



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Follow the money!

Onderzoek naar financieel  
opsporen door de politie  
in het licht van het landelijk  
programma FinEC Politie



# Follow the money!

Onderzoek naar financieel  
opsporen door de politie  
in het licht van het landelijk  
programma FinEC Politie

*“Het is een feit van algemene bekendheid dat coupures van € 500  
louter in het criminele circuit plegen te worden gebruikt”.*  
(Gerechtshof Amsterdam, 22 december 2006)

### **Onze missie**

*Veiligheid...* het toezichtdomein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is breed en divers. Het gaat bijvoorbeeld over overlast en verloedering, brand, criminaliteit, ongevallen, rampen en crises, het functioneren van de verschillende hulpverleningsdiensten (politie, brandweer, veiligheidsregio's) De Inspectie is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk, toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, dat is de kern.

Toezicht is gewenst, sterker nog, toezicht moet. Door het toezicht van de Inspectie wordt duidelijk of regelgeving en beleid worden nageleefd en het beoogde effect hebben. Ook wordt inzichtelijk waar knelpunten zitten en verbeteringen nodig zijn. Transparant voor burger, samenleving, politiek en bestuur. Toezicht levert de minister informatie over de veiligheidsrisico's en over de werking van het beleid in de praktijk. Hierop kan de minister het beleid bepalen en bijsturen.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen', de inspectierapporten leveren juist leerpunten op voor de betrokken organisaties en besturen.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

De missie van de Inspectie is: Toezicht voor een veiliger samenleving.

Met de thematische onderzoeken van de Inspectie binnen het veiligheidsdomein politie worden bepaalde onderwerpen verder verdiept. Deze onderwerpen komen voort uit de risicoanalyse, uit knelpunten die zijn gesignaleerd of uit het systematisch onderzoek. Ook kunnen onderwerpen worden aangedragen door ministers en departementen of lokale, regionale en provinciale bestuurders.

Dit onderzoek naar de werking van het programma FinEC Politie is een van onderzoeken die voortkomen uit het programma Veiligheid begint bij Voorkomen. Een ander voorbeeld hiervan is het onderzoek BIBOB (2011).

# Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding en doel	21
1.2 Reikwijdte van het onderzoek	25
1.3 Toetsingskader	26
1.4 Onderzoekopzet	27
1.5 Recent onderzoek	28
1.6 Leeswijzer	29
<b>2 Bevindingen en analyse</b>	<b>31</b>
2.1 Deelvraag 1: Organisatorische inbedding	32
2.2 Toerusting op de financieel-economische invalshoek	38
Deelvraag 2.1: Toerusting op de financieel-economische invalshoek	39
Deelvraag 2.2: Toerusting op weerbaarheid tegen corruptie	48
2.3 Interne, interregionale en internationale ketensamenwerking	51
Deelvraag 3.1: Interne, interregionale en ketensamenwerking	52
Deelvraag 3.2: Internationale samenwerking	59
2.4 Deelvraag 4: Ontnemingsresultaten FinEC	63
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>79</b>
Bijlage 1 Overzicht achtergronden, programma's en projecten aanpak financieel-economische criminaliteit	86
Bijlage 2 Weerbaarheid: onderzoeksverslag	95
Bijlage 3 Voorbeeld van opbrengst van een hennepplantage	104
Bijlage 4 Afkortingen	106
Bijlage 5 Begrippenkader	108
Bijlage 6 Bronnen	110
Bijlage 7 Geïnterviewde personen/organisaties	111
Colofon	114

# Voorwoord

‘Misdad mag niet lonen’. Dat is de kern van het ingezette beleid bij de politie en haar ketenpartners om de criminaliteit in haar wortels aan te pakken. En dat is nodig ook, immers de schade die de georganiseerde criminaliteit aan de Nederlandse samenleving toebrengt is groot. Financieel-economische criminaliteit is niet alleen witte boorden-criminaliteit. Of het nu gaat om overvallen, mensenhandel, winkeldiefstal, hennep-teelt, Marktplaatsfraude, beleggingsfraude of faillissementsfraude, geld is bijna altijd het onderliggende motief. Het raakt dus ook de politie in al haar geledingen.

Van oudsher is de politie vooral gericht geweest op het opsporen en aanhouden van verdachten. Het volgen van het spoor van het geld zat nog niet in de genen van de politie. In 2008 constateerde de Algemene Rekenkamer dat ondanks de prioriteiten en ambities van de voorgaande vijf kabinetten er onvoldoende aansprekende resultaten werden geboekt. Zij weet dit aan beperkte capaciteit en deskundigheid, gebrekkige informatie-uitwisseling en onvoldoende regie op de ketensamenwerking. Met het programma ‘Financieel Economisch Opsporen Politie heeft de Raad van Hoofdcommissarissen van de politie besloten die financieel-economische invalshoek te integreren in elk aspect van het politiewerk: “van wijk tot wereld en van intake via handhaving en opsporing tot en met advisering”. En het kabinet heeft dat binnen zijn programma ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’ ondersteund.

Dit rapport beschrijft het onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie) naar de aanpak van financieel-economische criminaliteit door de politie in de context van het programma FinEC Politie. De Inspectie wil vaststellen of de politie in staat is af te nemen op alle niveaus binnen de opsporing en de handhaving en hoe de resultaten zich verhouden tot de inspanningen op basis van het programma FinEC Politie.

