wordt dientengevolge meestal niet optimaal benut.

Aanbeveling 5:

Teneinde geschillen tussen- en met de BOD's omtrent de inzet van personeel, de uitwisseling van informatie en de verdeling van opbrengsten te voorkomen, ofwel de efficiëntie en de effectiviteit van de opsporingsinspanningen te vergroten, zou een bundeling van krachten van de diverse BOD's en de politie een belangrijke stap voorwaarts zijn. Daarbij gaan de gedachten in het bijzonder uit naar de oprichting van een ressortelijke pool van specialisten, die ten behoeve van opsporingsonderzoeken kunnen worden ingezet. De individuele opsporingsinstanties zouden elk een nader te bepalen aantal formatieplaatsen voor deze pool dienen te reserveren. De zeggenschap over de inzet van het personeel zou van de opsporingsinstanties over moeten gaan naar een stuurgroep onder leiding van een vertegenwoordiger van het OM.

Mocht de bovenstaande aanbeveling op korte termijn niet te realiseren zijn, dan dient in ieder geval een dialoog met de externe partners te worden gestart om te komen tot een minder vrijblijvende vorm van

samenwerking en informatie-uitwisseling. Het vastleggen van verplichtingen in samenwerkingsconvenanten zou bij elk onderzoek tot de standaardprocedure moeten behoren.

De medewerkers van het BFO hebben in het beginstadium van het onderzoek binnen het coördinatorenoverleg (de z.g. 'denktank') een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de contourenschets van het opsporingsonderzoek. Tevens hebben zij in deze fase invulling gegeven aan de CID-taak van het BFO, in de vorm van het veredelen van financiële informatie. Vanaf medio 1994 hebben de BFO-medewerkers zich op het standpunt gesteld dat hun inbreng beperkt diende te blijven tot het bepalen van de vermogenspositie van de hoofdverdachte met het oog op een toekomstige ontnemingsvordering en niet op financieel rechercheren in de brede zin des woords. Het BFO heeft derhalve geen ondersteuning meer geboden aan de tactische rechercheurs bij het in kaart brengen van de geld- en goederenstromen binnen de verschillende projecten. Door de overige teamleden en de leiding is dit als een ernstig gemis ervaren. De overtuiging bestaat dat in een aantal projecten onvoldoende financiële deskundigheid aanwezig was en dat het BFO deze lacune voor een gedeelte aan had kunnen vullen.

De conclusie dat het BFO op een eiland terecht is gekomen vertoont sterke gelijkenis met de bevindingen van de vorige evaluatie. Ook binnen het "Procureursteam" raakte het financiële projectteam gaandeweg in een isolement. Hoewel de omstandigheden waarbinnen dit proces van verwijdering zich in beide onderzoeken voltrok in een aantal opzichten van elkaar afwijken, dient gewezen te worden op één gemeenschappelijk kenmerk, n.l. de onduidelijke positionering van het BFO in het politiebestedel. Zoals opgemerkt in Nelen e.a. (1994) bestaan er in politieland verschillende denkbeelden over de rol die het BFO in opsporingsonderzoeken geacht wordt te vervullen. Binnen de politietop wint de gedachte veld dat de taak van het BFO zich niet langer tot het bieden van ondersteuning in het ontnemingstraject dient te beperken. Het BFO zou zich in de optiek van de leidinggevenden ook moeten manifesteren als de voortrekker op het gebied van het financieel rechercheren. Een dergelijke taakopdracht vraagt veel van het aanpassingsvermogen van de BFO-medewerkers, alsmede van de overige participanten in een opsporingsteam. Waar de BFO's tot voor kort werden gepercipieerd als 'kaalplukteams', zullen alle betrokkenen ervan doordrongen moeten raken dat deze units thans op een breder terrein inzetbaar zijn.

