

Plukze; de implementatie

*Verslag van een eerste peiling
binnen de arrondissementsparketten,
rechtbanken en BFO's*

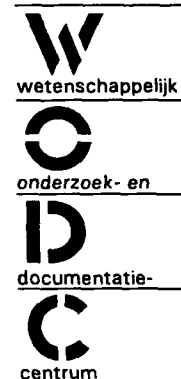
Hans Nelen
Ruud Kouwenberg
Roberto Aidala

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
's-Gravenhage

WODC Justitie -1



2000003777



Inhoud

1	Vraagstelling en verantwoording	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Dataverzameling	2
2	Organisatie	7
2.1	De BFO's	7
2.2	Het OM	9
2.3	De zittende magistratuur	11
3	Eigen kennisniveau en centrale ondersteuning	13
3.1	BFO's	13
3.2	Het OM	14
3.3	De zittende magistratuur	16
4	Praktijkervaringen	19
4.1	BFO's	19
4.1.1	Samenwerking met andere opsporingsinstanties	19
4.1.2	Relatie met het OM	20
4.1.3	Kijk op de zittende magistratuur	21
4.1.4	Het plukze-instrumentarium	21
4.2	Het OM	23
4.2.1	Contacten met opsporingsinstanties	23
4.2.2	Kijk op de zittende magistratuur	24
4.2.3	Het plukze-instrumentarium	25
4.3	De zittende magistratuur	26
4.3.1	Kijk op het opsporingsveld en het OM	26
4.3.2	Het plukze-instrumentarium	27
5	Samenvatting en conclusies	29
	Bijlage 1: Tabellen	35
	Bijlage 2: Alfabetische lijst van gebruikte afkortingen	38
	Bijlage 3: Gefaseerde aanpak evaluatie-onderzoek plukze	39

1 Vraagstelling en verantwoording

1.1 Inleiding

Sinds 1 maart 1993 is nieuwe wetgeving van kracht waarmee de mogelijkheden zijn verruimd om wederrechtelijk verkregen voordeel af te romen. In de wandeling wordt deze wetgeving ook wel aangeduid als 'plukze'. Deze term is weliswaar niet onomstreden — met name binnen de rechterlijke macht bestaat enige ergernis over het hoge populariteitsgehalte van bedoelde aanduiding — maar zij is inmiddels (ook in justitiële kringen) zodanig ingeburgerd geraakt, dat omwille van de duidelijkheid de ontnemingswetgeving ook in het vervolg van dit verslag als 'plukze' zal worden aangehaald.

De centrale gedachte achter plukze is dat de opsporing en vervolging van winstgevende criminaliteit gebaat is bij een meer buitgerichte aanpak: de systematische ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt uit het oogpunt van rechtsherstel als een wenselijke en uit het oogpunt van rechtshandhaving als een doelmatige strafrechtelijke sanctie gezien. De belangrijkste wijzigingen die de nieuwe wetgeving met zich meebrengt, zijn de volgende.

1. De mogelijkheden om de (overigens reeds langer bestaande) *maatregel* ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel toe te passen, worden verruimd.
2. De invoering van het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) ex art. 126 WvSv, dat los van de hoofdzaak tegen een bepaalde verdachte kan worden ingesteld en dat uitmondt in een aparte vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De dadergerichte vervolging en berechting en de buitgerichte opsporing en vaststelling van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel worden met andere woorden uit elkaar gehaald.¹
3. Het leggen van beslag op voorwerpen (in de ruime zin des woords) van de verdachte/veroordeelde kan vaker worden aangewend, onder meer door de introductie van figuren van privaatrechtelijke aard, zoals het conservatoir beslag en de actio pauliana.
4. Het OM krijgt betere mogelijkheden tot haar beschikking om vermogenssancties te executeren, onder meer als gevolg van de verhoging van de maximale duur van de vervangende hechtenis (6 jaar).
5. Een verduidelijking van de procespositie van derden die als bonafide deelnemers aan het economische verkeer getroffen worden door de maatregelen tegen vermogende verdachten/veroordeelden.

Op instigatie van de vergadering van procureurs-generaal is een projectgroep ingesteld die de implementatie van de plukze-wetgeving heeft voorbereid en begeleidt. Vanuit

¹ Om misverstanden te voorkomen: ook in gevallen waarin geen SFO is ingesteld worden de hoofdzaak en ontnemingszaak afzonderlijk van elkaar behandeld. Dit uitgangspunt laat onverlet dat beide procedures op een zelfde zittingsdag aan de orde kunnen komen.

deze projectgroep is het WODC benaderd met het verzoek de wetgeving en de implementatie daarvan te evalueren.

Aan de evaluatie liggen twee vragen ten grondslag, één voor de korte en één voor de lange termijn. In de eerste plaats moet worden vastgesteld op welke wijze de nieuwe wetgeving landelijk wordt geïmplementeerd. Daarnaast dient te worden achterhaald of de nieuwe wetgeving beantwoordt aan de doelstellingen en verwachtingen, zoals verwoord in de memorie van toelichting 21 504. Voor beantwoording van de laatste vraag is geruime tijd uitgetrokken: conform de belofte van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer zal 5 jaar na inwerkingtreding van de plukze-wetgeving het eindrapport van het onderzoek worden gepubliceerd.²

Het onderhavige verslag vormt een eerste neerslag van de onderzoeksactiviteiten en is het eerste van een reeks interimrapporten. In dit rapport zal de aandacht primair uitgaan naar de wijze van invoering van de ontnemingswetgeving binnen de arrondissementsparketten, rechtbanken en bureaus financiële ondersteuning van de politie (BFO's). Achtereenvolgens zal worden belicht welke organisatorische voorzieningen binnen genoemde geledingen getroffen zijn met het oog op plukze, op welke waarde de ondersteuning vanuit de projectgroep plukze wordt geschat en welke ervaringen tot dusverre in de praktijk met de nieuwe wetgeving zijn opgedaan. Allereerst zal echter kort worden ingegaan op de wijze van dataverzameling en de mate van bereidwilligheid onder de aangeschreven respondenten om aan het onderzoek medewerking te verlenen.

1.2 Dataverzameling

Teneinde meer zicht te krijgen op de wijze waarop de nieuwe ontnemingswetgeving in de praktijk is opgepakt, is behalve voor kwalitatief veldonderzoek — waarover meer in bijlage 3 — gekozen voor een kwantitatieve aanpak. Door middel van het uitzetten van gestandaardiseerde vragenlijsten bij de instanties waarvan verondersteld mocht worden dat zij reeds enige ervaring met de materie hadden opgedaan is gepoogd de stand van zaken op 'plukze-gebied' een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving te inventariseren. In dit interimrapport staan de resultaten van bedoelde enquête centraal; de indrukken die zijn opgedaan tijdens het veldonderzoek zijn op sommige plaatsen verweven in het verslag.

Van de vragenlijsten waren 5 versies beschikbaar, welke zijn uitgezet bij:

- 21 BFO's³;
- 19 contactofficieren plukze;
- 38 zaaksofficieren (twee per arrondissement);
- 19 rechters-commissaris (één per arrondissement);
- 19 leden van de meervoudige strafkamer (één per arrondissement).

² Het onderzoek bevat ook een kwalitatieve component, inhoudende dat in twee politieregio's de dagelijkse praktijk van het 'plukken' van nabij wordt gevolgd. Voor meer informatie hieromtrent, zie bijlage 3.

³ Het gaat hier om alle BFO's die ten tijde van de dataverzameling operationeel waren.

Aan het feit dat van de opsporingsinstanties alleen de BFO's benaderd zijn, moet niet de conclusie verbonden worden dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel exclusief een aangelegenheid is van deze bureaus. De buitgerichte aanpak moet tot de basisvaardigheden gaan behoren van alle opsporingsambtenaren, zowel binnen als buiten de reguliere politie. Van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) speelt met name de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) een cruciale rol op ontnemingsterrein. De activiteiten van deze dienst richten zich vooral op fiscale afroming en (nog) niet op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel met behulp van het strafrechtelijke instrumentarium. Aangezien het laatste aspect centraal staat in het onderhavige onderzoek en buiten de BFO's nog maar mondjesmaat met de plukze-wetgeving wordt geëxperimenteerd, is besloten de verspreiding van de vragenlijsten vooralsnog te beperken tot voornoemde bureaus. Overigens moet niet uitgesloten worden geacht dat de FIOD en andere BOD'en in een later stadium wel zullen worden benaderd voor deelname aan de *kwantitatieve* component van het onderzoek.⁴

Binnen alle arrondissementsparketten is een officier van justitie (ovj) belast met de taak de invoering van de plukze-wetgeving te begeleiden. Behalve deze 'contactofficiëren' zijn per arrondissement twee zaaksofficieren voor deelname aan het onderzoek benaderd. Hiermee is niet alleen het inzicht vergroot in de wijze waarop de contactofficiëren hun functie hebben vormgegeven, maar ook in de plukze-gerichtheid van de overige leden van het OM en in de wisselwerking die zich op ontnemingsgebied tussen zaaks- en contactofficiëren ontwikkeld heeft.

De reden om twee (op een aantal punten van elkaar) afwijkende enquêteformulieren te ontwikkelen voor rechters-commissarissen (RC's) en leden van de meervoudige strafkamer is gelegen in het feit dat beide typen rechters gezien hun uiteenlopende takenpakket met verschillende elementen van de plukze-wetgeving worden geconfronteerd. RC's hebben tenslotte vooral in de opsporings- en vervolgingsfase met de gevolgen van de nieuwe ontnemingswetgeving te maken, terwijl rechters die deel uit maken van de meervoudige strafkamer zich in de berechtingsfase moeten buigen over de ontnemingsvorderingen van het OM.

De hoofden van de BFO's, de contactofficiëren plukze en de RC's zijn rechtstreeks voor deelname aan het onderzoek benaderd.⁵ De zaaksofficieren en leden van de strafkamer zijn voorgedragen door respectievelijk de Hoofdofficiëren van Justitie en de coördinatoren van de strafsector, waarna de betrokkenen door middel van een persoonlijke brief verzocht is te participeren. De dataverzameling heeft plaatsgevonden gedurende de periode november 1993 tot februari 1994.

⁴ In het kader van het (kwantitatieve) onderzoek wordt overigens al ruimschoots aandacht besteed aan de wijze waarop de BOD'en en de reguliere politie invulling geven aan het concept van financieel rechercheren. Het blikveld beperkt zich hier geenszins tot de activiteiten van de BFO's.

⁵ Ten aanzien van de hoofden van de BFO's en de contactofficiëren plukze is gebruik gemaakt van gegevens die ter beschikking zijn gesteld door de projectgroep plukze. Via de landelijke vergadering van rechters-commissarissen is een overzicht verkregen van de in de 19 arrondissementen werkzame RC's. Op basis van deze lijst is per arrondissement één RC benaderd met het verzoek aan het onderzoek mee te werken.

Tabel 1: Respons

	uitgezet	teruggestuurd	
		abs.	%
BFO	21	21	100
contact-ovj's	19	14	74
zaaks-ovj's	38	23	61
RC's	19	14	74
leden strafkamer	19	14	74
totaal	114	86	75

In tabel 1 is per instantie de verdeling tussen het aantal uitgezette en teruggezonden vragenlijsten weergegeven. Uit deze tabel valt op te maken dat de respons over het algemeen bevredigend te noemen is: 75% van de personen die voor deelname aan het onderzoek benaderd zijn heeft de hen toegezonden vragenlijst ingevuld en geretourneerd. De hoofden van de BFO's zijn onbetwist koploper met een 100% respons, de zittende magistratuur volgt met 74% en de staande magistratuur sluit de rij met 65%. Binnen de laatste twee geledingen werd zo nu en dan getwijfeld aan de meerwaarde van de peiling: met name vanwege de omstandigheid dat men nog onvoldoende ervaring met plukze had opgedaan, werd deelname aan het onderzoek door een aantal magistraten niet opportuun geacht. In het merendeel van de gevallen heeft het onderzoeksteam dergelijke 'twijfelaars' alsnog over de streep kunnen trekken.⁶

De non-respons is het hoogste onder de zaakofficieren: van hen heeft 39% het terugzenden van een enquêteformulier achterwege gelaten. Bij de interpretatie van de resultaten met betrekking tot deze groep moet derhalve iets meer terughoudendheid in acht genomen worden.

Uit de aard van de gekozen wijze van dataverzameling vloeit voort dat de in dit rapport gepresenteerde resultaten in sterke mate berusten op percepties van een aantal sleutelfiguren in het plukze-veld. Op persoonlijke titel hebben de respondenten, ieder vanuit zijn/haar eigen achtergrond, hun licht laten schijnen over een aantal relevante aspecten die verband houden met de invoering van de plukze-wetgeving. Daarbij dient gedacht te worden aan de volgende items:

- organisatorische aanpassingen met het oog op de invoering van de nieuwe wetgeving;
- kennisverwerving inzake de ontnemingswetgeving;
- oordeel over de mate van plukze-gerichtheid binnen de eigen organisatie en de overige dienst(en);
- oordeel over de facilitaire hulp vanuit de projectgroep plukze;
- praktijkervaringen met de nieuwe wetgeving;
- samenwerking met andere instanties.

⁶ Terzijde zij overigens opgemerkt dat twee leden van de zittende magistratuur expliciet aangaven moeite te hebben met de vraagstelling. Zij wensten zich bv. geen oordeel aan te matigen over de plukze-gerichtheid van collega's, ovj's, de politie enz. Deze kritiek op de formulering van enkele vragen heeft een van bedoelde rechters er overigens niet van weerhouden de vragenlijst (deels ingevuld) te retourneren.