Het totaal door de politie ontnomen crimineel vermogen en gerealiseerd conservatoir beslag is sinds 2007 zichtbaar toegenomen. De politieorganisaties die hebben deelgenomen aan het programma FinEC Politie doen dat in het algemeen beter dan de politieorganisaties die dit niet hebben gedaan. Zij zijn daarvoor beter (in)gericht en toegerust en daardoor in staat betere resultaten te bereiken. In die zin heeft het programmabureau FinEC mede door zijn strakke manier van sturen ook daadwerkelijk resultaten weten te realiseren. Om ook bij de overige politieorganisaties vergelijkbare resultaten tot stand te brengen is verbreding van de FinEC-uitgangspunten naar de gehele politieorganisatie alsook verbetering van de borging van de financieel-economische invalshoek in het denken van de totale politie noodzakelijk.

Daarmee bevat dit rapport naar de mening van de Inspectie ook voldoende aanknopingspunten voor de kwartiermaker Nationale Politie om bij de inrichting van de nieuwe politieorganisatie het financieel-economisch denken ook in de totale politieorganisatie te borgen als een tactisch opsporingsmiddel voor alle politiemedewerkers. Zo kan er een robuuste politieorganisatie worden neergezet die met haar partners er voor kan zorgen dat er niet alleen voldoende kwaliteit wordt geleverd maar ook voldoende resultaat. De uitdaging is dan nog wel om die resultaten ook onomstotelijk vast te stellen en zichtbaar te maken.

Verdere verbeteringen in de bestrijding van de georganiseerde misdaad zijn nog te realiseren door de samenwerking van de politie met het Openbaar Ministerie en het lokale bestuur te versterken. Het feit dat het programma FinEC Politie als een onderdeel van het ketenbrede samenwerkingsprogramma 'Afpakken' voortbestaat is daarvoor op zich onvoldoende waarborg.

J.G. Bos  
*Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie*



# Samenvatting

## Inleiding

In 2007 heeft het kabinet Balkende IV het programma Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV)<sup>1</sup> gepresenteerd. Op basis van dit versterkingsprogramma is op 1 april 2008 het programma Financieel Economisch Opsporen Politie (FinEC) van start gegaan. Het doel van dit programma is de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk te betrekken. Dit politieprogramma moet ervoor zorgen dat financieel-economische criminaliteit door de politie beter wordt herkend en slimmer en vaker wordt aangepakt. Met het programma FinEC Politie wil de politie de deskundigheid van de politie vergroten, meer financiële specialisten aantrekken, meer geld afnemen en standaard elke zaak vanuit een financieel-economische invalshoek aanpakken. Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de bovenregionale recherche eenheden (BR-en) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) (specifiek voor de Nationale Recherche (NR)).

Voor aanvang van het programma is het jaarlijks beoogde structurele budget teruggebracht van € 44,8 miljoen per jaar tot € 13 miljoen vanaf 2011. Naar aanleiding van deze budgetaanpassing is het programma FinEC Politie bij een beperkt aantal pilot-organisaties (hierna FinEC-organisaties) uitgerold<sup>2</sup>. De aanname is dat successen in die FinEC-organisaties de werking van de FinEC-methodiek aantonen en daarmee de weg vrij maken voor de resterende investering in de gehele Nederlandse politie.

## Aanleiding en doel

Uit een tussentijdse evaluatie van het programma FinEC Politie blijkt dat financieel opsporen en afnemen<sup>3</sup> bij politie en Openbaar Ministerie (OM) nog onvoldoende zijn geborgd<sup>4</sup>. Het programma FinEC Politie boekt nog onvoldoende voortgang. Met dit

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 119.

<sup>2</sup> Sinds 2009 nemen de regio's Hollands Midden, Flevoland, Kennemerland, IJsselland en Gelderland-Midden deel aan het programma FinEC. In 2010 zijn het Korps Landelijke Politie Diensten/Nationale Recherche (KLPD/NR), de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland, de Bovenregionale Recherche Zuid West en Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland toegetreden, in 2011 de regio's Utrecht en Midden- en West-Brabant.

<sup>3</sup> In haar programma gebruikt de politie de term afnemen in plaats van de juridische term ontnemen om aan te geven dat afnemen breder moet worden geïnterpreteerd. Het betreft alle handelingen van de politie om uit strafbare feiten verkregen vermogen af te nemen ter zekerstelling van de feitelijke ontneming door de rechter. Hierbij moet worden gedacht aan (klassiek) beslag, conservatoir beslag, afstand doen etc.

<sup>4</sup> Het rapport Programma FinEC Review programma FinEC; inrichten of verrichten van Twynstra Guddé (september 2010).



onderzoek geeft de Inspectie inzicht in hoeverre de hoofddoelstelling van het programma FinEC Politie door de politie aan het eind van 2011 is gerealiseerd; is de politie meer en beter financieel gaan opsporen? Dit doet zij door inzicht te verschaffen in de mate waarin het programma FinEC Politie is geïntegreerd in de werkprocessen van de politie en de mate waarin de medewerkers op de verschillende niveaus binnen de politieorganisaties zijn toegerust voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit. De bevindingen uit het onderzoek kunnen mogelijk handvatten bieden om de verdere professionalisering van de financieel-economische opsporing bij de politieorganisaties en de samenwerking in het kader van het huidige ketenprogramma 'Afpakken' te versterken.

In het onderzoek richt de Inspectie zich op een aantal kritische onderdelen binnen het programma FinEC Politie, namelijk het afnemen, toerusting van medewerkers (waaronder weerbaarheid tegen corruptie) en ketensamenwerking. Vanwege het door de Inspectie gesignaleerde belang van weerbaarheid tegen corruptie is dit aspect (dat geen onderdeel vormt van het programma FinEC Politie) in het onderzoek betrokken.

