

Samenvatting van rapportage voor

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

Inzake

Evaluatie grote ontnemingszaken

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

- kennen;
- kunnen;
- willen.

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

Deskundigheid

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

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

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

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

Begeleiding

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

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

Kennisoverdracht

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

Organisatie-inrichting

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

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

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

Organisatiehandhaving

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

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

Procesinrichting

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

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

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

Procesbeheersing

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

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

Cultuur

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

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

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

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

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

Bereidheid

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

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

Acceptatie

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

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

Samenwerking

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

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

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

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

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

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

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

Verbeteringsvoorstellen

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

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

Slotconclusie

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