De vraagstelling was steeds op de specifieke doelgroep afgestemd, vandaar dat in iedere vragenlijst andere accenten gelegd zijn. Ten aanzien van een aantal algemene aspecten, zoals het eigen kennisniveau aangaande plukze, de mate van ondersteuning vanuit de projectgroep enz., was een dergelijke differentiatie niet nodig, sterker nog, ongewenst; zodoende kwam in alle vragenlijsten ook een aantal identieke vragen voor. In de bijlage zijn de antwoorden op deze vragen in tabelvorm weergegeven.

De gegevens zijn geanonimiseerd verwerkt en geanalyseerd en zijn derhalve niet meer herleidbaar tot individuen of arrondissementen. In dit verslag zal dan ook niet aan specifieke arrondissementen, laat staan personen, gerefereerd worden. Veeleer zal een globaal landelijk beeld worden geschetst van de wijze waarop de ontnemingswetgeving binnen de verschillende geledingen van het 'strafrechtelijk bedrijf' is geïmplementeerd en de voetangels en klemmen die zich op die weg openbaren. We beginnen deze exercitie met een beschrijving van de organisatorische aanpassingen die met het oog op plukze zijn getroffen.

2 Organisatie

Dit hoofdstuk staat in het teken van de voorzieningen die binnen de verschillende instanties getroffen zijn om de buitgerichte aanpak in de praktijk vorm te geven. De organisatie van de BFO's, het OM en de zittende magistratuur wordt daartoe op een aantal kernpunten nagelopen.

2.1 De BFO's

Het merendeel van de BFO's is modelmatig opgebouwd en bestaat derhalve uit een teamleider, twee financieel deskundigen, twee tactische rechercheurs en een administratief medewerker. Drie bureaus moeten het vooralsnog zonder hoofd stellen, zes zijn nog steeds verstoken van administratieve ondersteuning en twee ontberen de inbreng van financieel deskundigen. Daarentegen beschikken drie BFO's over meer tactische rechercheurs dan te doen gebruikelijk (variërend van 3 tot 7) en zijn in 5 bureaus meer dan 2 financieel deskundigen werkzaam. Zoals de begeleidingscommissie BFO (1993) reeds eerder constateerde in haar 'tussenbalans', is het uitgangspunt om alle BFO's volgens een zelfde stramien op te bouwen, dus niet geheel verwezenlijkt.

De 35 financieel deskundigen die momenteel werkzaam zijn binnen de BFO's zijn voornamelijk afkomstig van de belastingdienst.⁷ Deze bevinding ligt in de lijn der verwachtingen, gelet op het convenant dat tussen de ministeries van Justitie en van Financiën is gesloten, inhoudende dat medewerkers van de belastingdienst op basis van detachering ter beschikking kunnen worden gesteld aan de chef BFO.

In dertien BFO's wordt uitbreiding van het team noodzakelijk geacht. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan het aantrekken van meer financieel deskundigen en tactisch rechercheurs. De drie BFO's waarbinnen nog geen teamchef is benoemd, achten vanzelfsprekend invulling van deze vacature dringend gewenst. Verder worden als mogelijksterwijs aan te trekken experts genoemd een (civiel) jurist, een deurwaarder en een beslagdeskundige.

Voor het werven van nieuwe financieel deskundigen denken veruit de meeste BFO's in de toekomst weer een beroep te doen op de belastingdienst; andere gegadigden zijn de Economische Controle Dienst (ECD) en de particuliere markt. Door 2 BFO's is expliciet aangegeven dat de financiële ruimte voor werving ontbreekt.

Behalve naar de samenstelling van het team is de aandacht uitgegaan naar de wijze waarop de BFO's hun organisatie hebben ingericht teneinde aan de vraag om financiële

⁷ Formeel zijn deze medewerkers ondergebracht bij de FIOD, vanwaar zij gedetacheerd worden bij de BFO's.

(recherche-)ondersteuning te kunnen voldoen.⁸ In dit kader is allereerst gevraagd of het BFO aanvragen om ondersteuning toetst aan op schrift gestelde inzetcriteria. Slechts 5 BFO's blijken over indicatoren te beschikken waaraan wordt afgemeten of men de aanvraag al dan niet zal honoreren. Anders gezegd, ruim drie kwart van de BFO's beoordeelt de instroom van zaken op ad hoc basis.⁹

Verschillende BFO-vertegenwoordigers hebben in de vragenlijst het belang benadrukt van een op het eindresultaat gerichte werkwijze. Zij onderkennen het gevaar van 'rijk rekenen' en vinden dat de aandacht primair uit moet gaan naar hetgeen daadwerkelijk aan vermogen wordt afgeroomd. Om hier goed zicht op te krijgen is een geautomatiseerd registratiesysteem onontbeerlijk. Bij gebrek aan faciliteiten dienaangaande op de parketten — zie daarover meer in de volgende paragraaf — hebben, met uitzondering van 2 bureaus, de BFO's de registratie vooralsnog zelf ter hand genomen. Dertien BFO's verwerken de gegevens met behulp van de computer, zes doen dat nog met pen en papier. Dat er behoefte bestaat aan een eenduidige module op dit terrein, kan worden afgeleid uit het feit dat 4 BFO's het door het BFO Gelderland-midden ontworpen 'BFO-registratiesysteem' (BRS) reeds hebben aangeschaft en dat 5 andere een dergelijke stap overwegen.

Teneinde de administratie op peil te houden is het noodzakelijk dat alle bij ontnemingsactiviteiten betrokken instanties¹⁰ relevante informatie terugkoppelen naar de BFO's. In de praktijk blijken zich ten aanzien van dit aspect nog de nodige problemen voor te doen. Slechts binnen 7 BFO's is men van mening dat er voldoende terugkoppeling plaatsvindt vanuit de instantie waaraan een financieel rapport ter beschikking is gesteld. De overige 14 ontvangen weinig of geen informatie van de betrokken instanties.

Gezien de uitbreiding van de mogelijkheden tot inbeslagneming als gevolg van de introductie van plukze en de talloze vormvoorschriften waarmee de inbeslagneming omgeven is, lijken de politie en het OM gebaat bij een procedurele checklist, waarmee alle te zetten stappen in kaart worden gebracht. Tot dusverre komen uit drie BFO's signalen dat men een dergelijk controle-instrument zelf ontwikkeld heeft. De meeste BFO's lijken de resultaten af te wachten van de inspanningen van de projectgroep plukze op dit terrein. Recentelijk is vanuit deze hoek een eerste versie van de zgn. 'pre seizure planning kit' verspreid, waarbij moet worden aangetekend dat deze alleen op de inbeslagneming van onroerend goed betrekking heeft.¹¹ De drie BFO's die reeds met een eigen checklist werkten, zijn alle overtuigd van de toegevoegde waarde van de 'planning kit'. Wel wordt raadzaam geacht het instrument ook op diskette aan te leveren.

⁸ Terzijde zij opgemerkt dat het verlenen van financiële ondersteuning slechts een van de taakgebieden van de BFO's is. Tot de overige taken van deze bureaus behoort het inwinnen van informatie van financiële aard op CID-gebied en het stimuleren van de buitgerichte aanpak binnen het gehele korps.

⁹ Dit sluit overigens niet uit dat deze BFO's handelen in de geest van een beleidsplan dat door de korpsleiding is gefiatteerd.

¹⁰ Men denke in dit verband niet alleen aan het OM, maar ook aan de belastingdienst, de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), de bedrijfsverenigingen, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) enz.

¹¹ Een pre seizure planning kit met betrekking tot registergoederen en sieraden is nog in de maak.

Op rapportagegebied bestaat nog geen consensus over de vorm die de financiële verslaglegging aan moet nemen. De helft van de BFO's opteert voor een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal, de andere helft voor een deskundigenrapport. Ook combinaties van beiden komen voor. Zo wordt in sommige regio's een proces-verbaal naar het OM gestuurd en een beknopter rapport naar overige belanghebbenden. De meeste BFO's hebben afspraken gemaakt met de geadresseerde ten aanzien van de rapportagevorm en de opbouw van het financiële verslag. Vooral met het OM en de belastingdienst is hieromtrent het een en ander geregeld. Overigens heeft een aantal BFO-vertegenwoordigers — ongevraagd — aangegeven verlangend uit te zien naar het verslag van de werkgroep 'financiële rapportage'. Deze op instigatie van de projectgroep plukze ingestelde werkgroep beoogt een standaardmodel te ontwerpen waarin de minimumeisen die aan een financieel rapport moeten worden gesteld, zijn verwerkt.

Bij het merendeel van de BFO's overheerst de gedachte dat het bestaan van het bureau en de aard van de te leveren ondersteuning *niet* in voldoende mate bekend is bij de reguliere politie in de eigen regio. Deze bevinding kan niet los worden gezien van het feit dat slechts 5 BFO's op het gebied van plukze korpsbrede voorlichting hebben gegeven; het merendeel geeft aan dit 'nog niet op alle niveaus' of 'nauwelijks' gedaan te hebben. De wijze waarop voorlichting wordt gegeven geschiedt in de meeste gevallen door het organiseren van bijeenkomsten en door publikaties in het korpsblad. Als voorlichtingsinstrumenten worden ook genoemd foldermateriaal, plukze-cursussen, direct-mail, videojournaals en een vademecum voor de regio. Overigens dient te worden benadrukt dat voorlichting niet exclusief een aangelegenheid is van de BFO-medewerkers; ook voor de politiekerninstructeurs is op dit terrein een belangrijke taak weggelegd.

Van een omslag in het denken binnen de reguliere politie in de richting van een buitgerichte aanpak is volgens 12 respondenten uit het BFO-veld 'enigszins' en volgens 3 'nauwelijks' sprake; slechts binnen 5 BFO's bestaat de overtuiging dat de beoogde mentaliteitsverandering binnen het korps reeds duidelijk waarneembaar is. Behalve dat een verandering in houding en gedrag sowieso enige tijd in beslag neemt, is de terughoudendheid binnen het korps om een nieuw concept aan de traditionele wijze van rechercheren toe te voegen, waarschijnlijk niet los te zien van de perikelen rondom de reorganisatie van de politie. De onzekerheid over de toekomstige positie in het regiokorps nieuwe stijl heeft volgens een aantal BFO-vertegenwoordigers de veranderingsgezindheid allesbehalve bevorderd.

2.2 Het OM

De rol van de projectgroep plukze is, blijkens de twee voortgangsrapporten die zij tot dusverre heeft gepubliceerd, vooral een facilitaire en stimulerende. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke implementatie van de ontnemingswetgeving en de daarmee gepaard gaande veranderingen binnen de individuele parketten rust echter op de schouders van de vertegenwoordigers van het OM zelf. In elk parket is inmiddels een ovj aangewezen die als aanspreekpunt fungeert ten aanzien van plukze-

aangelegenheden. Aan deze 'contact'-officiëren is een aantal vragen voorgelegd omtrent de voorzieningen die met het oog op plukze getroffen zijn.

Op het moment dat de dataverzameling plaatsvond waren de respondenten in kwestie 2 tot 15 maanden als contact-ovj werkzaam. De meesten van hen (n=10) zijn niet vrijgesteld van andere werkzaamheden, hetgeen tot gevolg heeft dat de ondersteuning op plukze-gebied minder aandacht krijgt dan de meeste contactofficiëren zelf wel zouden willen. Op drie parketten is de contactofficier ten behoeve van zijn functie gedeeltelijk vrijgemaakt (van 0,1 tot 0,5 fte). In 9 arrondissementen is met het oog op plukze bovendien een fulltime of parttime parketsecretaris aan de contactofficier toegevoegd, hetgeen door de laatsten over het algemeen als voldoende ondersteuning wordt beschouwd.

Afgaande op de antwoorden van de contactofficiëren zijn slechts op 6 parketten voorzieningen ten behoeve van plukze getroffen binnen de administratie. Daarbij gaat het voornamelijk om het inzetten van 'administratief plukze-personeel'. Zo is in enkele arrondissementen een administratief medewerker belast met het verwerken van de relevante data op het gebied van de inbeslagneming.

Zoals reeds aangestipt in de vorige paragraaf, is slechts in een gering aantal arrondissementsparketten — drie om precies te zijn — een begin gemaakt met het opzetten van een plukze-registratiesysteem. Vooralsnog valt dan ook niet te verwachten dat het OM inzicht kan verschaffen in de plukze-opbrengsten. Daartoe lijkt het BFO momenteel de meer aangewezen instantie.

De vraag dringt zich op of de ten behoeve van plukze vrijgemaakte middelen c.q. formatie-eenheden in alle parketten wel voor het beoogde doel worden aangewend. Uit de reacties van de contactofficiëren ontstaat de indruk dat een aanzienlijk deel van de door het ministerie van Justitie gereserveerde gelden een andere bestemming heeft gekregen. Het lijkt geen twijfel dat het implementatieproces op de meeste hierdoor enigszins moeizaam op gang komt. Ook in het recentelijk door de vergadering van procureurs-generaal geaccordeerde *Stappenplan ter stimulering van plukze* wordt het belang van voldoende personele middelen onderkend. In deze notitie wordt gepleit voor het opzetten van arrondissementelijke plukze-eenheden. Per parket zou een dergelijke eenheid moeten bestaan uit minimaal drie (geheel of gedeeltelijk) vrijgestelde functionarissen. Volgens de opstellers van het 'stappenplan' zal voor de invulling van een plukze-eenheid, afhankelijk van de parketgrootte, minimaal 3 maal 0,5 fte benodigd zijn.