Met deze onderzoeksfocus kan het resultaat van afnemen door de Nederlandse politie in beeld worden gebracht en antwoord worden gegeven op de vraag of de politie op alle niveaus voldoende is toegerust om crimineel vermogen te herkennen en af te nemen.

De hoofdvraag die in dit onderzoek moet worden beantwoord is dan ook:

*In hoeverre is de politie in staat af te nemen binnen de opsporing en de handhaving op alle niveaus binnen de politie?*

Het onderzoek is gericht op alle regionale politiekorpsen, het KLPD met de NR, BR-en, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de bijzondere opsporingsdiensten (BOD) en andere handhavingpartners. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de mate waarin de doelstellingen van het programma in haar FinEC-organisaties zijn gerealiseerd. Daarbij zijn de FinEC-organisaties en niet-FinEC-organisaties op een aantal gebieden (bijvoorbeeld ontnemingsresultaten) met elkaar vergeleken. Als er gesproken wordt over politieorganisaties dan worden alle bevroegde politieorganisaties bedoeld (politieregio's, BR-en, NR en de KMar). Anders zijn bedoelde organisaties specifiek benoemd.

## Bevindingen en deelconclusies

### *Organisatorische inbedding*

Het programma FinEC Politie beoogt afnemen te integreren in alle werkprocessen van de politie, zodat de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van het politiewerk wordt betrokken. Hiervoor moeten de politieorganisaties op alle niveaus de FinEC-doelstellingen operationaliseren en de realisatie daarvan monitoren. Daarnaast geeft het programma concrete normen voor de structurele uitbreiding van de politie met financieel specialisten aan.

Alle organisaties hebben doelstellingen voor afnemen geformuleerd. De politieorganisaties hanteren echter een grote verscheidenheid aan doelen. Een kleine meerderheid van de organisaties heeft de doelstellingen concreet en meetbaar uitgewerkt. Voor het monitoren en verantwoorden is een adequate registratie van ontnemingsacties noodzakelijk. Minder dan de helft van de organisaties kan geen betrouwbare ontnemingsinformatie geven vanwege het ontbreken van een adequate registratie.

De FinEC-organisaties hebben de doelstellingen voor afnemen meer uitgewerkt in inrichtingseisen voor de verschillende organisatieonderdelen en in de werkprocessen dan niet-FinEC-organisaties. Met name op het wijk- en districtsniveau is de inrichting van het financieel opsporen en het financieel-economisch denken onvoldoende tot stand gekomen.

Een belangrijk onderdeel van het programma FinEC Politie is de uitbreiding van de formatie van de politie met medewerkers die zich uitsluitend bezig houden met financieel opsporen. De beoogde uitbreiding is bij de FinEC-organisaties in ruime meerderheid gerealiseerd.

Daarmee concludeert de Inspectie dat het integreren van de financieel-economische invalshoek niet van wijk tot wereld tot stand is gekomen zoals beoogd. Met name op wijk- en districtsniveau is er onvoldoende sprake van organisatorische inbedding. Het ontbreekt in veel politieorganisaties aan concrete doelstellingen, eenduidige en betrouwbare registratie en prioriteit voor financieel-economisch opsporen. De FinEC-organisaties presteren beter en de sterkte-uitbreiding voor financieel-economische specialisten in de FinEC-organisaties is grotendeels gerealiseerd.

### *Toerusting*

De politie dient toegerust te zijn om financieel-economisch opsporen toe te passen. Hierbij zijn kennis, capaciteit en prioriteit belangrijke factoren voor het toepassen van deze vorm van opsporen. Kennis zonder toepassing leidt immers niet tot de noodzakelijke ervaring en vaardigheden. Voor het daadwerkelijk toepassen van financieel opsporen is het van belang dat medewerkers zijn vrijgemaakt voor deze taak<sup>5</sup>. In

<sup>5</sup> Met vrijmaken voor de taak wordt niet alleen bedoeld het toedelen van taken aan medewerkers, maar ook (of bovenal) de gelegenheid bieden om deze taken uit te voeren.

tegenstelling tot het districts- en regionaal niveau zijn op wijkniveau in de regel nauwelijks medewerkers voor deze taak vrijgemaakt. Ten opzichte van de niet-FinEC-regio's is er binnen de FinEC-regio's meer capaciteit voor financieel opsporen beschikbaar. Bij veel organisaties is sprake van een ontoereikende capaciteit. Onvoldoende beschikbare capaciteit is de belangrijkste reden om niet tot afnemen over te gaan.

Naast haalbaarheid, capaciteit en expertise is prioriteit een van de veelgenoemde redenen om tot afnemen over te gaan. Op wijk- en districtsniveau speelt daarbij de waan van de dag een belangrijke rol, "bloed gaat voor geld". Tevens kennen de wijk en het district veel prioriteiten, maar geen posterioriteiten. Tactisch leidinggevend geven organisatiebreed onvoldoende prioriteit aan financieel opsporen.

Daarmee concludeert de Inspectie dat de politiemedewerkers in de FinEC-organisaties beter zijn toegerust dan de medewerkers in niet-FinEC-organisaties (opleidingen, capaciteit en prioriteit). Er is bij alle politieregio's onvoldoende geoormerkte capaciteit, met name op wijk- en districtsniveau, om financieel opsporen organisatiebreed tot een succes te maken. Door het gebrek aan sturing en prioriteit op tactisch leidinggevend niveau kunnen opgeleide medewerkers hun kennis onvoldoende borgen.