Dat binnen de politiecultuur een dergelijke cognitieve omschakeling niet altijd eenvoudig te bewerkstelligen valt, kan worden afgeleid uit de ervaringen die in de afgelopen jaren met de BFO's zijn opgedaan. Hoewel het uitgangspunt altijd is geweest dat het gehele politiekorps meer buitgericht zou moeten leren denken, zijn tot dusverre buiten de BFO's nog nauwelijks ontnemingsactiviteiten ontplooid. Paradoxaal genoeg lijkt het er op dat de aanwezigheid van specialistische bureau's de gewenste mentaliteitsverandering heeft gefrustreerd: de reguliere opsporingsambtenaren wordt teveel ruimte gelaten om hun verantwoordelijkheden op dit gebied te

ontlopen. Onder het mom van "zij zijn de ontnemingsspecialisten" worden alle "plukze"-activiteiten doorgeschoven naar de BFO's. De BFO's aan de andere kant hebben de afgelopen jaren er alles aan gedaan om de toegevoegde waarde van hun werk aan te tonen. Om hun bestaansrecht te bewijzen hebben zij onbedoeld de ontnemingsmaterie vrijwel volledig naar zich toetrokken⁶. Onder invloed van deze elkaar versterkende processen heeft het BFO een te grote mate van zelfstandigheid ontwikkeld en worden de ontnemingsactiviteiten onvoldoende geïntegreerd in het opsporingsonderzoek als geheel.

Aanbeveling 6:

Ten aanzien van de positionering van het BFO in het korps zal zo spoedig mogelijk duidelijkheid moeten worden geschapen. Het ligt in de rede het BFO ook een voortrekkersrol te verlenen op het gebied van het financieel rechercheren. Het takenpakket van het BFO moet echter voor alles meer worden geïntegreerd in de opsporingsactiviteiten van de overige dienstonderdelen.

Niettegenstaande hun solistische optreden hebben de BFO-medewerkers zich in het ontnemingstraject in positieve zin onderscheiden door een innovatieve aanpak. Het toepassen van de vereenzelvigingsleer, de conservatoire inbeslagneming van een verzekeringspolis, de rogatoire commissie naar Oostenrijk inzake de inbeslagneming van een aanzienlijk banktegoed en de pogingen het derde lid van art 36e Sr. in stelling te brengen, zijn slechts enkele voorbeelden van de creatieve wijze waarop met de ontnemingsreggeving is omgegaan. De invloed van het CABB op het strafrechtelijk financieel onderzoek mag in dit kader niet onvermeld blijven.

Als belangrijke pluspunten moeten verder de bereidheid tot samenwerking en het aan de dag gelegde verantwoordelijkheidsgevoel van de individuele teamleden worden genoemd. Deze elementen hebben er zeker in het laatste stadium van het onderzoek toe bijgedragen dat de teamleden hun werk niet hebben afgeraffeld, maar tot het einde toe van voldoende motivatie hebben blij gegeven. Ook in dit opzicht steekt het onderhavige onderzoek positief af tegen dat van het Procureursteam.

Niettegenstaande het positieve oordeel over de getoonde inzet en de bereidheid tot samenwerking heeft zich in de communicatieve sfeer nog een nieuw leermoment aangediend. Dit heeft betrekking op het feit dat bij belangrijke discussies (zeker die van ethische/principiële aard) minderheidsstandpunten vaak onvoldoende worden gehoord, dan wel in de afweging worden meegenomen. Juist bij cultuurveranderingen is het van cruciaal belang ook de minderheid serieus te nemen. De teamleiding dient

6 Eenzelfde ontwikkeling hebben we ook kunnen zien bij de introductie van milieuspecialisten, het bureau voorkoming misdrijven etc.

derhalve over een speciale antenne te beschikken om ook de zwakke signalen vanuit het team te registreren. Voorkomen dient te worden dat individuen met een afwijkende mening door de dominante cultuur worden vermalen.