Implementatie, voorlichting en coördinatie zijn volgens de contactofficiëren de drie kernbegrippen van hun taakomschrijving. Voorlichting over plukze wordt doorgaans gegeven aan alle officieren binnen het parket. In een zestal arrondissementen beperkt men zich hierbij tot de belanghebbende officieren en parketsecretarissen. Als belangrijkste voorlichtingsinstrumenten zijn genoemd achtereenvolgens de voordracht, memo's en andere vormen van interne publicatie. In een enkel arrondissement zijn casusbehandelingen en cursusmiddagen georganiseerd.

Uit het feit dat de voorlichtingsactiviteiten zich veelal richten op alle ovj's kan al worden opgemaakt dat binnen de meeste parketten geen uitgesproken voorkeur bestaat voor plukze-specialisten. Veeleer tendeeft men in de richting van een generalistische taakopvatting, waarbij de kennisopbouw inzake plukze onder alle ovj's plaatsvindt. Dit

neemt natuurlijk niet weg dat sommige ovj's uit de aard van hun werkzaamheden eerder met ontneming te maken krijgen dan andere. Het feit dat de meeste zaaksofficieren, die na bemiddeling van de hoofdofficier aan het onderzoek hebben meegewerkt, de portefeuilles 'georganiseerde misdaad', 'fraude' en 'milieu' bleken te beheren, spreekt wat dat betreft boekdelen.

Niettegenstaande het uitgangspunt van een parketbrede kennisopbouw is de helft van de contact-ovj's de mening toegedaan dat de belangstelling voor plukze binnen het parket nauwelijks of in onvoldoende mate aanwezig is. De zaaksofficieren, aan wie deze vraag ook is voorgelegd, reageren beduidend positiever: bijna alle respondenten uit deze groep beoordelen de interesse voor plukze als voldoende, sommige zelfs als ruim voldoende. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat de zaaksofficieren zich ten aanzien van deze vraag tot op zekere hoogte hebben laten verleiden tot het geven van een sociaal wenselijk antwoord. De reacties van de contact-officieren lijken maatgevender, al was het alleen al omdat zij een beter overzicht (behoren te) hebben van de plukze-activiteiten op het parket.

De contact- en zaaksofficieren zijn het wel goeddeels eens over de beperkte rol die de ressortelijke implementatieteams tot dusverre hebben gespeeld. Bedoelde teams hebben naar het oordeel van de meeste ovj's de belangstelling voor de nieuwe wetgeving, in tegenstelling tot de verwachtingen hieromtrent, in onvoldoende mate of zelfs in het geheel niet aan kunnen wakkeren.

2.3 De zittende magistratuur

Zowel de meeste RC's als leden van de strafkamer zijn van oordeel dat de mate van belangstelling voor plukze binnen de rechtbanken bevredigend te noemen is.¹² Wel wordt door een meerderheid der geënquêteerden in twijfel getrokken of er binnen de rechtbank in organisatorisch opzicht op de mogelijke implicaties van de ontnemingswetgeving wordt geanticipeerd. Niet alle respondenten achten dit overigens even bezwaarlijk, tenslotte, zo betoogt een aantal hunner, is de rechtbank pas mondjesmaat met de gevolgen van de nieuwe wetgeving geconfronteerd. In de spaarzame gevallen dat over voorzieningen gerept wordt, betreft dit de instelling van werkgroepen die de nieuwe regelgeving bestuderen, het houden van voorlichtingsbijeenkomsten, het uitzenden van medewerkers naar cursussen en — in twee arrondissementen — het treffen van voorzieningen in de administratie van het kabinet RC om SFO-informatie geautomatiseerd op te slaan.

In geen van de 14 arrondissementen waarover de informatie van de RC's zich uitstrekt, is een griffier aan het kabinet RC toegevoegd. De behoefte daaraan is momenteel ook nog minimaal, getuige het feit dat slechts 1 RC heeft aangegeven met het oog op plukze extra secretariële ondersteuning nodig te hebben. Ook binnen de griffie

¹² Zonder veel afbreuk te willen doen aan deze perceptie, moet, overeenkomstig de kanttekening die hierboven is gemaakt ten aanzien van de zaaksofficieren, rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de wijze waarop de vraag geformuleerd was tot het geven van sociaal wenselijke antwoorden heeft uitgenodigd.

van de strafsectie van de meeste rechtbanken wordt de kat vooralsnog uit de boom gekeken: slechts in één arrondissement is een griffier aangewezen die van diverse aspecten van de plukze-wetgeving op de hoogte dient te blijven. Binnen de andere griffies wordt het aanbod van zaken afgewacht alvorens te bekijken welke voorzieningen binnen de administratie noodzakelijk zijn.

Overeenkomstig het OM staat de zittende magistratuur voor het dilemma plukze-specialisten te kweken, dan wel de kennisopbouw onder alle rechters te bevorderen. Bepaald zal moeten worden of de leden van de strafkamer die zich over de hoofdzaak hebben gebogen ook de ontnemingsprocedure voor hun rekening nemen of dat het laatste wordt overgelaten aan een speciaal daartoe ingerichte ontnemingskamer. De meningen hieromtrent blijken verdeeld. Waar de meeste leden van de strafkamer hebben aangegeven de idee van een ontnemingskamer een warm hart toe te dragen, zijn de meeste RC's juist afkerig van een dergelijke specialistische eenheid. Voorstanders van een ontnemingskamer noemen in een toelichting op hun keuze onder andere als argumenten de bundeling van kennis en ervaring en de toenemende consistentie op beslissingsniveau. Tegenstanders wijzen op de onverbreekelijke band tussen de ontnemingsvordering en de strafzaak, het (tot op heden) geringe aantal ontnemingsvorderingen en de onderbezetting van de rechtbank. In aanvulling op het laatste argument kan nog worden opgemerkt dat een enkeling vreest dat het inrichten van een ontnemingskamer een aanzuigende werking tot gevolg zal hebben, waardoor de werkdruk voor de rechterlijke macht nog groter wordt.

3 Eigen kennisniveau en centrale ondersteuning

3.1 BFO's

Het leeuwedeel van de BFO-medewerkers heeft de BFO-cursus van de recherschool gevolgd. Binnen 3 BFO's heeft slechts een gedeelte van het personeel genoemde cursus doorlopen, van 1 bureau nog helemaal niemand. De helft van de respondenten uit het politieveld is van mening dat het plukze-element in de cursus voldoende uit de verf kwam. Vier BFO-vertegenwoordigers hebben deze vraag ontkennend beantwoord, maar daarbij moet worden aangetekend dat deze respondenten slechts zicht hadden op de BFO-cursus-oude stijl, waarin de nieuwe wetgeving nog nauwelijks aan bod kwam. Op de vraag welke aspecten van de cursus voor verbetering vatbaar zijn, zijn de volgende punten genoemd:

- meer aandacht voor internationale wetgeving;
- verlenging en verdieping van de cursus;
- meer aandacht voor praktijkproblemen;
- meer aandacht voor de verslaglegging c.q. de opbouw van de rapportage;
- meer aandacht voor het civiele recht.

In tabel 2 (zie bijlage) is weergegeven hoe de respondenten het eigen kennisniveau inzake plukze inschatten. Deze tabel maakt duidelijk dat de BFO-representanten een naar verhouding positiever oordeel hebben over het eigen kennisniveau dan de overige respondenten. Niettemin denkt het merendeel van de BFO-hoofden de plukze-materie nog niet helemaal in de vingers te hebben. Als voornaamste gemis wordt het gebrek aan praktijkervaring genoemd, in het bijzonder waar het gaat om toepassing van het civiel- en beslagrecht.

Bevordering van het kennisniveau is een van de doelstellingen die aan de oprichting van de projectgroep plukze ten grondslag heeft gelegen. In het kader van de kennisopbouw is op instigatie van de projectgroep een aantal voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Afgaande op de opkomstpercentages kunnen deze themadagen vanuit BFO-oogpunt zeker geslaagd genoemd worden: van alle 21 BFO's is een afvaardiging aanwezig geweest bij één of meer van de bijeenkomsten die in het vragenformulier werden vermeld. Verreweg het best bezocht was de 'Dag der Domeinen' te Soesterberg, gevolgd door de 'Beslagdag' te Utrecht en de plukze-themadag te Ede.

Behalve over genoemde themadagen hebben de respondenten zich uit mogen spreken over enkele andere faciliteiten die hen door de projectgroep plukze geboden zijn. Tabel 3 geeft allereerst een overzicht van de antwoorden op de in algemene termen geformuleerde vraag in hoeverre men tevreden is over de mate van ondersteuning vanuit de projectgroep en de daaraan gelieerde werkgroepen. De reacties op deze vraag laten aan duidelijkheid niets te wensen over: de projectgroep blijkt gezien de mate van tevredenheid die aan de dag wordt gelegd (ook) wat betreft de BFO's in een behoefte te voorzien. In een toelichting hebben de meeste BFO-representanten zich vooral positief

uitgelaten over de helpdesk en de nieuwsbrief, twee onderdelen die later in de enquête expliciet aan de orde kwamen en waarop hieronder nader zal worden ingegaan.

De tabellen 4 en 5 tonen aan dat de BFO's over het algemeen tevreden zijn over de service die door de helpdesk verleend wordt. Er wordt veelal tijdig geantwoord op vragen en de meeste respondenten beschrijven de helpdesk als 'deskundig, snel en duidelijk'. Het aantal keren dat (door een zelfde BFO) een beroep op de helpdesk is gedaan, varieert van 1 tot 20. Twee BFO's hebben (nog) geen gebruik gemaakt van de helpdesk.

Ook de plukze-nieuwsbrief wordt regelmatig geraadpleegd (zie tabel 6). Binnen de BFO's ligt het blad voor alle medewerkers ter inzage. Uit tabel 7 valt op te maken dat het oordeel over de kwaliteit van het magazine ronduit positief te noemen is. De enige kanttekening die — door 2 respondenten — bij de nieuwsbrief is geplaatst betreft de remmende werking die mogelijkerwijs van het blad uitgaat op experimenten met de nieuwe wetgeving. Volgens deze kritiek heeft het publiceren van informatie waarover de meningen zijn verdeeld tot gevolg dat het veld zich beperkingen gaat opleggen bij de toepassing van de wetgeving.

Een zestal BFO-vertegenwoordigers weet aspecten ten aanzien van de nieuwe wetgeving te noemen die volgens hen dringend bespreking behoeven in de nieuwsbrief. Benadrukt worden onder meer attendering op jurisprudentie, signalering van hiaten in de wetgeving, plukze-internationaal en knelpunten (en oplossingen daarvan) in de praktijk.

3.2 Het OM

Een blik op tabel 2 leert dat slechts weinig ovj's de overtuiging hebben dat zij de finesses van de nieuwe ontnemingswetgeving reeds voldoende in de vingers hebben. Zowel de contact- als de zaakofficieren hebben in dezen in meerderheid gekozen voor de antwoordcategorie 'nog niet helemaal'. Lacunes in kennis blijken ook hier veelal te bestaan op het gebied van het civiel- en beslagrecht; enkele zaakofficieren geven daarenboven aan minder goed ingevoerd te zijn in de wijzigingen binnen het strafprocesrecht.

Elf ovj's — voor het merendeel contactofficieren — hebben de plukze-cursus van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) gevolgd. De meeste deelnemers achten deze cursus voor verbetering vatbaar, waarbij de volgende kritiekpunten zijn genoemd:

- de materie is te complex om in 2 dagen te behandelen;
- er wordt te weinig aandacht geschonken aan het civiele recht;
- het aantal deelnemers is te hoog om alle problemen goed te bespreken.

De door de projectgroep plukze georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten hebben op een redelijke opkomst van leden van het OM mogen rekenen. Met name de landelijke voorlichtingsdag voor het OM in november 1992, de ressortelijke themadagen van de SSR en de 'Beslagdag' te Utrecht konden bogen op een warme belangstelling van de ovj's. Vermeldenswaard is dat enkele ovj's ongevraagd hebben meegedeeld dat naar hun oordeel de thema- en contactdagen aan hun doel hebben beantwoord.

Tevredenheid overheerst onder de (contact)officiëren¹³ over de facilitaire ondersteuning die door de projectgroep plukze geboden wordt (voor een cijfermatig overzicht zie wederom tabel 3). Met name is men te spreken over de informatievoorziening. Als punten van kritiek zijn door enkele ovj's genoemd het te laat aanreiken van de plukze-module 'beslag' en het gebrek aan informatie over de meest geëigende inrichting van de parketten. Binnen enkele arrondissementen worden in het bijzonder initiatieven van de projectgroep verwacht met betrekking tot de administratieve verwerking van plukze-zaken.

De helpdesk is tot dusverre door 10 contactofficiëren en 7 zaakofficiëren benaderd. Het aantal malen dat men zich tot deze instantie gewend heeft, varieert van 1 tot 10. De tabellen 4 en 5 tonen aan dat ook de ovj's de helpdesk op waarde weten te schatten. Vooral de snelle, adequate reactie wordt op prijs gesteld.

Uit het feit dat bijna alle zaakofficiëren de plukze-nieuwsbrief wel eens hebben ingekeken (zie tabel 6) mag worden geconcludeerd dat dit periodiek in voldoende mate binnen de parketten wordt verspreid. Hieraan kan worden toegevoegd dat 10 contactofficiëren hebben aangegeven de nieuwsbrief bij alle ovj's en parketsecretarissen onder de aandacht te brengen. De kwaliteit van het magazine wordt in alle gevallen positief beoordeeld (zie tabel 7). Niettemin weten vooral de zaakofficiëren aspecten te noemen die naar hun mening dringend bespreking in de nieuwsbrief behoeven. Het betreft hier vooral de problematiek rondom het beheer van in beslag genomen voorwerpen, het verschil SFO/GVO, het overgangsrecht en plukze-internationaal.