#### *Interne, interregionale en ketensamenwerking*

Het programma FinEC Politie is een versterkingsprogramma. Samenwerking -zowel intern als extern- vergroot de slagkracht van de politie door het bundelen van expertise en capaciteit. Aan de hand van vier criteria heeft de Inspectie de kwaliteit van de ketensamenwerking beoordeeld, namelijk doelconvergentie, ketenregie, gedeelde analyse en informatiecoördinatie.

#### *Doelconvergentie*

Een belangrijk knelpunt bij de samenwerking zijn de verschillen in organisatiebelangen en resultaatverplichtingen (doelconvergentie). De politie ervaart dat binnen de opsporing- en handavingsketen sprake is van meer gezamenlijke doelen, cultuur en werkwijze dan in andere (bestuurlijke) samenwerkingsverbanden. Dit heeft een negatief effect op de effectiviteit van de bestuurlijke samenwerking.

#### *Ketenregie*

Een financieel-economisch opsporingsonderzoek wordt veelal door de politie opgestart. Gemeenten en de regionale informatie- en expertisecentra spelen een beperkte rol bij de aanpak van financiële criminaliteit. De eindverantwoordelijkheid van het opsporingsonderzoek ligt bij het OM (ketenregie). Het bestuur is onvoldoende operationeel betrokken bij besluitvorming, sturing en aanpak van financieel-economische criminaliteit.

#### *Gedeelde analyse*

Het delen van informatie en analyses (gedeelde analyse) wordt door 'taal- en cultuurverschillen' tussen de verschillende partners belemmerd. Dit geldt met name voor de bestuurlijke samenwerking. De samenwerking verbetert naarmate tussen partners

meer wordt samengewerkt en meer wordt geïnvesteerd in multidisciplinaire analyseteams.

#### *Informatiecoördinatie*

De berekening en toerekening van resultaten door en tussen partners is een knelpunt in de samenwerking. Het ontbreekt aan een uniforme werkwijze waardoor de verantwoordings- en stuurgegevens onvoldoende stapelbaar en vergelijkbaar zijn. Daarnaast wordt het gebrek aan gestructureerde terugkoppelingen in financiële onderzoeken tussen ketenpartners als een belangrijk knelpunt ervaren voor de motivatie, met name door medewerkers op wijkniveau. Ook de beperkte structurele uitwisseling en terugkoppeling van informatie tussen ketenpartners (informatiecoördinatie) wordt door ketenpartners als een gemis ervaren in het versterken van elkaars aanpak en resultaat.

Door de beperking van de reikwijdte van het programma is het multidisciplinaire (programmatische) samenwerken onvoldoende tot stand gekomen. De focus van het programma FinEC Politie is meer gericht op de organisatorische inbedding van FinEC dan op het versterken van de ketenbrede samenwerking. De samenwerking is met name in de opsporingsketen tot stand gekomen. Daar waar de politie met ketenpartners incidenteel samenwerkt aan concrete zaken, verloopt de samenwerking in de regel beter dan bij de geformaliseerde of programmatische samenwerking in de keten. De voor de programmatische ketenaanpak noodzakelijke samenwerking en integrale besluitvorming tussen ketenpartners is nog onvoldoende tot stand gekomen.

#### *Resultaten FinEC*

Uitgangspunt van het programma FinEC Politie is dat de politie meer en beter financieel gaat opsporen. Het programma kent formeel geen resultaatdoelstelling. In de loop van het programma heeft de Board Opsporing op basis van ervaringen van het programmabureau FinEC uit de eerste pilots een norm voor conservatoir beslag en een terugverdienratio (return on investment) vastgesteld.

Op basis van diverse bronnen constateert de Inspectie dat de omvang van conservatoir beslag vanaf 2009 een stijging laat zien. Wel zijn onderliggende cijfers vanwege het ontbreken van eenduidige definities en verschillende wijzen van berekening en toerekening van resultaten bij samenwerking onvoldoende stapelbaar en vergelijkbaar. Daarom kan niet met zekerheid worden vastgesteld in welke mate het programma FinEC Politie aan deze stijging heeft bijgedragen. Maar duidelijk is wel dat de FinEC-organisaties relatief meer af te nemen en een grotere groei laten zien dan de niet-FinEC-organisaties.

Uit de verdiepende interviews blijkt de kans op succesvol afnemen ten gunste van de Nederlandse staat steeds meer bepalend is voor de aanpak of prioritering van zaken. Daarnaast constateert de Inspectie ook dat naast het bereiken van resultaten ook het toerekenen van resultaten aan de individuele organisaties onbedoeld een negatief effect heeft op de prioritering en ketensamenwerking. Naar de mening van de Inspectie is dit een ongewenste keerzijde van toenemende resultaatsturing.