Leiding en toezicht

Ten aanzien van de teamleiding kan worden geconcludeerd dat deze pas in een laat stadium kwantitatief en kwalitatief op peil is gebracht. Daarvoor is de tactische coördinator, die tevens de rol van teamleider moest vervullen teveel aan zijn lot overgelaten. De behoefte aan een teamleider, een financieel coördinator en kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het team werd op managementsniveau weliswaar onderkend, maar heeft door capaciteitsproblemen pas in het eindstadium van het onderzoek tot daadwerkelijke aanpassingen geleid.

Met de komst van een teamleider in het najaar van 1994 is het onderzoeksproces in een stroomversnelling geraakt. Op basis van eigen leerervaringen en de leermomenten uit het onderzoek inzake het Procureursteam was hij doordrongen van de noodzaak het team te voorzien van een overzichtelijke en werkbare structuur. De teamleider kon tevens meer distantie in acht nemen tot het onderzoekssubject dan zijn voorganger en droeg, in samenspraak met de OvJ, zorg voor een strakke afbakening van de projecten naar inhoud en tijd. De teamleider fungeerde eveneens als bruggehoofd in de richting van de divisieleiding.

De tweede belangrijke versterking in het najaar van 1994 vormde de komst van de financiële coördinator. Zijn know how op fraude- en financieel gebied heeft een niet geringe bijdrage geleverd aan de voortgang van het onderzoek. Het aansturen van mensen leverde meer problemen op, niet in de laatste plaats omdat een aantal medewerkers - in het bijzonder die van het BFO - zich überhaupt niet wenste te laten regisseren.

De rol van de tactische coördinator is in alle stadia van het onderzoek uitermate belangrijk geweest. Niet alleen in enthousiasmerende zin of wat betreft de begeleiding van teamleden en zijn kennis van zaken, maar ook als 'vertaler' in de richting van het team van de strategie die de leiding voor ogen stond.

Uit het bovenstaande mag worden geconcludeerd dat het model teamleider-tactische coördinator-financieel coördinator in de praktijk zijn toegevoegde waarde heeft bewezen. Tevens is een belangrijke constatering dat de bij het onderzoek betrokkenen niet zijn blijven steken in navelstaren en systeemdenken. Het systeem is voorzien van een adequaat feedback-mechanisme. In het bijzonder moeten daarbij de externe invloeden van het CABB en KPMG FA worden genoemd.

Aanbeveling 7:

In grootschalige, complexe onderzoeken dient de teamleider ondersteund te worden door zowel een tactische als een financiële coördinator. Het is van groot belang dat deze driehoek reeds in een vroeg stadium van het onderzoek boven het team wordt geplaatst.

Het openbaar ministerie heeft zich in dit onderzoek lange tijd van haar slechtste zijde laten zien. Het gegeven dat maar liefst vier verschillende officieren van justitie deze zaak in portefeuille hebben gehad is beschamend. Pas de laatste OvJ in de rij heeft zijn verantwoordelijkheid genomen en zich door een energieke, daadkrachtige aanpak onderscheiden. Hij heeft strak vastgehouden aan het uitgangspunt het onderzoek zo compact en overzichtelijk mogelijk te houden. Daarop heeft hij overtuigend gestuurd. Tevens is hij in staat geweest een vertrouwensband met het team op te bouwen.

Gezien de problemen die zich in het beginstadium hebben voorgedaan, wordt hier aangehaakt bij een aanbeveling uit het rapport "Het OM en grote fraudezaken (Nelen e.a., 1994)

Aanbeveling 8:

De aanpak van grote fraudezaken is gebaat bij de oprichting van projectteams binnen het OM. Behalve administratieve medewerkers, een parketsecretaris en een financieel deskundige (waarover later meer) maken idealiter twee OvJ's en een AG (of diens beleidsmedewerker) deel uit van een dergelijk team. Eén van de officieren fungeert als projectleider, diens collega vervult de rol van aanspreekpunt en 'achtervanger'. Behalve dat hiermee het inzicht in elkaars aanpak wordt vergroot, is continuïteit in de afhandeling van de zaak gewaarborgd. Immers, mocht de projectleider onverhoopt wegvallen, dan kan de 'achtervanger' de zaak zonder al te veel moeite overnemen. De aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het tweede lijns parket staat garant voor een betere afstemming tussen de behandeling in eerste en tweede aanleg. Doordat in een vroeg stadium voor alle betrokkenen duidelijk is waarop wordt aangestuurd, zowel wat betreft de telastelegging als de te vorderen straf, wordt de kans op onaangename verrassingen bij de behandeling in hoger beroep aanzienlijk verkleind. Wil de bovenstaande aanbeveling in de praktijk kans van slagen hebben, dan is het noodzakelijk dat alle betrokkenen structureel voor hun aandeel in het projectteam worden vrijgemaakt. Zo moeten aan het aanwijzen van 'achtervangers' consequenties van formatie-technische aard verbonden worden. Het gevolg is natuurlijk wel dat de OvJ's in kwestie voor andere zaken minder inzetbaar zijn. Om dit capaciteitsprobleem het hoofd te bieden hoeft niet direct gedacht te worden aan het aanstellen van meer fraude-officieren, maar veeleer aan

het beschikbaar van het thans ter beschikking staande potentieel aan menskracht. Met deze gedachte wordt aangehaakt bij de door Stuurgroep Versterking Openbaar Ministerie (1993) verwoorde visie dat het OM als instituut van alle markten thuis moet zijn, maar dat dit niet impliceert dat de parketten over alle mogelijke specialismen de beschikking hebben. Gezien het verschil in strafrechtelijke bedrijvigheid tussen de arrondissementsparketten, verdient het aanbeveling de mogelijkheid te onderzoeken om de aanpak van grote fraudezaken in sommige ressorten onder te brengen in één centrale fraude-unit. De idee van projectteams heeft als bijkomend voordeel dat officieren die nog niet voldoende met fraude zijn ingevoerd in de hoedanigheid van 'achtervanger' aan de materie kunnen ruiken, alvorens zelf als projectleider op te treden.

De tactische coördinator heeft, zoals hierboven opgemerkt, te lang de benodigde ondersteuning moeten ontberen. De oorspronkelijk als teamleider aangewezen functionaris is aan de vervulling van zijn taken nimmer toegekomen. Het hoofd van de afdeling georganiseerde criminaliteit was evenmin in staat voldoende aandacht aan het Kernteam te schenken. Aanvankelijk lukte het hem nog het team met enige regelmaat te bezoeken, maar andere opsporingsonderzoeken, de reorganisatieperikelen in het korps en de afstand tussen het hoofdbureau en het onderkomen van het Kernteam belemmerden naarmate het onderzoek vorderde hoe langer hoe meer een voor het team zichtbare vorm van betrokkenheid. Wel heeft het hoofd AGC samen met de zaakofficier aan de wieg gestaan van het proces van convergentie, dat in het voorjaar van 1994 op gang kwam.

Zowel de evaluatie inzake het Procureursteam als het onderhavige onderzoek hebben een gebrek aan deskundigheid op financieel- en fraudegebied binnen het OM en de divisieleiding aan het licht gebracht. Zonder ondersteuning op dit gebied is het voor bedoelde leidinggevenden moeilijk, zo niet onmogelijk om tijdens evaluatiemomenten de informatie die ze van een opsporingsteam aangereikt krijgen op waarde te schatten. De mogelijkheden tot sturing en controle kunnen dientengevolge onvoldoende worden benut.

Aanbeveling 9:

In het licht van de toenemende belangstelling voor- en importantie van het concept van financieel rechercheren dient de financiële deskundigheid binnen het OM en de divisieleiding structureel te worden uitgebreid. Wat het OM betreft kan daarbij worden gedacht aan een tweetal varianten. De eerste behelst het onderbrengen van financieel deskundigen bij één centrale unit in het land (bijvoorbeeld het CABB). De OvJ's kunnen in voorkomende gevallen uit deze pool van experts putten. Een verdergaande optie betreft het opbouwen van financiële deskundigheid op arrondissements-, dan wel ressortsniveau. In grootschalige onderzoeken zouden de financiële experts deel uit kunnen

maken van de in aanbeveling 8 onder de aandacht gebrachte projectteams.