Naast de nieuwsbrief blijkt de handleiding plukze van de hand van mr. F.C.V. de Groot een veelvuldig geraadpleegd geschrift (zie tabel 8). De waardering voor deze vorm van ondersteuning is groot, getuige het feit dat een ruime meerderheid van de ovj's bedoelde handleiding 'zeer zeker' beschouwt als de gewenste handreiking aan het veld. Door een enkeling is als kritiek op de handleiding het gebrek aan toegankelijkheid c.q. gebruiksvriendelijkheid genoemd. Tevens wordt door sommigen betreurd dat in de handleiding niet teruggegrepen wordt op toepassingen van de nieuwe wetgeving in de praktijk, al realiseren de ovj's in kwestie zich terdege dat deze omissie niet op het conto van de auteur kan worden geschreven, maar eenvoudigweg voortvloeit uit het gebrek aan praktijkervaring met de ontnemingswetgeving.

Het handboek 'Beslag en ontneming' van D. Goudart blijkt aanzienlijk minder ter hand te worden genomen. Slechts 8 ovj's geven aan dit handboek wel eens te hebben ingezien. Afgaande op de toelichting dienaangaande lijkt een aantal ovj's überhaupt niet van het bestaan van dit instrument op de hoogte te zijn. Een oordeel over de kwaliteit van het handboek is gezien de grote mate van onbekendheid met het geschrift dan ook veelal achterwege gebleven.

Afgezien van het door de projectgroep plukze aangereikte materiaal hebben veel zaakofficiëren hun kennis inzake plukze vergaard door het bestuderen van de wetsteksten en de memorie van toelichting en door middel van bilateraal overleg met de contactofficier. De laatste blijkt, met uitzondering van één parket, op arrondissementsniveau inderdaad de spilfunctie met betrekking tot de ontnemingswetgeving te vervullen die hem/haar bij de aanstelling was toebedacht. Dit

¹³ Aan de zaakofficiëren is deze vraag niet voorgelegd.

kan onder meer worden opgemaakt uit verklaringen van de zaakofficiëren dat in vrijwel alle zaken met een plukze-component gehandeld wordt in overleg met de contactofficier. De zaakofficiëren tonen zich over het algemeen ingenomen met de ondersteuning die de contactofficiëren hen bieden. Als positieve aspecten worden vooral genoemd de goede informatievoorziening, de hoge mate van bereikbaarheid, de deskundigheid waarop men terug kan vallen en het feit dat de contactofficier een theoretische basis binnen de parketorganisatie had geschapen alvorens de onnemingswetgeving van kracht werd. Twee zaakofficiëren laten zich kritisch uit over het kennisniveau van hun collega en één rept over 'gebrekkige informatievoorziening', waaraan de betreffende respondent overigens haastig toevoegt dat dit zijns inziens meer te wijten is aan de landelijke benadering en de voorlichting dan aan de contactofficier zelf.

Ter afsluiting van deze paragraaf staan we nog even stil bij de set met (gestandaardiseerde) onnemingsformulieren die in mei 1993 door de projectgroep plukze aan alle parketten ter beschikking is gesteld. Blijkens de reacties van de geënquêteerde ovj's wordt hiervan thans op 13 parketten gebruik gemaakt. De meeste standaardformulieren blijken aan de wensen die daaraan vanuit de praktijk gesteld worden, te voldoen. De kanttekeningen die worden geplaatst hebben vooral betrekking op de vordering en machtiging conservatoir beslag ex art. 103 WvSv. Allereerst is hieromtrent opgemerkt dat is nagelaten op de formulieren ruimte te creëren om de in beslag te nemen zaken nader te omschrijven. Daarnaast is bij het omzetten van een strafrechtelijk beslag in een conservatoir beslag de vordering volgens sommige ovj's niet juist geredigeerd.¹⁴ Een derde punt van kritiek betreft het ontbreken van een formulier ten behoeve van een nadere vordering conservatoir beslag. Tenslotte wordt door een enkeling als omissie beschouwd dat voor de BFO's geen standaardmodel is ontwikkeld waaraan de processen-verbaal met betrekking tot conservatoire inbeslagneming kunnen worden getoetst.

3.3 De zittende magistratuur

Over het kennisniveau inzake plukze binnen de strafsectie van de rechtbank lopen de meningen tussen de geënquêteerde leden van de strafkamer en de RC's enigszins uiteen: zijn de strafrechters veelal geneigd tot de kwalificaties 'goed' en 'redelijk', de opvattingen van RC's tenderen meer in de richting van een magere voldoende. Is het eigen kennisniveau in het geding, dan blijkt het oordeel van de RC's en leden van de strafkamer ongeveer gelijklopend. Zoals tabel 2 illustreert is maar een klein deel der strafrechters er van overtuigd dat zij de plukze-materie voldoende in de vingers hebben; ten aanzien van beide groepen scoren de antwoordcategorieën 'nog niet helemaal' en 'nauwelijks' het hoogst. Twee rechters geven aan de nieuwe regelgeving absoluut niet te beheersen. Tabel 2 toont aan dat de strafrechters het eigen kennisniveau ten aanzien van plukze verhoudingsgewijs het laagst inschatten.

¹⁴ De tekst 'handhaven van conservatoir beslag als hiervoor bedoeld' moet volgens deze ovj's veranderd worden in 'handhaven van het beslag als conservatoir beslag'.

Gevraagd naar lacunes in hun kennis met betrekking tot de ontnemingswetgeving refereren de meeste rechters allereerst aan een schrijnend gebrek aan praktijkervaring. Omdat zij nog maar in beperkte mate met ontnemingsvraagstukken van doen hebben gehad, valt het hen moeilijk concrete tekortkomingen in hun kennis op te sommen. De rechters die zich daar wel toe in staat achten, noemen als probleemvelden achtereenvolgens de moeilijkheid om, in geval van wijdvertakte criminele organisaties, het wederrechtelijk verkregen voordeel te individualiseren en het gebrek aan kennis met betrekking tot plukze-internationaal. Enkele rechters hebben de gelegenheid overigens ook te baat genomen om hun onvrede te uiten over de versnelde invoering van de wetgeving.

Evenals bij de zaaksofficieren het geval was, hebben de meeste rechters zich op de hoogte gesteld van de nieuwe regelgeving door middel van het bestuderen van de wetsteksten en de memorie van toelichting en het lezen van de plukze-nieuwsbrief. De leesdichtheid van het door de projectgroep plukze uitgebrachte magazine blijkt dus ook bij de zittende magistratuur opvallend groot. De RC's en leden van de strafkamer stellen zich wel iets gematigder op bij de inhoudelijke beoordeling van het blad, zij het dat ook hier niemand zich aan de kwalificatie 'slecht' heeft gewaagd. Volgens sommigen zou het blad iets zakelijker mogen zijn, anderen menen dat meer aandacht in de nieuwsbrief vereist is voor de wijze van vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel, het overgangsrecht en de voortgang c.q. ervaringen in andere arrondissementen.

Niet alleen de nieuwsbrief, ook de handleiding van mr. De Groot wordt in kringen van de zittende magistratuur wel eens geraadpleegd. Met name de RC's geven aan (zie tabel 8) bedoelde gids met enige regelmaat in te zien. Het merendeel van de rechters heeft niets op de handleiding aan te merken. Een gering aantal ventileert enige kritiek op de vorm en inhoud door te stellen dat de overzichtelijkheid en praktische bruikbaarheid soms te wensen overlaat en het gebied van plukze-internationaal onvoldoende is uitgewerkt; voorts zou de handleiding volgens deze critici teveel toegeschreven zijn naar het OM en de politie.

De RC's blijken verhoudingsgewijs meer gebruik te maken van de faciliteiten die door de projectgroep plukze zijn aangereikt dan de leden van de strafkamer. Zo zijn zij beter vertegenwoordigd geweest op de voorlichtingsdagen die door de projectgroep werden georganiseerd en de ressortelijke themadagen van de SSR. De RC's hebben zich echter, net zo min als de leden van de strafkamer, direct met vragen tot de projectgroep c.q. de helpdesk gewend. Een oordeel over de serviceverlening van de helpdesk is dan ook binnen beide groepen achterwege gebleven.

Gezien de onbekendheid met haar werkzaamheden hebben de meeste leden van de strafkamer zich ook van een oordeel onthouden over de wijze van ondersteuning van de projectgroep in zijn algemeenheid. De RC's hebben zich in dezen iets minder terughoudend opgesteld: tabel 3 toont aan dat de meeste RC's tevreden zijn met hetgeen hen aan facilitaire ondersteuning vanuit Den Haag is aangereikt.

Nu meer duidelijkheid is gecreëerd over de organisatorische randvoorwaarden waaronder de implementatie van de ontnemingswetgeving plaatsvindt, is het tijd het vizier te richten op de eerste praktijkervaringen die de verschillende instanties met plukze hebben opgedaan. In het volgende hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan.

4 Praktijkervaringen

4.1 BFO's

4.1.1 Samenwerking met andere opsporingsinstanties

De BFO's zijn in principe op drie niveaus van misdaadbestrijding inzetbaar, te weten de veelvoorkomende, de lokaal ernstige en de georganiseerde criminaliteit op regionaal en bovenregionaal niveau

Mede naar aanleiding van een interimrapport van de begeleidingscommissie BFO (1993) is discussie ontstaan omtrent de vraag of er een taak is weggelegd voor het BFO — in de huidige vorm en samenstelling — bij de aanpak van zware bovenregionale criminaliteit. De teamleiders van de BFO's zijn vrijwel unaniem van mening dat het antwoord op deze vraag bevestigend moet zijn: slechts 2 van de 21 respondenten menen dat het BFO zich verre moet houden van activiteiten op bovenregionaal niveau en één hoofd heeft zich hieromtrent geen oordeel aangematigd. Zeventien van de 21 BFO's hebben trouwens al activiteiten op dit terrein ontplooid.

De samenwerking tussen de BFO's en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) verloopt in het algemeen bevredigend. Ten aanzien van de belangrijkste partner, de FIOD, kenschetst slechts 1 hoofd van een BFO de verhouding als slecht; het restant omschrijft de werkrelatie als redelijk (n=8) tot goed (n=12). Zes BFO's geven aan dat er op structurele basis met de FIOD wordt overlegd, de overige 15 kennen geen reguliere overlegstructuur en treden op ad hoc basis met de FIOD in contact.

Behalve dat de FIOD volgens enkele BFO-vertegenwoordigers te weinig oog heeft voor de rechtspositionele aspecten die kleven aan de ter beschikkingstelling van financiële deskundigen zijn als knelpunten genoemd de onvolledige informatiestroom richting het BFO en de nog niet uitgekristalliseerde taakverdeling tussen beide opsporingsinstanties. Het laatste is volgens sommige BFO-hoofden te wijten aan een zekere mate van achterdocht bij de FIOD c.q. aan de angst dat fiscale afoming op het tweede plan komt. In dit verband wordt ook gewezen op de (vermeende) neiging van de FIOD om incassobelangen van de belastingdienst te laten prevaleren boven de belangen van particuliere slachtoffers.

Van de overige BOD'en hebben de BFO's voornamelijk contact met de sociale recherche van de GSD en het GAK. In dit verband is opgemerkt dat voornoemde diensten door bemiddeling van het BFO opbrengsten kunnen realiseren, die in het kader van plukze nauwelijks meetbaar zijn. Als voorbeeld is genoemd een onderzoek dat in strafrechtelijke zin op een dood spoor belandde, maar waarin voldoende informatie omtrent de vermogenspositie van de verdachte naar boven kwam, op basis waarvan de GSD de uitkering van de betrokkene kon beëindigen.

Ook het contact met de Centrale Recherche- en Informatiedienst (CRI) wordt door de BFO's over het algemeen niet ongunstig beoordeeld, zij het dat hier iets meer kritiekpunten omtrent de werkverhouding zijn geventileerd dan het geval was ten aanzien

van de BOD'en. Acht BFO-hoofden omschrijven het contact met de CRI als goed, negen achten dit redelijk, terwijl twee de samenwerking het predikaat 'slecht' hebben meegegeven; twee BFO's hebben nog geen enkele ervaring met de CRI opgedaan.

Als belangrijkste knelpunt wordt genoemd dat de CRI relevante informatie te laat of in het geheel niet terugkoppelt. Dit verwijt betreft vooral de afdeling forensische accountancy en het meldpunt MOT. Ten aanzien van de forensische accountants wordt door enkele BFO-medewerkers nog opgemerkt dat deze uitstekend in staat zijn de goederen- en geldstroom van een criminele organisatie in kaart te brengen, maar dat men beduidend minder gericht is op het afromen van dat voordeel en in het bijzonder het individualiseren daarvan naar een specifieke verdachte. Dit zou er volgens deze respondenten extra voor pleiten één of meer BFO-medewerkers in een IRT c.q. kernteam op te nemen.

4.1.2 Relatie met het OM

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat de meeste leden van het OM van mening zijn dat zij plukze nog niet helemaal in de vingers te hebben. De BFO-vertegenwoordigers blijken in meerderheid de mening toegedaan dat het kennisniveau van het OM met betrekking tot deze materie ronduit tekortschiet. Weliswaar wordt meermaals de nuance aangebracht dat het een en ander sterk afhankelijk is van een individuele zaaksofficier, maar dit laat onverlet dat het kennisniveau in 13 parketten wordt gekarakteriseerd als onvoldoende, of zelfs slecht.