## Algemene conclusies en aanbevelingen

### Algemene conclusie

*In hoeverre is de politie in staat af te nemen binnen de opsporing en de handhaving op alle niveaus binnen de politie?*

De Inspectie constateert dat het totaal door de politie ontnomen crimineel vermogen en gerealiseerd conservatoir beslag sinds 2009 aantoonbaar is toegenomen. De politieorganisaties die hebben deelgenomen aan het programma FinEC Politie zijn hiertoe in het algemeen beter in staat dan politieorganisaties die dit niet hebben gedaan. Zij zijn daarvoor beter (in)gericht en toegerust en daardoor in staat betere resultaten te bereiken. Maar daarmee zijn de beoogde resultaten van het programma FinEC Politie nog niet gerealiseerd. De Inspectie concludeert dat de inrichting en toerusting van de niet-FinEC-organisaties maar ook van de wijken en districten binnen de FinEC-regiokorpsen ontoereikend is om ook daadwerkelijk van wijk tot wereld binnen de opsporing en de handhaving af te nemen. Daarnaast zijn de politie en haar (keten)partners onvoldoende in staat om eenduidige en essentiële sturings- en verantwoordingsinformatie te genereren om effectief te kunnen sturen op de gewenste resultaten en een betrouwbaar beeld te geven van de bereikte resultaten. Als laatste is de binnen het programma beoogde samenwerking tussen de politie en haar (keten) partners, met name het lokale bestuur, onvoldoende tot stand gekomen.

### Aanbevelingen

*Verbeteren organisatorische borging*

Het programma FinEC Politie heeft een grote bijdrage geleverd aan de inrichting van de FinEC-organisaties. De Inspectie concludeert echter ook dat het integreren van de financieel-economische invalshoek bij de politie niet van wijk tot wereld tot stand is gekomen. Het bewustzijn van financieel-economisch opsporen als tactisch onderzoeksmethodiek is aanzienlijk toegenomen, maar heeft zich onvoldoende vertaald in organisatorische borging op alle niveaus in de politieorganisatie. Dit geldt met name op de niveaus van de wijk en het district. Er zijn onvoldoende concrete doelstellingen geformuleerd binnen de politieorganisaties die op alle niveaus richting geven aan financieel- economisch opsporen en handhaven. Door een gebrek aan stapelbare en vergelijkbare stuurgegevens draagt ook de monitoring op die doelstellingen onvoldoende bij aan de sturing op de versterking van financieel-economisch opsporen en handhaven. Behoudens de strak geregisseerde instroom van deskundigen in de FinEC-regio's is er onvoldoende geormeerkte capaciteit om financieel opsporen organisatiebreed tot een succes te maken. Daarnaast constateert de Inspectie dat leidinggevend, met name organisatiebreed op tactisch niveau, onvoldoende sturing en prioriteit geven aan financieel opsporen en handhaven waardoor de opgeleide politiemedewerkers hun kennis onvoldoende in ervaring kunnen omzetten.

**De Inspectie beveelt de kwartiermaker Nationale Politie aan de inrichting en de toerusting van de FinEC-invalshoek op alle niveaus in de politieorganisaties te versterken door het normeren en oormerken van de benodigde kwaliteit en kwantiteit van in te zetten medewerkers in alle politieorganisaties om financieel opsporen organisatiebreed te borgen en zo tot een blijvend succes te maken.**

*Verbeteren integriteit van de stuur- en verantwoordingsgegevens*

De Inspectie concludeert dat de integriteit van sturing- en verantwoordingscijfers onvoldoende is gewaarborgd. Er zijn risico's geïdentificeerd met betrekking tot de betrouwbaarheid, de stapelbaarheid en de vergelijkbaarheid van cijfers en de wijze van toerekening van resultaten tussen samenwerkende (keten)organisaties. Er zijn geen ketenbrede of zelfs monodisciplinaire afspraken over de definitie van sturings- en verantwoordingscijfers waardoor de gepresenteerde cijfers onvoldoende geschikt zijn om resultaten van organisaties te stapelen en onderling te vergelijken en op basis daarvan het programma (bij) te sturen. Daarnaast zijn er geen uniforme afspraken over de wijze van toerekening van resultaten tussen samenwerkende organisaties. Hierop vindt ook geen controle plaats. Hierdoor worden de resultaatcijfers onvoldoende betrouwbaar om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin organisaties feitelijk hebben voldaan aan hun resultaatsafspraken, dan wel resultaten hebben opgeleverd. De sterke resultaatgerichte sturing binnen het huidige programma Afpakken maakt het noodzakelijk om de integriteit van de verantwoordings- en sturingscijfers te vergroten. De ervaringen en evaluaties binnen het programma FinEC Politie bieden daarvoor de noodzakelijke bouwstenen.

**De Inspectie beveelt de minister van Veiligheid en Justitie aan om mede op basis van de ervaring en evaluaties binnen het programma FinEC Politie zorg te dragen voor de totstandkoming van betrouwbare en integere sturings- en verantwoordingsgegevens bij alle bij financieel-economische opsporing betrokken (keten)partners.**

*Verbeteren fundament programmatisch handhaven*

De Inspectie concludeert dat ondanks de sturing van het programma FinEC Politie op samenwerking in de opsporings- en vervolgingsketen het programmatisch handhaven nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen. Uitgangspunt van het programma is een effectieve en efficiënte bestrijding van de georganiseerde misdaad door strafrechtelijke, bestuurlijke en civiele instrumenten meer aanvullend en in samenhang in te zetten om zo meer, slimmer en effectiever criminaliteit aan te pakken. Uit het onderzoek blijkt dat de daarvoor vereiste samenwerking en integrale operationele besluitvorming nog onvoldoende tot stand is gekomen. Met name de intensieve samenwerking met bestuur, Belastingdienst en andere (private) partijen is onvoldoende mee

ontwikkeld met politie en OM. Het programma FinEC Politie is voornamelijk gericht op de organisatorische borging van de financieel-economische invalshoek bij de politie. De samenwerkingsaspecten zijn wel onderdeel van het programma, maar zijn onvoldoende doorontwikkeld.