Met de inbreng van financiële deskundigen kunnen de OvJ's zowel wat betreft de sturing van het onderzoek als de toetsing van de (financiële) rapportage hun voordeel doen. Een belangrijk voordeel daarbij is dat de OvJ's minder afhankelijk zijn van opsporingsambtenaren en - in het verlengde daarvan - tijdens evaluatiebesprekingen een meer gedegen oordeel kunnen vellen over de vraag of een onderzoek wel of niet moet worden voortgezet en zo ja, in welke richting.

Uiteraard kunnen de hierboven gesignaleerde leemten niet onmiddellijk worden opgevuld. Er zal derhalve voorlopig ongetwijfeld ruimte blijven voor allianties op ad hoc basis tussen politie/justitie en externe instellingen, zoals commerciële accountantsbureaus. Op de wijze waarop optimaal van de deskundigheid van deze instellingen gebruik kan worden gemaakt, zal hieronder nader worden ingegaan.

De rol van de externe financiële deskundige

De deskundigheid van de registeraccountant van KPMG FA werd alom van hoog niveau geacht, alsmede diens vermogen de teamleiding - en in een later stadium de individuele teamleden bij de beoordeling van de verbalen - een spiegel voor te houden en van feedback te voorzien. Bij gebrek aan een duidelijke omschrijving van het begrip financiële coördinatie is deze taak enigszins in het luchtledige blijven hangen. Als gevolg van verschillen in bedrijfscultuur is de afstand tot het team als zodanig betrekkelijk groot gebleven. Bovendien leeft het gevoel sterk dat de externe deskundige te laat is ingestapt en te weinig tijd in het Kernteam heeft geïnvesteerd. De operationele ondersteuning tenslotte die de KPMG-assistenten aan het team geboden hebben was teleurstellend.

Dit brengt ons bij de vraag wat de commerciële accountantskantoren politie/justitie te bieden hebben. Het onderzoek maakt duidelijk dat de kracht van deze instellingen niet zozeer gezocht moet worden in uitvoerende werkzaamheden, maar *in potentie* gelegen is in de begeleidende/adviserende sfeer en het toetsen van de opsporingsresultaten. Behalve deze klankbord- en auditfunctie heeft KPMG FA ook aan de opdrachtgever " het testen en verder ontwikkelen van een innovatieve aanpak van grootschalige fraude-onderzoeken" in het vooruitzicht gesteld. De rapportage van KPMG FA zal uit moeten wijzen welke invulling aan deze - ietwat zwaar aangezette - doelstelling heeft gegeven. Vooralnog heeft het er echter veel van weg dat KPMG FA de gehanteerde aanpak van het Kernteam zal evalueren en daarmee het onderzoek van het WODC gedeeltelijk zal repliceren. Uiteraard zal KPMG FA het onderzoeksproces meer van binnenuit beschrijven, maar een aanzienlijke overlap lijkt niet te vermijden.

Hierboven is met nadruk een slag om de arm gehouden bij de vermelding van de toegevoegde waarde van KPMG FA en andere commerciële

instellingen. De ratio achter deze voorzichtigheid is dat de meerwaarde van externe deskundigen in een opsporingsonderzoek goeddeels afhankelijk is van de ruimte die hen door de OvJ, de teamleiding en de teamleden geboden wordt. In het onderhavige onderzoek speelde de achtergrond van de accountant in kwestie een niet te onderschatten rol bij het vertrouwen dat in hem gesteld werd. Zijn arbeidsverleden bij de CRI werkte onmiskenbaar in zijn voordeel, in de zin dat deze dienstjaren borg stonden voor strafrechtelijke- en opsporingsdeskundigheid en bekendheid met de politiecultuur. In combinatie met de goodwill die het accountantskantoor KPMG heeft opgebouwd, beschikte de senior manager derhalve reeds bij de start over een aanzienlijke mate van geloofwaardigheid en krediet.