Het OM neemt volgens de meeste BFO-medewerkers evenmin het voortouw in plukze-aangelegenheden: drie kwart van de respondenten uit het politieveld vindt dat het OM zich tot dusverre afwachtend heeft opgesteld ten aanzien van het gebruik van het plukze-instrumentarium.

Door middel van een open vraag is de BFO-respondenten de mogelijkheid geboden de knelpunten in de verhouding OM-BFO nader toe te lichten. Het meest frequent is daarbij gerefereerd aan het reeds gememoreerde gebrek aan deskundigheid en initiatief binnen het OM. Wat het laatste betreft wordt door een aantal respondenten betreurd dat ovj's uiterst terughoudend zijn met het vorderen van een machtiging tot opening van een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO). Terzijde zij opgemerkt dat tot dusverre slechts 6 BFO's hiermee ervaring hebben opgedaan. Ook baart de nog niet op plukze ingestelde parketorganisatie diverse BFO-medewerkers zorgen; in het bijzonder wordt daarbij gewezen op het belang van een goede registratie op de parketten.

Overigens steekt een aantal BFO-hoofden de hand ook in eigen boezem: de fricties tussen het OM en het BFO zijn naar hun oordeel deels toe te schrijven aan het gebrek aan ervaring met de materie aan weerszijden. Tevens wordt de grote werkbelasting van het OM aangehaald als factor die de implementatie van de ontnemingswetgeving heeft belemmerd: individuele ovj's zouden in deze visie al nauwelijks toekomen aan een grondige voorbereiding van de hoofdzaak, laat staan dat zij tijd zouden kunnen spenderen aan het concipiëren van een vordering ex art. 36e WvSr. De grote werkdruk leidt er volgens enkele respondenten overigens wel toe dat ovj's steeds moeilijker

bereikbaar worden, hetgeen experimenten met het plukze-instrumentarium niet bepaald zou bevorderen.

Een enkeling heeft de toelichting op de knelpunten in de verhouding OM-BFO aangegrepen om gerezen problemen met het parket PG voor het voetlicht te brengen. Het tweedelijns parket zou volgens deze kritiek veelal nalaten in overleg te treden met het BFO, waardoor ontnemingsvorderingen onvoldoende uit de verf komen, dan wel achterwege blijven.

4.1.3 Kijk op de zittende magistratuur

Over het kennisniveau van de RC's bestaat een minder geprononceerde mening dan ten aanzien van het OM het geval was. Aanzienlijk vaker hebben de BFO-vertegenwoordigers deze vraag met 'weet niet' beantwoord. Degenen die zich wel aan een oordeel hieromtrent hebben gewaagd, bestempelen het kennisniveau inzake plukze bij de RC's over het algemeen als redelijk. Drie BFO-hoofden hebben gekozen voor de kwalificatie 'onvoldoende', terwijl de rubriek 'slecht' door niemand is aangekruist.

De RC's stellen zich naar het oordeel van de meeste BFO-medewerkers welwillend op ten aanzien van het gebruik van het plukze-instrumentarium.¹⁵ In de zes gevallen waarin de houding van de RC's als terughoudend wordt getypeerd, wordt bij wijze van toelichting vooral gewezen op het besef dat onder de RC's zou leven dat men met vergaande dwangmiddelen van doen heeft, waarvan toepassing, mede gelet op de noviteit van de materie, een grondige toetsing behoeft. Een enkeling schrijft de reserves van de RC's toe aan principiële bezwaren die deze tegen de nieuwe wetgeving zouden hebben: dit zou met name gelden ten aanzien van de SFO's, waarop de rechters na het verlenen van een machtiging geen invloed meer uit kunnen oefenen. We komen hier op terug in 4.3. Overigens geven drie van de zes BFO-hoofden, die reeds ervaring hebben opgedaan met een SFO, aan dat zij de RC lopende het onderzoek van de voortgang op de hoogte houden; in één geval geschiedt dat door middel van voortgangsrapportages.

4.1.4 Het plukze-instrumentarium

Op het terrein van de inbeslagneming van voorwerpen in het kader van plukze bestaat een aanzienlijke behoefte aan ondersteuning: slechts 4 BFO's hebben aangegeven tot dusverre een dergelijke behoefte niet gevoeld te hebben. Bijstand wordt met name gewenst ten aanzien van de vorm waarin het beslag moet worden gegoten, de vraag welke voorwerpen in beslag genomen moeten worden en ten aanzien van de taxatie, het beheer en waardebepaling van het in beslag genomen. Op al deze facetten zal hieronder kort worden ingegaan.

¹⁵ Bedacht dient te worden dat de mate waarin de BFO's rechtstreeks contact met de RC's hebben per arrondissement varieert. In de regio's waarin het contact veelal via de ovj verloopt, zal diens visie op de opstelling van de RC veelal van niet geringe invloed zijn op de beeldvorming van het BFO.

Allereerst de vorm waarin het beslag gegoten moet worden. Door een aantal BFO-hoofden wordt betreurd dat art. 33a WvSr. gewijzigd is, in die zin dat de woorden 'uit baten van strafbare feiten verkregen voorwerpen' geschrapt zijn. Inbeslagneming van uit baten van criminaliteit aangeschafte goederen met het oog op verbeurdverklaring is krachtens de nieuwe wetgeving niet meer mogelijk. Omwille van de wetssystematiek heeft de wetgever voordeelsontneming in dit soort gevallen alleen nog via de weg van conservatoir beslag toe willen staan. Daarbij is men er volgens voornoemde BFO-medewerkers wel aan voorbij gegaan dat de procedure inzake conservatoir beslag aan aanzienlijk meer voorschriften gebonden is. Als extra complicerende factor in dezen wijzen voornoemde critici op de omstandigheid dat in sommige arrondissementen de machtiging ex art. 103 WvSv. inzake conservatoir beslag alleen wordt afgegeven wanneer de in beslag te nemen voorwerpen nader gespecificeerd zijn. Voor inbeslagneming in een later stadium van andere voorwerpen is in deze arrondissementen een nadere vordering ter conservatoire inbeslagneming noodzakelijk.

De vraag welke goederen in aanmerking komen voor inbeslagneming heeft verschillende dimensies. Zo kan het raadzaam zijn van inbeslagneming af te zien als geen duidelijkheid bestaat over de juridische en/of economische eigenaar van een voorwerp. Een andere afweging die moet worden gemaakt heeft betrekking op de verhouding tussen kosten en baten. De te verwachten opbrengsten zijn vaak niet meer dan voorlopige schattingen, terwijl de kosten hoger kunnen oplopen dan aanvankelijk is voorzien. In het volgende voorbeeld komt dit spanningsveld tot uitdrukking:

Een Ferrari is ter reparatie c.q. verbetering aangeboden aan een garagehouder. Deze heeft het gehele motorblok uit elkaar gehaald. De wagen komt voor inbeslagneming in aanmerking, maar de vraag rijst of justitie er zorg voor moet dragen dat de auto weer in elkaar gezet wordt. Doet men dit niet, dan is ernstige waardevermindering het gevolg. Daar staat tegenover dat de reparatie in kwestie een niet onaanzienlijke investering vergt.

Met het laatste voorbeeld zijn we beland bij het vraagstuk van het beheer en waardebehoud van de in beslag genomen goederen. Dit is een onderwerp dat menig BFO zorgen baart. Zo ontstaat onder meer onduidelijkheid over wat er met in beslag genomen geld moet gebeuren. Meer dan de helft van de BFO's geeft aan dit in een kluis te bewaren. Uit het oogpunt van waardebehoud is dit een niet geheel gelukkige gang van zaken. Weliswaar zijn inmiddels pogingen ondernomen om geld op een rentedragende rekening van de griffie te storten, maar krachtens de Comptabiliteitswet is een dergelijke constructie niet toegestaan. Vier BFO's hebben inmiddels een eigen rentedragende rekening geopend, maar ook deze handelwijze is (met name binnen het OM) niet geheel onomstreden.

Het beperken van renteverliezen op in beslag genomen geld is volgens de meeste BFO-representanten nog maar een gering probleem in vergelijking met het waardebehoud van luxe roerende goederen, onroerend goed, aandelenportefeuilles en wat dies meer zij. Aan een goed beheer van het inbeslaggenomene wordt door vrijwel alle ondervraagden uit het politieveld een hoge mate van prioriteit toegekend. Op de vraag of het beheer van in beslag genomen (roerende) goederen in goede handen is bij de Dienst Domeinen van het ministerie van Financiën, antwoorden 7 BFO-medewerkers

ronduit bevestigend, terwijl 5 een slag om de arm houden en 9 het antwoord schuldig blijven. Vraagtekens worden door enkele respondenten geplaatst bij de wijze van administreren door de Domeinen en het vermogen om de grote instroom aan goederen op verantwoorde wijze te verwerken.

Veertien van de 21 BFO-hoofden zijn met betrekking tot de problematiek van de inbeslagneming geporteerd voor een vorm van ondersteuning vanuit het Centraal Advies- en Beheersbureau Beslag (CABB). De meerderheid van hen (n=9) spreekt de voorkeur uit voor het oprichten van decentrale steunpunten naast het landelijke CABB te Leeuwarden. Met het oog op het CABB wordt gepleit voor korte 'werklijnen' met het veld, een grote mate van bereikbaarheid en toegankelijkheid, een vast aanspreekpunt, een goede juridische vraagbaak en de inbreng van deskundigen op het gebied van civiel- en internationaal recht.

Alvorens deze paragraaf af te sluiten, staan we nog even stil bij de vrees die door een aantal BFO-vertegenwoordigers is uitgesproken dat vanuit 'Den Haag' de opsporingsinstanties primair beoordeeld gaan worden op basis van het bedrag dat met behulp van hun ondersteuning is afgeroomd. Het gevaar is volgens deze opsporingsambtenaren niet denkbeeldig dat incassobelangen dusdanig gaan prevaleren, dat er te weinig oog is voor wellicht nog belangrijkere facetten van het werk. Een BFO-hoofd verwoordde dit als volgt:

'De opsporingsinstanties moeten niet alleen worden afgerekend op het totaalbedrag dat ze uiteindelijk weten te ontnemen. Zeker niet de eerste paar jaar, want gezien de onwennigheid met de materie is het reëel om in het beginstadium de nodige fouten bij politie en justitie te verwachten. Wat naar mijn gevoel zeker zo belangrijk is, is de bewijsrechtelijke ondersteuning die we kunnen bieden. In mijn regio raken zelfs rechercheurs van de oude stempel er langzaam maar zeker van overtuigd dat recherchen vanuit een financiële invalshoek een belangrijke meerwaarde vertegenwoordigt.'

4.2 Het OM

4.2.1 Contacten met opsporingsinstanties

Bijna een kwart van de 37 geënquêteerde ovj's heeft aangegeven nog geen enkele ervaring met een BFO te hebben opgedaan. Begrijpelijkerwijs beschikken de contactofficieren plukze over meer ervaring met genoemd politie-onderdeel dan de zaakofficieren, al is het opmerkelijk dat drie van de veertien contactofficieren nog nooit contact met het BFO in hun arrondissement hebben gehad. Degenen, die wel een oordeel over de werkrelatie met het BFO hebben uitgesproken, zijn hierover in het algemeen goed te spreken (n=20). Zes ovj's kenschetsen de verhouding als redelijk en slechts één noemt de relatie slecht. Als knelpunten zijn genoemd het gebrek aan ervaring bij zowel het OM als het BFO, de afstemming van het zaakaanbod op beider verwerkingscapaciteit in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht en het onderhouden van contacten met meer BFO's in één arrondissement.

Het kennisniveau inzake plukze en de kwaliteit van de door de BFO's aangeleverde rapporten wordt door de ovj's veelal positief beoordeeld. Over de hoeveelheid financiële deskundigheid die de BFO's in huis hebben, is men iets minder te spreken: vooral onder de contactofficieren leeft hieromtrent enige twijfel. Niettemin is een meerderheid van de ovj's de mening toegedaan dat er een taak is weggelegd voor de BFO's bij de aanpak van de zware bovenregionale criminaliteit. Een enkeling heeft daaraan zelfs toegevoegd dat dit het primaire taakgebied van de BFO's zou moeten zijn. De sceptici in dezen, zoals gezegd gering in aantal, vinden daarentegen dat de BFO's zich vanwege gebrek aan capaciteit en financiële deskundigheid niet op bovenregionaal niveau dienen te bewegen.

De meeste ovj's hebben geen oordeel kunnen/willen vellen over het kennisniveau met betrekking tot de nieuwe ontnemingswetgeving bij de CRI en de BOD'en. Alleen ten aanzien van de FIOD is in dit kader — door met name de contactofficieren — stelling genomen, waarbij de antwoordcategorie 'redelijk' veruit het hoogste scoorde.

De relatie tussen het OM en de BOD'en is afgaande op de reacties van de respondenten over het algemeen goed te noemen. Ook tussen de politie en de BOD'en is naar het oordeel van de meeste ovj's vrijwel overal sprake van een goede verstandhouding. Slechts in een beperkt aantal arrondissementen blijkt sprake van enige wrijving tussen de politie en de FIOD. Volgens de betrokken leden van het OM is deze enigszins verstoorde relatie te wijten aan — letterlijk — 'oud zeer', de jaloerse blik van de politie in de richting van de FIOD, dan wel de neiging binnen de belastingdienst de eigen belangen teveel te laten prevaleren.