**De Inspectie beveelt de korpschef(s) en het Openbaar Ministerie aan de programmatische samenwerking te versterken door het bestuur eerder, structureel en integraal te betrekken in de operationele besluitvorming binnen het financieel-economisch opsporen en handhaven teneinde effectiever en efficiënter bestuurlijke en civiele middelen te kunnen inzetten bij het afpakken van crimineel vermogen en het bestrijden van financieel-economische criminaliteit.**





1

# Inleiding

Een krachtige en effectieve aanpak van financieel-economische criminaliteit is noodzakelijk. Deze vorm van criminaliteit vormt een bedreiging voor de integriteit van overheden, financiële instellingen en burgers en daarmee voor de gehele samenleving<sup>6</sup>. Financieel-economische criminaliteit is niet alleen witte boordencriminaliteit. Een voorzichtige schatting is dat bij 80% van de misdrijven geld het motief is, zoals bij (bank)overvallen, uitbuiting van mensen (mensenhandel), de productie, invoer en doorvoer van drugs en andere illegale goederen. Maar ook bij marktplaatsfraude (cybercrime), vastgoedfraude en faillissementsfraude<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Brief van minister van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 268, nr.1 (reactie op eindrapport WODC inzake evaluatie van de ontnemingswetgeving).

<sup>7</sup> Geschat wordt dat er bij de helft van de faillissementen fraude in het spel is (uitzending Zembla 21 november 2005).

De schade die de georganiseerde misdaad toebrengt aan de Nederlandse samenleving is groot. De Algemene Rekenkamer heeft in 2008 becijferd dat in Nederland circa € 18,5 miljard per jaar wordt witgewassen<sup>8</sup>. Er is een reëel risico op verweving tussen criminele organisaties en de legale economie. Daarmee is de integriteit van de samenleving in het geding.

Het afnemen van financieel voordeel heeft vanaf de jaren negentig al prioriteit bij de Nederlandse overheid<sup>9</sup>. Vanaf maart 1993 heeft de wetgever de mogelijkheden voor ontneming uitgebreid door de zogenaamde ‘Pluk ze wetgeving’. Het kabinet Balkenende IV heeft een intensivering van de bestrijding van de georganiseerde misdaad aangekondigd<sup>10</sup>.

### Overzicht en samenhang programma's

De basis voor onderstaande programma's is gelegen in de versterking en integratie van de strafrechtelijke, bestuurlijke en preventieve aanpak, waarmee al eerder ervaring is opgedaan. De mogelijkheid om crimineel vermogen af te nemen is door de wetgever bij wet mogelijk gemaakt. Vervolgens hebben de regering en het veld in programma's richting gegeven aan de implementatie van de gewenste aanpak.

Hieronder volgt een kort overzicht van de programma's die in relatie tot financieel-economische criminaliteit sinds het kabinet Balkenende IV een rol spelen. De basis voor alle programma's is het programma Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV). Alle daaropvolgende programma's kunnen dus in het licht van dit programma worden gezien. In bijlage 1 is een meer uitgebreide beschrijving van de achtergronden, programma's en hun samenhang opgenomen.

#### *Programma Veiligheid begint bij Voorkomen*

In 2007 heeft het kabinet Balkende IV het programma Veiligheid begint bij Voorkomen<sup>11</sup> gepresenteerd. Met dit programma wilde het kabinet de criminaliteit, overlast en verloedering van Nederland verminderen. Daarbij ging het kabinet uit van een integrale aanpak (een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen) op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Tot de thema's van VbbV behoren de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit, waaronder financieel-economische criminaliteit, en corruptie. Belangrijke elementen in de aanpak van ernstige criminaliteit zijn het versterken van de kennis en capaciteit van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) en het doorontwikkelen van de programmatische aanpak in de vorm van proeftuinen. De intensivering van de aanpak van ernstige

<sup>8</sup> Rapport Bestrijden, witwassen en terrorismefinanciering, Algemene Rekenkamer, 2008.

<sup>9</sup> Project Financieel Recherchen, programma Veiligheid begint bij Voorkomen. programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, programma Financieel Economisch Opsporen Politie en programma Afpakken.

<sup>10</sup> Bijlage bij brief van minister van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 119.

criminaliteit is verder uitgewerkt in de versterkingsprogramma's Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM) en Financieel-Economische Criminaliteit<sup>12</sup> (FinEC).

#### *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*

Het PVAGM richt zich op het realiseren van meer samenhang in de aanpak van de georganiseerde misdaad, het versterken dan wel versnellen van ingezette verbetermaatregelen en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en maatregelen voor een effectievere bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad vergt een adequaat ingerichte en toegeruste bestrijdingsorganisatie, zowel op landelijk, bovenregionaal als regionaal niveau. Financieel opsporen is een onmisbaar instrument. Financiële opsporing, witwasbestrijding en het afnemen van crimineel vermogen dienen daarom een integraal onderdeel te zijn van de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad.

#### *Programma Financieel-Economische Criminaliteit*

Met het programma FinEC Politie heeft het kabinet Balkenende IV in 2007 de financieel-economische criminaliteitsbestrijding verheven tot landelijke prioriteit voor de opsporingsinstanties. De Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft het programma FinEC Politie opgesteld<sup>13</sup>. Dit politieprogramma moet ervoor zorgen dat financieel-economische criminaliteit door de politie beter wordt herkend, slimmer en vaker wordt aangepakt. Met het programma FinEC Politie wil de politie de deskundigheid van de politie vergroten, meer financieel specialisten aantrekken, meer geld afnemen, standaard elke zaak vanuit een financieel-economische invalshoek aanpakken en meer samenwerken en informatie uitwisselen met partners in de keten.