De onafhankelijkheid van de externe deskundige kan zowel in zijn voor- als nadeel werken. Wederom is de houding waarmee hij tegemoet getreden wordt hierbij beslissend. De externe deskundige, mits geaccepteerd, vormt over het algemeen minder een bedreiging voor de direct betrokkenen: "hij is immers niet één van ons". Aan de andere kant zal de externe deskundige in geval van een lage acceptatiegraad de nodige barrières op zijn weg vinden. De gang van zaken met het BFO in het onderhavige onderzoek laat zien dat in het slechtste geval hij geen voet meer tussen de deur krijgt. Een bijkomend probleem is dat de externe deskundige bij gebrek aan feitelijk gezag het proces nog maar marginaal kan beïnvloeden.

Het verschil in bedrijfscultuur tussen de politie en een commercieel kantoor kan van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen en daarmee de acceptatiegraad. Uit dit onderzoek valt b.v. af te leiden dat het hoge werktempo van de KPMG-accountant wrevel wekte bij sommige teamleden, in de zin dat zij zich door hem onder druk gezet voelden.

Het feit dat (grote) commerciële accountantskantoren de beschikking hebben over een verscheidenheid aan expertise, die op ad hoc basis kan worden ingehuurd, lijkt ook voor politie/justitie geen onbelangrijk gegeven. Dit onderzoek laat echter zien dat een grote mate van financiële deskundigheid nog geen garantie is voor succesvolle ondersteuning. Het is noodzakelijk dat de ingehuurde deskundigen ook de vertaalslag naar het strafrecht kunnen maken en inzicht hebben in de wijze waarop een opsporingsproces zich voltrekt. Bij KPMG FA, noch bij Coopers & Lybrand - de andere partij in het raamcontract met het CABB - is een dergelijke specifieke expertise momenteel in ruime mate voorhanden. Opvallend is verder dat in de opleidings sfeer (bijvoorbeeld van het NIVRA) aan het aspect van forensische accountancy nog geen aparte aandacht wordt besteed.

Een niet onbelangrijk aspect van het inhuren van de commerciële kantoren vormt hun reputatie en de status die daarmee gepaard gaat: de inbreng van een accountant van een gerenommeerd commercieel kantoor legt op de zitting waarschijnlijk meer gewicht in de schaal dan de betrokkenheid van een financieel deskundige van een overheidsinstelling. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat aan de naamsbekendheid en het feit dat men op de vrije markt opereert een niet gering prijskaartje hangt. Commerciële accountants zijn duur en dit maakt dat hun inzet per definitie slechts van korte duur kan zijn. De paradoxale situatie doet zich

voor dat naarmate er meer beroep gedaan wordt op externe bureaus, de capaciteitsnood bij de overheid nijpender wordt. Immers, de middelen die worden uitgegeven aan de externe bureaus, kunnen niet worden ingezet voor de opbouw van financiële expertise bij het OM en de opsporingsinstanties.