4.2.2 Kijk op de zittende magistratuur

De representanten van de staande magistratuur zijn overwegend van oordeel dat de RC's in voldoende mate op de hoogte zijn van de ins en outs van de ontnemingswetgeving. Ook zijn de meeste ovj's de mening toegedaan dat de RC's het gebruik van het plukze-instrumentarium over het algemeen welwillend tegemoet treden. Waar terughoudendheid wordt verondersteld, heeft dit vooral betrekking op het SFO, maar de ovj's die hier melding van maken, geven aan dat RC's hun bezwaren tegen dit instrument vooral verbaal uiten en dat van een non-coöperatieve opstelling in de praktijk geen sprake is.

Het oordeel over het kennisniveau inzake plukze bij de leden van de strafkamer is iets minder positief, hetgeen niet wegneemt dat een meerderheid ook hier voor de kwalificatie 'redelijk' heeft gekozen. Wel zijn de meeste ovj's van mening dat rechters geneigd zijn bij het opleggen van een ontnemingsmaatregel ex art. 36e WvSr. rekening te houden met een reeds opgelegde straf in de hoofdzaak. Sommige officieren kunnen daar begrip voor opbrengen, bij anderen wekt het enige wrevel, aangezien een dergelijke verrekening in strijd zou zijn met de strekking van de wet. Eén officier heeft zijn bedenkingen in dezen als volgt onder woorden gebracht:

'Als het er naar uitziet dat je terugbetaling van het wederrechtelijk verkregen vermogen alleen kunt afdwingen door ook vervangende hechtenis te eisen, haken de meeste rechters af. Die zien de vervangende hechtenis als een verkapte strafverhoging, maar meer dan een stok achter de deur is het natuurlijk niet.'

4.2.3 *Het plukze-instrumentarium*

Tabel 10 (zie bijlage) laat zien dat 18 van de 23 zaakofficiëren die aan het onderzoek hebben meegewerkt reeds te maken hebben gehad met één of meer facetten van de plukze-wetgeving. Het conservatoir beslag, de verbeurdverklaring en het eerste lid van art. 36e WvSr. zijn de instrumenten die in de rechtspraktijk tot dusverre het meeste zijn beproefd. Het derde lid van 'plukzes' kroonartikel (art. 36e WvSr.), de civielrechtelijke figuur van de actio pauliana en de verruimde mogelijkheden tot transigeren zijn nog niet door de geënquêteerde ovj's in stelling gebracht c.q. benut.

De helft van de respondenten uit de hoek van het OM heeft de vraag of het beheer van in beslag genomen goederen in goede handen is bij de Domeinen met 'weet niet' beantwoord. Onder degenen die wel een mening hieromtrent hebben gevormd, blijkt sprake van enige twijfel: slechts 4 ovj's hebben genoemde vraag ronduit bevestigend beantwoord. Terzijde zij opgemerkt dat drie van hen, allen contactofficiëren, de door de projectgroep plukze georganiseerde 'Dag der Domeinen' hebben bijgewoond. Wellicht heeft de voorlichting die op deze dag is gegeven over de werkwijze van de domeinen de beeldvorming van betrokken ovj's in positieve zin beïnvloed.

Een van de ovj's heeft gewezen op mogelijke onduidelijkheden die kunnen ontstaan als gevolg van het feit dat de Dienst der Domeinen onder het ministerie van Financiën ressorteert. In geval van executoriale verkoop door de Domeinen vloeien de opbrengsten van justitiële inspanningen, met alle kosten die daaraan verbonden zijn, namelijk naar het laatstgenoemde departement. Teneinde de kosten en baten van plukze boekhoudkundig inzichtelijk te maken, rust volgens de ovj in kwestie op het ministerie van Financiën de plicht om periodiek melding te maken van de opbrengsten die door de Dienst der Domeinen in het kader van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn gegenereerd.

Dat het beheer van in beslag genomen voorwerpen ook binnen het OM een punt van zorg is, blijkt uit het feit dat 25 ovj's hebben aangegeven op dit terrein behoefte aan ondersteuning te hebben. Over de vorm waarin die ondersteuning gegoten zou moeten worden lopen de meningen tussen de contact- en zaakofficiëren enigszins uiteen: opteert de laatste groep overwegend voor één landelijk aanspreekpunt, de meeste contactofficiëren zijn geporteerd voor het toevoegen van decentrale steunpunten aan het CABB te Leeuwarden.

Desgevraagd heeft menig ovj aspecten genoemd waaraan bij de oprichting van het CABB aandacht zou moeten worden besteed. De volgende punten zijn daarbij opgeworpen:

- accumulatie van kennis ten aanzien van het civiel beslagrecht;
- idem met betrekking tot internationale regelgeving;
- creëren van voldoende faciliteiten ten behoeve van waardebepaling en -behoud;
- laagdrempeligheid ofwel een hoge mate van bereikbaarheid;
- klantgerichtheid: snelle adequate hulpverlening en service;
- voortdurende afstemming met instanties in het veld (niet in de laatste plaats de Domeinen);
- eenvormigheid en eenduidigheid van beslissingen;
- helpdesk-functie.

De bovenstaande opsomming maakt reeds duidelijk dat de behoefte aan ondersteuning binnen het OM niet beperkt blijft tot het beheer van het inbeslaggenomen, maar dat van het CABB over het gehele traject van inbeslagneming bijstand wordt verwacht. Opvallend is overigens dat slechts een uiterst gering aantal zaaksofficieren refereert aan mogelijke problemen in de executiesfeer. Dit in tegenstelling tot de contactofficieren, die naar het zich laat aanzien meer oog hebben voor de voetangels en klemmen die het OM dienaangaande uit de weg moet ruimen. In dit verband betreurt een aantal van hen het gebrek aan mogelijkheden om realistische prognoses te doen omtrent de opbrengst van plukze-zaken en de werklast die ontnemingsactiviteiten met zich meebrengen. Het gemis aan een registratiesysteem op (vrijwel alle) parketten doet zich hier voelen.

De mogelijkheid die in de afsluitende vraag is geboden om knelpunten aan de orde stellen die nog niet in de vragenlijst aan bod zijn geweest, is door een aantal ovj's aangegrepen om melding te maken van hun overtuiging dat de buitgerichte aanpak noch bij de politie, noch bij de staande en zittende magistratuur vooralsnog voldoende uit de verf komt. Ten aanzien van de politie is daar door sommigen aan toegevoegd dat de beoogde mentaliteitsverandering weliswaar te bespeuren valt bij de BFO's, maar dat de reguliere politie nog weinig blijkt geeft van een plukze-gerichte opstelling.

Wat de wetgeving betreft wordt, overeenkomstig de klacht dienaangaande vanuit de BFO's, door enkele ovj's betreurd dat in art. 33a de zinsnede 'uit baten van' geschrapt is: met name in kleine zaken wordt de mogelijkheid om goederen die verkregen zijn uit baten van strafbare feiten verbeurd te laten verklaren, node gemist.

4.3 De zittende magistratuur

4.3.1 Kijk op het opsporingsveld en het OM

Analoog aan de opvattingen hieromtrent van de staande magistratuur omschrijft een ruime meerderheid van de RC's de werkverhouding met het BFO als redelijk (n=2) tot goed (n=8). Ook ten aanzien van het kennisniveau inzake plukze en de aanwezige financiële deskundigheid krijgen de BFO's het voordeel van de twijfel, zij het dat een aantal RC's aangeeft hierop nauwelijks zicht te hebben. De vraag of er naar het oordeel van de RC's een taak is weggelegd voor de BFO's bij de aanpak van zware bovenregionale criminaliteit heeft om dezelfde reden een gebrekkige respons opgeleverd.

Over de kwaliteit van de financiële rapporten van zowel de BFO's als die van de FIOD is een tweetal vragen voorgelegd aan de leden van de strafkamer. Afgezien van het betrekkelijk grote aantal ondervraagden dat geen ervaring heeft met voornoemde rapportages, worden de verslagen van de FIOD iets hoger aangeslagen dan die van het BFO. Als kritiek op beide rapportagevormen is aangevoerd dat de verslagleggingen soms gebukt gaan onder de neiging tot 'rijk rekenen': de objectiviteit zou daardoor wel eens uit het oog verloren worden.

Is het oordeel over de BFO's tamelijk positief, de meeste RC's zijn een omslag in het denken binnen het gehele politiekorps in de richting van een buitgerichte aanpak nog onvoldoende gewaar geworden: slechts 3 RC's hebben deze vraag met een volmondig 'ja' beantwoord.

Hoewel de helft van de participerende RC's en leden van de strafkamer geen oordeel heeft gegeven over het kennisniveau inzake plukze binnen het OM, karakteriseert bijna een kwart van de rechters dit kennispeil als onvoldoende. Van grotere importantie is de constatering dat 11 van de 14 RC's de opstelling van het OM ten aanzien van het gebruik van het plukze-instrumentarium typeert als afwachtend. Een van de rechters voegde daar in een toelichting zelfs het volgende aan toe: 'Leeft "plukze" wel genoeg bij het OM? Wij zijn er klaar voor, maar krijgen nauwelijks ontnemingszaken aangeleverd'.

4.3.2 Het plukze-instrumentarium

Het gebrek aan ervaring met de nieuwe wetgeving heeft enkele rechters doen verzuchten dat een evaluatie in dit stadium prematuur is. Hoewel erkend moet worden dat het geringe aantal toepassingen in de praktijk nog geen algemene conclusies toelaat omtrent de wijze waarop de zittende magistratuur met het plukze-instrumentarium omgaat, is de constatering dat de nieuwe wetgeving in nog zo geringe mate wordt beproefd op zichzelf al veelbetekenend. Bovendien, zo zal in het vervolg duidelijk worden, staat de zittende magistratuur enigszins ambivalent tegenover een aantal aspecten van de ontnemingswetgeving en mede om die reden is het van belang deze aspecten nader te belichten.

De leden van de strafkamer hebben tot dusverre vooral te maken gehad met vorderingen ex art. 36e, lid 1 WvSr. (n=8). Met het tweede lid van voornoemd 'kroonartikel' is viermaal ervaring opgedaan, met het derde lid tweemaal. Daarnaast is zeven keer een verbeurdverklaring ex art. 33 en 33a WvSr. aan de orde geweest en driemaal een conservatoir beslag. Drie van de 14 geënquêteerde leden van de strafkamer ontberen naar eigen zeggen elke ervaring met plukze.

De RC's hebben met name te maken gehad met het toetsen van vorderingen tot inbeslagneming. Vijf RC's hebben zich reeds moeten buigen over een vordering van het OM tot opening van een SFO. In alle gevallen is de machtiging daartoe verstrekt.

Het SFO is het element van de ontnemingswetgeving waarop het meeste kritiek wordt geleverd vanuit de hoek van het rechter-commissariaat. De helft van de respondenten acht het bijvoorbeeld bezwaarlijk dat de rol van de RC binnen een SFO beperkter is dan binnen een gerechtelijk vooronderzoek (GVO). Ter onderbouwing van bedoelde bezwaren wordt vooral gewezen op de zwaarte van het instrument en de noodzaak van rechterlijke controle hierop. Eveneens wordt door sommige RC's de vrees uitgesproken dat bij het gelijktijdig lopen van een SFO en een GVO de strafzaak teveel versnipperd raakt. Daarbij is volgens enkele respondenten het gevaar van detournement de pouvoir niet denkbeeldig: hiermee wordt gedoeld op het risico dat informatie die in het kader van een SFO verzameld is, gebruikt wordt ten behoeve van de hoofdzaak. Het laatste heeft een RC er toe gebracht het onderdeel van plukze met betrekking tot het SFO te bestempelen als 'een schandelijk stuk wetgeving'.

Niet alle geënquêteerde RC's delen bovenstaande kritiek. Een aantal heeft er in het geheel geen moeite mee de leiding over een SFO toe te vertrouwen aan een ovj. Sommigen onderbouwen dit standpunt overigens met de pragmatische overweging dat de

capaciteit van het kabinet RC sowieso ontoereikend is om 'ook nog aan SFO's leiding te geven'.

Op het gebied der inbeslagnemingen hebben enkele RC's als probleem ervaren dat de objecten te weinig concreet werden omschreven. Tevens geeft een RC aan moeite te hebben met de afbakening van beslag ex art. 94 WvSv. ten opzichte van het conservatoire beslag ex art. 94a WvSv. Volgens deze respondent worstelt het OM in zijn arrondissement met hetzelfde probleem en weet het niet goed welke vormen van beslag in het kader van het overgangsrecht moeten worden omgezet.

Ook enkele leden van de strafkamer refereren in de afsluitende vraag van de enquête aan enkele onduidelijkheden in het overgangsrecht. Evenzeer is deze open vraag door een enkeling aangegrepen om de onvrede uit te spreken over het gebrek aan initiatief bij het OM en — in één geval — over het gebrek aan meerwaarde van de nieuwe ontnemingswetgeving.

5 Samenvatting en conclusies

In dit rapport is vanuit verschillende invalshoeken bekeken welke voorzieningen met het oog op invoering van de plukze-wetgeving getroffen zijn binnen de politie, het OM en de zittende magistratuur en welke ervaringen deze instanties tot dusverre met het nieuwe instrumentarium hebben opgedaan. Het algemene beeld dat uit het verslag naar voren komt is dat een jaar na inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving nog maar op beperkte schaal gebruik gemaakt wordt van de nieuwe mogelijkheden om wederrechtelijk verkregen voordeel af te romen. De betrokkenen blijken het advies van de projectgroep plukze om bij de invoering een groeimodel te hanteren, niet in de wind geslagen te hebben, waaraan moet worden toegevoegd dat het groeiproces in de verschillende arrondissementen de nodige variatie vertoont. Staat de implementatie in sommige arrondissementen nog in de kinderschoenen, in andere is de toepassing van het ontnemingsinstrumentarium reeds tot enige wasdom gekomen. De regionale verschillen daargelaten dienen op alle niveaus nog de nodige inspanningen te worden verricht om het afromen van wederrechtelijk verkregen voordeel tot een substantieel onderdeel van de rechtspraktijk te laten uitgroeien.