Het programma FinEC Politie is op 1 april 2008 gestart. De kern van het programma is de inbedding van de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk. Geld is veelal bij plegers van strafbare feiten het belangrijkste motief. Het hoofddoel van het programma is te voorkomen dat misdaad loont.

<sup>12</sup> Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad en Programma Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10.

<sup>13</sup> Het programma omvat met elkaar verbonden actielijnen, waarlangs specifieke activiteiten worden ontwikkeld:

- organisatorische, procesmatige en personele maatregelen in de organisatie van de politie, nodig voor financieel-economisch opsporen;
- maatregelen gericht op het vertalen van kennis over het financieel-economische aspect van criminaliteit naar opleidingen, trainingen en certificering van medewerkers;
- maatregelen gericht op het instellen en uitvoeren van een research & development programma, dat enerzijds in het teken staat van het identificeren van de beste manieren om met de financieel-economische invalshoek criminaliteit aan te pakken en zich anderzijds richt op het verwerven van kennis over alle aspecten van financieel opsporen en vervolgen.

Het programma FinEC Politie is gericht op regionale korpsen (waaronder ook de 'blauwe diensten' van de KLPD, de BR-en en de NR. Substantiële verbetering kan alleen worden bereikt door de inbedding van financieel opsporen in de dagelijkse processen (ook in de wijk) en de uitbreiding van de formatie met opgeleide FinEC-medewerkers op elk niveau in alle korpsen. Het programma FinEC Politie wordt daarmee getypeerd als een inrichtingsprogramma, hetgeen betekent dat de nadruk ligt op het verbeteren van de interne politieorganisatie om de opsporing van financieel-economische criminaliteit effectiever te laten zijn.

Een organisatie dat gebruik maakt van het programma FinEC Politie moet aan een aantal minimum inrichtingseisen voldoen om de financieel-economische component van criminaliteit inhoud te kunnen geven zoals kwaliteit en kwantiteit van financieel deskundigen en de inrichting van processen. Daarnaast worden aan een korps diverse resultaatverplichtingen opgelegd bijvoorbeeld indicatoren voor bepaalde thema's<sup>14</sup>.

Het initiatiedocument van het programma FinEC Politie uit juni 2007 gaat nog uit van een jaarlijks budget oplopend tot € 44,8 miljoen in 2011 en verder. Voor de start van het programma is het budget teruggebracht tot een oplopend jaarlijks structurele verhoging van € 13 miljoen in 2011. Naar aanleiding van deze budgetaanpassing is het programma FinEC Politie niet in alle politieorganisaties uitgerold. Het beperkte budget is in een aantal politieorganisaties<sup>15</sup> (hierna FinEC-organisaties) ingezet om in die FinEC-organisaties tot substantiële verbetering te komen<sup>16</sup>. De aanname is dat successen in die FinEC-organisaties de werking van het FinEC methodiek aantonen en daarmee de weg vrij maken voor de resterende investering in de gehele Nederlandse politie. Deze keuze heeft geleid tot het programma 'Financieel Economisch Opsporen Politie, strategie en concretisering met beperkt budget' (hierna programma FinEC Politie). Dit programma is het uitgangspunt voor dit inspectieonderzoek.

#### *Programma Afpakken*

Het huidige kabinet heeft aangegeven door te gaan met het integreren van de financieel-economische aanpak in de opsporing en handhaving. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft de ambitie uitgesproken<sup>17</sup> om het afnemen van crimineel vermogen te intensiveren (€ 40 miljoen extra opbrengsten in 2015<sup>18</sup>) en de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden te intensiveren als het gaat om financieel

<sup>14</sup> Uitgangspunten Aanpak Programmavoorstel FinEC Politie, maart 2007.

<sup>15</sup> Als er gesproken wordt over organisaties dan worden alle bevestigde politieorganisaties bedoeld (regio's, BR'en, NR en de KMar). Anders worden de bedoelde organisaties specifiek benoemd.

<sup>16</sup> Sinds 2009 nemen de regio's Hollands Midden, Flevoland, Kennemerland, IJsselland en Gelderland-Midden deel aan het programma FinEC. In 2010 zijn het Korps Landelijke Politiediensten/Nationale Recherche (KLPD/NR), de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland, de Bovenregionale Recherche Zuid West en Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland toegetreden, in 2011 de regio's Utrecht en Midden- en West-Brabant.

<sup>17</sup> Brief minister van Veiligheid en Justitie aan vaste Kamercommissie VenJ, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 279 nr. 117.

<sup>18</sup> Nederland Veiliger: staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving.

opsporen en afnemen van crimineel geld en goederen (inclusief patseraanpak en conservatoir beslag)<sup>19</sup>. Dit is vormgegeven in het programma 'Afpakken'<sup>20</sup> onder leiding van het OM. Het programma is in het voorjaar 2011 van start gegaan. Het programma is een ketenprogramma en beoogt naast het versterken van de strafrechtketen ook tot een betere afstemming met bestuurlijke en civielrechtelijke interventiemogelijkheden te komen.

## 1.1 Aanleiding en doel

Vanaf het eind van de jaren negentig lopen er diverse programma's<sup>21</sup> om uit misdaad verkregen vermogen op te sporen, zeker te stellen en af te nemen. Uit de evaluatie naar aanleiding van de 'Pluk ze wetgeving' bleek een gebrekkige uitvoering van de wetgeving door politie en het OM. Naar het oordeel van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) moesten alle opsporingsdiensten nog het nodige werk verzetten om voordeelsontneming tot een integraal onderdeel van de opsporing te maken<sup>22</sup>.