Een ander mogelijk knelpunt bij het aangaan van een verbintenis met externe instanties vormt de kans op belangenstrengeling. De mogelijkheid is niet geheel uit te sluiten dat commerciële instellingen als KPMG en Coopers & Lybrand ook aan de kant van de verdachte belanden. Hoewel de grote kantoren op verzoeken van verdachten om financiële bijstand in de regel waarschijnlijk terughoudend zullen reageren - de goede naam van het kantoor kan daarmee immers op het spel worden gezet - hebben zich in de praktijk toch al enkele gevallen voorgedaan waarin gerenommeerde accountantskantoren verdachten van strafbare feiten van advies dienden.⁷ De vraag is in dit verband uitermate relevant hoe de interne communicatie verloopt binnen grootschalige accountantskantoren. Het risico zal zoveel mogelijk moeten worden uitgesloten dat een andere afdeling van het accountantskantoor wordt benaderd om advies, dan wel om een contra-expertise uit te voeren zonder dat afdeling forensische accountancy daarvan op de hoogte is. In het raamcontract met KPMG FA en Coopers & Lybrand komt overigens een passage voor waarin wordt benadrukt dat van conflicterende belangen geen sprake mag zijn: blijkens art. 7a van voornoemd contract rust op het accountantskantoor de plicht om intern na te gaan of de personen op wie het strafrechtelijk financieel onderzoek betrekking heeft, in de vijf voorafgaande jaren tot het cliëntenbestand van het kantoor hebben behoord. Mocht later blijken dat een dergelijke relatie wel bestaat of heeft bestaan, dan kan de OvJ de opdracht om financiële bijstand onmiddellijk doen beëindigen; het accountantskantoor heeft in dit geval geen recht op schadevergoeding.

Ook met het oog op de vertrouwelijkheid van politieke en justitiële gegevens zijn in het raamcontract de nodige voorzieningen getroffen. Zo moet het accountantskantoor een limitatieve lijst van de ten behoeve van SFO's inzetbare deskundigen aan de CRI en het CABB overleggen. De CRI 'screent' deze betrokkenen vervolgens. Alle deskundigen zijn tevens onderworpen aan een geheimhoudingsplicht. Schending daarvan kan resulteren in de inwerkingtreding van de in het raamcontract opgenomen boeteclausule: het accountantskantoor dient in dat geval drie maal het bedrag van de maximaal begrote vergoeding uit te keren.

Uit het bovenstaande relaas kan worden afgeleid dat, mits voldaan aan een aantal randvoorwaarden, de inbreng van commerciële financiële deskundigen een belangrijke meerwaarde voor het verloop- en de afloop van opsporingsonderzoeken kan betekenen. Hieronder zullen deze voorwaarden nogmaals op een rij worden gezet.

7 Zie bijvoorbeeld de Volkskrant van 29-6-1994 inzake het geven van belastingadviezen van Coopers & Lybrand aan leden van een criminele groepering.

Aanbeveling 10:

Commerciële instellingen kunnen hun waarde op het financiële vlak vooral bewijzen in de begeleidende/adviserende sfeer en het toetsen van de opsporingsresultaten. Alvorens een beroep te doen op externe financiële deskundigheid strekt het nalopen van de volgende punten tot aanbeveling:

- a) wat voor type ondersteuning is gewenst? (registeraccounts, boekhoudkundigen, controleurs etc.)
- b) hebben we de gewenste expertise niet zelf in huis?
- c) is de opdracht aan de externe deskundige helder en eenduidig geformuleerd?
- d) bestaat er in- en boven het opsporingsteam voldoende draagvlak voor de betrokkenheid van een externe deskundige?
- e) is de externe deskundige in staat de vertaalslag naar het strafrecht te maken?
- e) kan de externe deskundige tijdig, d.w.z. bij het begin van het proces van convergentie, worden ingeschakeld?
- f) kan de externe deskundige voldoende tijd in de begeleiding van het onderzoeksproces investeren?
- g) is de externe deskundige in staat aan te tonen dat zijn inzet op generlei wijze wordt gefrustreerd door conflicterende belangen binnen het kantoor waar hij/zij werkzaam is?

Instrumentarium

De huiszoeking was goed voorbereid en uitgevoerd. In vergelijking met de huiszoeking in het onderzoek van het Procureursteam was de effectiviteit van de huiszoeking in het onderhavige onderzoek aanmerkelijk hoger. Dit vanwege het feit dat vooraf beter was nagedacht over de speerpunten van opsporing en vervolging en over hetgeen aan bewijsmateriaal nodig was om de strafbare feiten hard te maken.