In de opsporingspraktijk is het ontnemen van criminele winsten vooralsnog een exclusieve aangelegenheid van de BFO's en de BOD'en. De koerswijziging in de richting van een buitgerichte aanpak kan binnen de reguliere politie nog niet op een breed draagvlak rekenen. Het dient niet uitgesloten te worden geacht dat de vertraging die dit veranderingsproces heeft opgelopen deels toe te schrijven is aan de reorganisatie van de politie.

Het terrein dat de BFO's bestrijken is niet gebonden aan de grenzen van de eigen regio. Ligt het zwaartepunt van de activiteiten weliswaar op het gebied van de lokaal ernstige criminaliteit, door vrijwel alle BFO's zijn ook al inspanningen geleverd in het kader van de bestrijding van de georganiseerde misdaad op bovenregionaal niveau. Zowel de BFO-representanten als de leden van het OM zijn overwegend de mening toegedaan dat er op het laatstgenoemde terrein een taak voor de BFO's is weggelegd. Daaraan moet worden toegevoegd dat vooral onder de contactofficieren enige twijfel bestaat over de vraag of de BFO's wel voldoende financiële deskundigheid in huis hebben. Het laatste laat overigens onverlet dat de ovj's de werkverhouding met de BFO's over het algemeen positief waarden.

Behalve dat door een aantal respondenten gewezen is op de wenselijkheid om de financiële deskundigheid van de BFO's uit te breiden, lijken deze bureaus op korte termijn vooral gebaat bij een standaardisering op rapportagegebied: de verslaglegging dient meer op elkaar te worden afgestemd en aan bepaalde, in een standaardmodel onder te brengen, minimumeisen te voldoen.

Afgezien van de bureaus die pas sinds kort operationeel zijn, leggen de BFO's veruit de meeste initiatieven op het gebied van plukze aan de dag. Naar het oordeel van de meeste respondenten uit het politieveld toont het OM zich tot dusverre nogal terughoudend in

het toepassen van het instrumentarium. Tevens zou het kennispeil inzake plukze bij menig ovj te wensen overlaten. Door een meerderheid van RC's wordt deze kritiek gedeeld. Mede gelet op het feit dat de helft van de contactofficiëren aangeeft de belangstelling voor de ontnemingswetgeving in het eigen parket als ondermaats te beschouwen, lijkt het aan het OM gerichte verwijt van een te grote mate van passiviteit niet geheel ongegrond. De ressortelijke implementatieteams, die speciaal zijn opgericht om de plukze-gerichtheid binnen de parketten te vergroten, hebben, afgaande op de reacties van de leden van het OM dienaangaande, hun meerwaarde nog niet aan kunnen tonen.

Het uiteenlopende tempo waarmee de BFO's en het OM de nieuwe wetgeving tegemoet treden kan tot onderlinge fricties leiden. De BFO's dienen er dan ook voor te waken het OM niet al te enthousiast met plukze-experimenten op te zadelen, het OM op haar beurt doet er goed aan het tempo van het implementatieproces aanzienlijk op te voeren. Afgaande op het recentelijk door de vergadering van procureurs-generaal geaccordeerde 'stappenplan voor de stimulering van plukze' staat men hier op beleidsniveau niet onwelwillend tegenover.

Teneinde de buitgerichte aanpak binnen het OM de gewenste impuls te geven, lijken aanpassingen van de parketorganisatie onontbeerlijk. Hoewel uit de reacties van de zaaksofficiëren ondubbelzinnig blijkt dat de contactofficiëren een cruciale rol vervullen bij de afhandeling van zaken met een plukze-component, ontbreekt het de laatsten naar eigen zeggen veelal aan tijd om structurele voorzieningen in de organisatie te realiseren. Zo is in de meeste arrondissementen aanpassing van de parketadministratie — zowel personeelmatig als wat betreft de ontwikkeling van een geautomatiseerd registratiesysteem — tot dusverre achterwege gebleven. Als gevolg daarvan is binnen het OM geen inzicht mogelijk in de belasting die toepassing van plukze met zich mee brengt en evenmin in de resultaten die met afkomen worden geboekt. Wat het laatste aspect betreft hebben wederom de BFO's het initiatief naar zich toegetrokken, gelet op het feit dat een aantal bureaus er toe is overgegaan de gegevens in een door het BFO-Gelderland-midden ontworpen registratiesysteem op te slaan. De aanwezigheid van dit programma ontslaat het OM natuurlijk niet van de plicht zelf een vorm van registratie op te zetten, waarbij het raadzaam is zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij vernoemd BFO-programma.

De constatering dat de meeste parketorganisaties nog onvoldoende op het gebruik van het plukze-instrumentarium zijn afgestemd, kan niet los worden gezien van het feit dat de contactofficiëren, die in dezen het voortouw zouden moeten nemen, veelal niet voor de invulling van hun taak zijn vrijgemaakt. plukze krijgt daarmee binnen de parketten nog niet de aandacht die het op grond van de op beleidsniveau vastgestelde prioriteiten verdient. Behalve (gedeeltelijke) vrijstelling van de contactofficiëren verdient het aanbeveling hen van voldoende ondersteuning te voorzien. Daarbij wordt niet zozeer gedacht aan het toevoegen van een parketsecretaris plukze — dit is nl. in de meeste parketten reeds geschied —, als wel aan het uitbreiden c.q. wijzigen van de parketadministratie. Met name lijkt het raadzaam een administratief medewerker te belasten met de procesbewaking ten aanzien van de inbeslagneming, zodat onnodige (en mogelijkerwijs kostbare) procedurefouten op dit complexe terrein zoveel mogelijk worden voorkomen.

Gegeven de extra middelen die met het oog op de invoering van de ontnemingswetgeving ten behoeve van het OM zijn vrijgemaakt, zijn bovenstaande aanpassingen in beginsel relatief eenvoudig te realiseren. Voorwaarde is wel dat de parketten de gereserveerde gelden ook daadwerkelijk de juiste bestemming meegeven. Het in het reeds genoemde 'stappenplan' geformuleerde uitgangspunt om structureel additionele capaciteit vrij te maken voor plukze kan als een belangrijke vooruitgang worden aangemerkt.

Een belangrijk vraagstuk waarvoor zowel de staande als zittende magistratuur zich geplaatst ziet, betreft de tegenstelling specialisme-generalisme. In het kader van plukze moet duidelijkheid geschapen worden over de wenselijkheid om ontnemingspecialisten op te leiden, dan wel alle medewerkers met de materie vertrouwd te maken. Binnen de meeste parketten tendert men in de richting van een generalistische taakopvatting, binnen de zittende magistratuur bestaat hieromtrent meer verdeeldheid: waar de meeste leden van de strafkamer hebben aangegeven de idee van een ontnemingskamer een warm hart toe te dragen, zijn de meeste RC's juist afkerig van een dergelijke specialistische eenheid. Voorstanders van een ontnemingskamer noemen in een toelichting op hun keuze onder andere als argumenten de bundeling van juridische en financiële expertise en de toenemende consistentie op beslissingsniveau. Tegenstanders wijzen op de onverbrekelijke band tussen de ontnemingsvordering en de strafzaak, het ontbreken van een dwingende noodzaak gezien het (tot op heden) geringe aantal ontnemingsvorderingen en de onderbezetting van de rechtbank.

Hoewel het bovenstaande wellicht anders doet vermoeden, is de nieuwe ontnemingswetgeving geen onderwerp dat de gemoederen van de zittende magistratuur in bijzondere mate bezig houdt. De belangstelling voor de materie is volgens de geënuquëeerde rechters bevredigend te noemen, maar in organisatorisch opzicht wordt niet of nauwelijks geanticipeerd op de mogelijke implicaties van plukze. Slechts binnen een paar rechtbanken zijn tot dusverre (vooral administratieve) voorzieningen getroffen, maar in de meeste arrondissementen lijkt eerst het aanbod van zaken afgewacht te worden. Te vrezen valt dat deze opstelling op termijn tot capaciteitsproblemen binnen de rechtbanken zal leiden.

Binnen de zittende magistratuur wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van de facilitaire ondersteuning van de projectgroep plukze. Afgezien van de nieuwsbrief en de handleiding van mr. F.C.V. de Groot is de bekendheid met de producten van de projectgroep gering. Klaarblijkelijk geeft men er de voorkeur aan zich in eigen kring en op eigen wijze op de toepassing van de wetgeving voor te bereiden.

De BFO's en het OM, de contactofficiëren in het bijzonder, vallen wel met enige regelmaat terug op de faciliteiten die hen door de projectgroep plukze geboden worden. De respondenten zijn over het algemeen zeer te spreken over de ondersteuning vanuit de projectgroep. Vooral de serviceverlening van de helpdesk, de nieuwsbrief, de voorlichtingsbijeenkomsten en de handleiding plukze vallen lovende woorden ten deel.

Slechts een gering aantal respondenten durft de stelling aan dat zij de plukze-materie reeds in voldoende mate in de vingers hebben. De BFO-representanten hebben het naar verhouding meest positieve oordeel over het eigen kennisniveau, de rechters houden dienaangaande de meeste slagen om de arm. Ten aanzien van het civiel- en beslagrecht en plukze-internationaal bestaan de meeste lacunes in de kennisopbouw. In

voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen dient aan deze aspecten meer aandacht besteed te worden.

De meeste respondenten benadrukken dat voor de opbouw van kennis en deskundigheid op ontnemingsterrein het opdoen van meer praktijkervaring een *conditio sine qua non* is. Vooralsnog blijft de toepassing van het instrumentarium goeddeels beperkt tot het gebruik van art. 36e, lid 1 WvSr., de conservatoire inbeslagneming en de verbeurdverklaring ex art. 33 en 33a WvSr. Wat het laatste wetsartikel betreft wordt door menigeen betreurd dat de zinsnede 'uit baten van' geschrapt is, waardoor met behulp van criminele winsten aangeschafte goederen niet meer voor verbeurdverklaring in aanmerking komen. De wetgever heeft zich volgens bedoelde critici onvoldoende gerealiseerd dat de nu te bewandelen procedure van conservatoire inbeslagneming in de praktijk aan beduidend meer voorwaarden gebonden is dan de traditionele vormen van inbeslagneming.

Het SFO is nog maar in drie politieregio's beproefd, zodat algemene conclusies over de wijze waarop aan dit type onderzoek in de praktijk wordt vormgegeven, nog niet te trekken zijn. Wel is duidelijk dat een niet gering aantal RC's moeite heeft met het feit dat hun rol in het SFO is teruggedrongen tot het toetsen van de vordering tot het verlenen van een machtiging SFO. Als bezwaar wordt vooral aangevoerd dat bij toepassing van een dergelijk zwaar instrument de controle van een onafhankelijke magistraat onmisbaar is. Verder wordt gewezen op de mogelijke versnippering van een strafzaak, in geval een SFO en GVO synchroon lopen; sommige RC's achten in dezen zelfs het gevaar van *detournement de pouvoir* niet denkbeeldig. Om deze bezwaren enigszins te ondervangen lijkt het raadzaam de RC's lopende een SFO van de voortgang van het onderzoek op de hoogte te houden.

Binnen sommige parketten is enige wrevel te bespeuren omtrent de (vermeende) neiging van de rechtbank om bij het opleggen van een ontnemingsmaatregel ex art. 36e WvSr. rekening te houden met de reeds opgelegde straf in de hoofdzaak. Een dergelijke handelwijze is volgens de betreffende *ovj's* in strijd met de geest van de wet. Of hier sprake is van incidentele of structurele verschillen van inzicht, zal nader onderzoek uit moeten wijzen.

Het overgangsrecht heeft in de aanloopfase voor de nodige onzekerheid en problemen gezorgd. Het feit dat op strafbare feiten die gepleegd zijn voor 1 maart 1993 nog de oude materiële regelgeving van toepassing is, terwijl de nieuwe strafprocesrechtelijke daarop reeds wel vigeren, heeft met name op het gebied der inbeslagneming de duidelijkheid niet bepaald bevorderd. Zo zijn de veldorganisaties meermaals met het dilemma geconfronteerd of een strafrechtelijk beslag als zodanig te handhaven was of diende te worden omgezet in een conservatoir beslag. Langzaam maar zeker lijkt enige gewenning op dit terrein op te treden.

Een punt dat zowel de BFO's als het OM zorgen baart, is het beheer en waardebehoud van in beslag genomen voorwerpen. De hoop is gevestigd op het CABB om het gemis aan ervaring op dit terrein te compenseren. Opmerkelijk is overigens dat de BFO-representanten en de contactofficiëren in meerderheid geporteerd zijn voor uitbreiding van het landelijk bureau te Leeuwarden met een aantal decentrale steunpunten. Hierin klinkt de roep door om de lijnen tussen het veld en het CABB zo kort mogelijk te houden. Niet in de laatste plaats is daarbij gedacht aan de Dienst der

Domeinen van het Ministerie van Financiën. Deze instantie zal op beheersgebied voorlopig een belangrijke rol blijven vervullen, al bestaat zowel bij de BFO's als het OM enige twijfel in hoeverre genoemde dienst op haar taak berekend is.