Ook de verwerking van de inbeslaggenomen gegevens is beduidend beter verlopen dan bij Procureursteam. Deze bevinding kan niet los worden gezien van het feit dat de financieel deskundigen ditmaal wel enthousiast aan deze exercitie hebben meegewerkt. Ondanks dit overwegend positieve oordeel blijft het systematisch scannen van inbeslaggenomen gegevens een punt van zorg. Zo heeft het feit dat op het moment van de inventarisatie van het inbeslaggenomen materiaal nog niet bekend was wie bij welk project betrokken zou worden, zowel voor- als nadelen gehad: het voordeel was dat de betrokkenen niet te selectief te werk zijn gegaan, in de zin dat zij alleen oog hadden voor hun eigen deelproject. Anderzijds bestaat het gevaar dat een aantal relevante stukken door het latere projectteam gemist zijn: niet iedereen heeft natuurlijk alles gezien.

Ook op het punt van de documentatie van de inbeslaggenomen stukken is nog wel enige verbetering aan te brengen.

Aanbeveling 11:

Afhankelijk van de aard en omvang van het inbeslaggenomen materiaal zal bekeken moeten worden wat de meest optimale wijze van verwerking is.

Bij de documentatie van inbeslaggenomen administratie verdient het aanbeveling nog beter te letten op de mate van consistentie waarmee de verschillende codewoorden worden gebruikt.

De verhoren werden gestructureerd naar project: zoveel mogelijk verhoorden de rechercheurs van een specifiek projectteam de hoofdverdachten over de feiten binnen dat project. Ook deze methodiek had voor- en nadelen. Het voordeel was dat de opsporingsambtenaren in kwestie terzake kundig en goed op de hoogte waren van de ins- en outs van het desbetreffende project. Daartegenover stond dat de hoofdverdachten telkens met verschillende rechercheurs te maken kregen. De mogelijkheid van het ontwikkelen van een verstandhouding tussen opsporingsambtenaar en verdachte werd daarmee uitgesloten, een vanuit psychologische optiek geen onbelangrijk gemis. Daarnaast leidt een dergelijke methodiek bijna per definitie tot het hierboven reeds aangestipte gevaar van verkokering.

Aanbeveling 12:

Afhankelijk van het type opsporingsonderzoek zal gekozen moeten worden voor de meest optimale wijze waarop de verhoren vorm gegeven moeten worden. Indien men kiest voor een verhoorstructuur met behulp van projectteams, dan zal de teamleiding alert moeten zijn op het gevaar van verkokering en self fulfilling prophecies onder de bij de verhoren betrokken opsporingsambtenaren.

Het proces van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt niet alleen bemoeilijkt door het feit dat onvoldoende politiemensen en officieren van justitie doordrongen zijn van de noodzaak van een buitgerichte aanpak, maar evenzeer door het gebrek aan jurisprudentie ten aanzien van de ontnemingsregelgeving. Onduidelijkheden bestaan vooral ten aanzien van het draagkrachtbeginsel, de reikwijdte van art. 36e lid 3 Sr., het overgangsrecht en de vraag wat onder wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden verstaan. De evaluatie toont verder aan dat problemen inzake de verdeling van de opbrengsten kunnen ontstaan tussen de verschillende bij de opsporing betrokken diensten.

Aanbeveling 13:

Het instrumentarium van de ontnemingswetgeving zal frequenter en op meer inventieve wijze moeten worden beproefd om de slagkracht en reikwijdte van deze wetgeving beter te kunnen bepalen. Tevens doet een OvJ er goed aan om in geval van een multidisciplinair onderzoeksteam de vraag omtrent de verdeling van de opbrengsten niet te ver voor zich uit te schuiven.

De rapportage tenslotte is enigszins moeizaam verlopen vanwege het onvermogen van een aantal opsporingsambtenaren de zaken goed op papier te krijgen. Het eindresultaat van de verslaglegging moet ondanks de bovengenoemde tekortkomingen positief worden ingeschat: niettegenstaande de complexiteit van de onderzochte fraude is een helder en overzichtelijk proces verbaal ontstaan. De systematiek van de OPV's heeft daar in niet geringe mate toe bijgedragen.