Zijn we dit hoofdstuk begonnen met de vaststelling dat de BFO's het voortouw nemen bij het gebruik van het plukze-instrumentarium, ter afsluiting staan we nog even stil bij de wijze waarop deze bureaus samenwerken met andere, eveneens op ontnemingsgebied werkzame opsporingsinstanties. Omdat veruit de meeste ervaring in dit verband is opgedaan met de FIOD, zullen we ons hier tot deze bijzondere opsporingsdienst beperken.

Het is verheugend te constateren dat vanuit de BFO's de werkrelatie met de FIOD als redelijk tot goed wordt gekwalificeerd. Slechts in één regio laat de verhouding tussen de politie en de FIOD ernstig te wensen over. Als probleemvelden kunnen worden genoemd de nog niet overal uitgekristalliseerde taakverdeling tussen beide instanties en de onvolledige informatievoorziening richting het BFO.

Het laatste aspect kan als een structureel knelpunt worden beschouwd: bij gebrek aan een gedegen infrastructuur is van terugkoppeling van gegevens naar de BFO's nog nauwelijks sprake. Dit klemmt des te meer, nu de laatstgenoemde bureaus, zoals we eerder zagen, de verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken hebben om de plukze-gegevens te registreren. Teneinde meer inzicht te verwerven in de opbrengsten van het afromingsproces — en daarbij wordt niet alleen bedoeld op de strafrechtelijke, maar ook op de fiscale en civielrechtelijke resultaten — dient dringend verbetering in de informatievoorziening richting de BFO's te worden gebracht.

Bijlage 1: Tabellen

In deze bijlage zijn de vragen die aan alle respondenten zijn gesteld bij elkaar gezet in overzichtstabellen; alleen tabel 10 is toegespitst op de zaakofficieren. Opgemerkt dient te worden dat de totalen in een tabel niet noodzakelijkerwijs overeen hoeven te komen met de in hoofdstuk 1 vermelde aantallen respondenten. Het is mogelijk dat respondenten een vraag onbeantwoord hebben gelaten, dan wel een vraag over mochten slaan.

Tabel 2: Eigen kennisniveau: plukze reeds voldoende in de vingers?

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
zeer zeker	6	3	2	2	2	15
niet helemaal	13	7	15	5	6	46
nauwelijks	2	2	6	5	4	19
absoluut niet	-	1	-	1	1	3
weet niet	-	-	-	-	-	-
totaal	21	13	23	13	13	83

Tabel 3: Mate van tevredenheid over ondersteuning vanuit de Projectgroep 'Plukze' en de daaraan gelieerde werkgroepen*

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
tevreden	14	9		9	3	35
ontevreden	-	2		-	-	2
beide	4	1		-	2	7
weet niet	3	1		5	9	18
totaal	21	13		14	14	62

* Deze vraag is niet gesteld aan de zaakofficieren.

Tabel 4: Tijdig antwoord op vragen aan de helpdesk?

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
ja	14	8	7	1	-	30
nee	5	2	-	-	-	7
totaal	19	10	7	1	-	37

Tabel 5: Voor het overige tevreden over de serviceverlening van de helpdesk?

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
tevreden	14	8	4	1	-	27
ontevreden	1	-	-	-	-	1
beide	4	-	2	-	-	6
weet niet	-	1	1	-	-	2
totaal	19	9	7	1	-	36

Tabel 6: Plukze-nieuwsbrief wel eens ingekeken?*

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
verschillende malen	21		19	12	12	64
zeer incidenteel	-		3	2	1	6
nog nooit	-		1	-	1	2
totaal	21		23	14	14	72

* Deze vraag is niet gesteld aan de contactofficiëren.

Tabel 7: Oordeel over inhoud van plukze-nieuwsbrieven

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
goed	14	10	15	7	6	52
redelijk	7	4	7	6	6	30
slecht	-	-	-	-	-	-
weet niet	-	-	-	1	1	2
totaal	21	14	22	14	13	84

Tabel 8: Handleiding plukze van mr. F.C.V. de Groot wel eens geraadpleegd?*

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
verschillende malen		10	16	8	5	39
zeer incidenteel		4	2	3	5	14
nog nooit		-	5	3	3	11
totaal		14	23	14	13	64

* Deze vraag is niet gesteld aan de BFO's.

Tabel 9: Handleiding De Groot de gewenste handreiking aan het veld?*

	BFO	covj	zovj	RC	SR	totaal
zeer zeker		9	15	4	4	32
niet helemaal		4	3	3	2	12
absoluut niet		-	-	-	-	-
weet niet		1	-	4	5	10
totaal		14	18	11	11	54

* Deze vraag is niet gesteld aan de BFO's.

Tabel 10: Facetten van plukze waarmee zaaksofficieren reeds te maken hebben gehad

	aantal ovj's
vordering ex art. 36e, lid 1 WvSr.	7
vordering ex art. 36e, lid 2 WvSr.	3
vordering ex art. 36e, lid 3 WvSr.	-
verbeurdverklaring ex art. 33 en 33a WvSr.	8
conservatoir beslag	14
SFO	5
Actio Pauliana	-
transactiemogelijkheid ex art. 74 WvSr.	-
schikking ex art. 511c WvSv.	1
vervangende hechtenis ex art. 24c WvSr.*	1
vervangende hechtenis ex art. 24d WvSr.**	2
anders	1
geen ervaring met plukze	5

* Gedoeld wordt op de uitbreiding van de maximum duur van de vervangende hechtenis tot verhaal van een geldboete

** Het betreft hier de bijzondere vorm van vervangende hechtenis tot verhaal van de betalingsverplichting ex art. 36e WvSr.

Bijlage 2: Alfabetische lijst van gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BOD	Bijzondere Opsporings Dienst
BRS(-systeem)	BFO registratie systeem
CABB	Centraal Advies- en Beheersbureau Beslag
CID	Criminele Inlichtingen Dienst
covj	contactofficier van justitie
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
ECD	Economische Controle Dienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
fte	fulltime equivalent
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
GVO	gerechtelijk vooronderzoek
IRT	Interregionaal Recherche Team
MOT	Wet Melding Ongebruikelijke Transacties
MvT	memorie van toelichting
OM	openbaar ministerie
ovj	officier van justitie
pv	proces-verbaal
RAD	Rijks Accountants Dienst
RC	rechter-commissaris
SFO	strafrechtelijk financieel onderzoek
SR	Strafrechter
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
SSR ZwaCri	SSR-cursus zware criminaliteit
ZM	zittende magistratuur
zovj	zaakofficier van justitie

Bijlage 3: Gefaseerde aanpak evaluatie-onderzoek plukze

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is in de eerste plaats te achterhalen of de plukze-wetgeving analoog aan de wensen van de projectgroep en de daaraan gelieerde werkgroepen op arrondissementsniveau wordt geïmplementeerd. Daarnaast dient te worden vastgesteld of de nieuwe wetgeving beantwoordt aan de doelstellingen en verwachtingen, zoals verwoord in de memorie van toelichting.

Aan de te verwachten veranderingen kan zowel een kwantitatieve als kwalitatieve component worden onderscheiden. Bij het zoeken naar veranderingen in kwantitatieve zin gaat de interesse in het bijzonder uit naar de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de verruimde mogelijkheden wederrechtelijk verkregen voordeel af te romen en de daaruit voortvloeiende opbrengsten. Indicaties voor de bereidheid tot een gewijzigde (buitgerichte) aanpak kunnen ook worden opgemaakt uit de voortvarendheid waarmee de structuur en werkwijze van de betrokken organisaties aan de nieuwe wetgeving zijn aangepast. De laatste facetten kunnen worden ondergebracht onder de noemer veranderingen in kwalitatieve zin.

Gefaseerde aanpak

Zoals uit de doelstelling kan worden afgeleid kent het onderzoek verschillende meetmomenten. Hieronder zullen de verschillende onderzoeksstadia kort worden toegelicht.

Fase 1 (interimrapport begin 1994)

Het onderhavige verslag vormt de neerslag van de activiteiten die in de eerste fase hebben plaatsgevonden. In aanvulling hierop dient te worden gewezen op de (kwalitatieve) nulmeting die medio 1993 in een tweetal politieregio's — Gelderland-midden en Amsterdam-Amstelland¹⁶ — heeft plaatsgevonden. Om in het tweede en derde stadium na te kunnen gaan welke veranderingen invoering van de plukze-wetgeving op de lange termijn heeft voor de organisatie en werkwijze van het OM, de zittende magistratuur, de politie en de BOD'en is de stand van zaken anno 1993 in kaart gebracht. De nulmeting geldt derhalve niet alleen als een eerste oriëntatie, maar heeft tevens de status van *referentiepunt voor latere metingen*.

Fase 2 (interimrapport eind 1995)

Kwantitatieve aanpak

Op alle arrondissementsparketten, BFO's en rechtbanken — en wellicht ook bij andere instanties, zoals de BOD'en en binnen de recherche van de reguliere politie — zal in de loop

¹⁶ De keuze voor Gelderland-midden en Amsterdam-Amsterdam is ingegeven door een tweetal argumenten. Allereerst speelt een rol dat in Gelderland-midden reeds enige jaren een BFO operationeel is, terwijl de oprichting van het Amsterdamse bureau van tamelijk recente datum is. Het valt te verwachten dat invoering van de Plukze-wetgeving in een organisatie die sinds 1989 ervaring heeft op kunnen doen met 'kaalplukken' op een andere wijze verloopt dan in een BFO waarbinnen men zich pas sinds september 1992 met deze materie bezighoudt. Naast het uitgangspunt om het 'plukken' door een 'oud' en 'nieuw' BFO tot onderwerp van studie te maken vloeit de keuze voor Amsterdam-Amstelland ook voort uit de verwachting dat een buitgerichte aanpak in een grote stad andere problemen voor politie en justitie met zich meebrengt dan elders.

van 1995 wederom een gestandaardiseerde vragenlijst worden uitgezet om zicht te krijgen op de veranderingen in organisatiestructuur en werkwijze als gevolg van de plukze-wetgeving. In deze vragenlijst kan logischerwijze aan meer aspecten aandacht worden besteed dan gedurende de implementatiefase. Zo wordt beoogd inzicht te verschaffen in het type zaken waarin een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt gestart. Ook is er weer oog voor de financiële en personele consequenties van het werken met de nieuwe wetgeving. Er wordt in dit verband in het bijzonder gekeken naar de wijze waarop de personele bezetting en gekozen organisatievorm van de betrokken instanties zich verhouden tot de taakstelling van deze diensten.

De belangrijkste vraag in deze fase behelst echter de hoeveelheid wederrechtelijk verkregen voordeel die met behulp van de nieuwe wetgeving kan worden afgeroomd. Daarbij gaat de aandacht niet alleen uit naar het strafrechtelijke, maar ook naar het fiscale en civielrechtelijke traject. Wat de strafrechtelijke wijze van ontnemen betreft wordt de frequentie bestudeerd waarmee de maatregel ex art. 36e WvSr. wordt gevorderd, opgelegd en geëxecuteerd. Bovendien wordt gekeken naar het aantal geopende SFO's en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van transigeren en schikken. Voorwaarde om deze vragen afdoende te kunnen beantwoorden is de aanwezigheid van een uniform registratiesysteem op alle arrondissementsparketten.

Kwalitatieve aanpak

In aanvulling op de hierboven geschetste kwantitatieve deelstudie zal in regio's Gelderland-midden en Amsterdam-Amstelland door middel van kwalitatief onderzoek dieper worden ingegaan op de wijze waarop aan de plukze-wetgeving in de praktijk wordt vormgegeven. De nulmeting tijdens de eerste fase indachtig kunnen veranderingen qua organisatie en werkwijze worden gesignaleerd en in een bredere context geplaatst. De dataverzameling vindt plaats aan de hand van (half-)open interviews met direct betrokkenen, observaties en dossierstudie.

Inmiddels is besloten ook binnen één of meer IRT's c.q. 'kernteams' de ontnemingsactiviteiten van nabij te gaan volgen. Daarmee zal het inzicht in de plukze-activiteiten die plaatsvinden op inter-, dan wel bovenregionaal niveau worden vergroot. Bovendien kan meer aandacht worden besteed aan de werkzaamheden van de forensische accountantsdienst van de CRI en van de bijzondere opsporingsdiensten, de FIOD in het bijzonder.

Fase 3 (eindrapport medio 1998)

Overeenkomstig de wens van de regering om het functioneren van de nieuwe wetgeving over een periode van vijf jaren na inwerkingtreding te evalueren — zie de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp 21 504 — zal in 1998 het onderzoek definitief worden afgerond. De 'kinderziektes', gepaard gaande aan de invoering van de plukze-wetgeving zullen naar verwachting na voornoemde periode verdwenen zijn, zodat het beeld dat de eindevaluatie te zien zal geven waarschijnlijk het meest zuivere is. Teneinde de ontwikkelingen in de plukze-praktijk weer te kunnen geven, worden de onderzoekswerkzaamheden uit de tweede fase goeddeels herhaald. Op de vraag of het wettelijk instrumentarium waarover het OM en de opsporingsambtenaren de beschikking hebben gekregen voldoende mogelijkheden biedt om wederrechtelijk verkregen voordeel af te romen, moet in deze fase definitief uitsluitsel worden verkregen. Overigens beperkt het onderzoek zich niet tot de 'slagkracht' van de plukze-wetgeving, maar wordt ook de (rechts)positie van de verdachte en de derdenbescherming aan een kritische beschouwing onderworpen.