Uit diverse daarop volgende evaluatieonderzoeken<sup>23</sup> komt naar voren dat de aandacht voor financieel opsporen nog onvoldoende is verankerd bij politie en OM. Het opbouwen en op peil houden van specialistische expertise op financieel-economisch terrein en ontneming binnen politie en OM blijft daarbij een punt van aandacht. Naar voren komt dat de politie een voorkeur heeft voor de meer traditionele vormen van opsporing. Financieel opsporen vereist specialistische kennis en vaardigheden, die in ieder geval vaak niet aanwezig zijn. De financiële expertise die wel aanwezig is of is opgebouwd, sijpelt vaak weg naar het bedrijfsleven waar voor deze expertise goed wordt betaald. Financiële onderzoeken zijn (buitengewoon) arbeidsintensief. Bij schaarse middelen is dit steeds een belangrijke afweging bij de vraag of een onderzoek wordt opgepakt.

<sup>19</sup> Landelijke prioriteiten politie 2011-2014 (DB KBB 10 januari 2011).

<sup>20</sup> Werkprogramma 2, regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid', 30 september 2010.

<sup>21</sup> Project Financieel Rechercheren, project Veiligheid begint bij Voorkomen. Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, programma Financieel Economische Opsporen politie en programma Afpakken.

<sup>22</sup> Het vermogen te ontnemen, Eindrapport Evaluatie van de ontnemingswetgeving, WODC, 1998 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 268, nr.1 (reactie op eindrapport WODC inzake evaluatie van de ontnemingswetgeving).

<sup>23</sup> Evaluatie grote ontnemingszaken, WODC, 2004, Het ei van Columbo, evaluatie Project Financieel rechercheren, 2002, Evaluatieverslag over de vijfde ronde van wederzijdse evaluaties "Financiële criminaliteit en financieel opsporen", verslag over Nederland, Raad van Europa, 2010, Programma FinEC, Review. programma FinEC: inrichten en verrichten, Twynstra Gudde, september 2010 en Nationaal dreigingsbeeld 2008, KLPD – Dienst IPOL, oktober 2008.

Het programma FinEC Politie heeft deze aandachtspunten in het initiatiedocument<sup>24</sup> verwerkt tot uitgangspunten. Uit de review van het programma FinEC Politie<sup>25</sup> uit september 2010 komt naar voren dat nog onvoldoende voortgang wordt geboekt op de beoogde borging en professionalisering van financieel-economisch opsporen. Dit wordt onderschreven in de evaluatie van de Raad van Europa<sup>26</sup>, die daarnaast aandacht vraagt voor de versterking van de samenwerking en informatie-uitwisseling van alle bij de financieel-economische opsporing en ontneming betrokken instanties. De Raad van Europa heeft overigens veel waardering voor het programma FinEC Politie. Immers het aantal financieel rechercheurs bij de politie wordt verhoogd en ‘gewone’ agenten gaan zich toeleggen op financiële aspecten van criminaliteit. De Raad van Europa is van mening dat FinEC uiteindelijk in het gehele land toegepast dient te worden.

Op basis van deze aandachtspunten en in het licht van de ambities van het kabinet en de minister van VenJ voor 2015 heeft de Inspectie dit onderzoek ingericht.

## Doel

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzicht geven in de mate waarin de hoofddoelstelling van het programma FinEC Politie door de politie is gerealiseerd, namelijk dat de politie meer en beter financieel gaan opsporen. Dit doet zij door inzicht te verschaffen in de mate waarin het programma FinEC Politie is geïntegreerd in de werkprocessen van de politie en de mate waarin de medewerkers op de verschillende niveaus binnen de politieorganisatie zijn toegerust voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit. De bevindingen uit het onderzoek kunnen mogelijk handvatten bieden voor de versterking van de professionalisering van de opsporing van financieel-economische criminaliteit binnen de politieorganisaties en de samenwerking binnen het (keten)programma ‘Afpakken’.

<sup>24</sup> Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007. Dit document vormt de basis voor het uiteindelijke programma FinEC Politie.

<sup>25</sup> Review programma FinEC: inrichten en verrichten, Twynstra Gudde, september 2010.

<sup>26</sup> Evaluatieverslag over de vijfde ronde van wederzijdse evaluaties “Financiële criminaliteit en financieel opsporen”, verslag over Nederland, Raad van Europa, 2010.

## Onderzoeksvraag

De Inspectie hanteert de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre is de politie in staat af te nemen<sup>27</sup> binnen de opsporing en de handhaving op alle niveaus binnen de politie?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is financieel opsporen geïntegreerd in de werkprocessen op het niveau van opsporing en de handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau?
2. In hoeverre zijn de politiemedewerkers in de processen opsporing en handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau toegerust op de FinEC-invalshoek alsook om met ongewenste beïnvloeding van criminele partijen om te gaan?
3. In hoeverre ervaart de politie bij criminaliteitsbestrijding vanuit de FinEC-invalshoek knelpunten bij de samenwerking met de relevante ketenpartners?
4. Hoe verhouden deze inspanningen zich tot de bereikte ontnemingsresultaten in de pilot en niet-pilot korpsen en hoe zijn de eventuele verschillen tussen deze te verklaren?

### Voorbeeld 1

De Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland heeft in totaal vijf en veertig verdachten aangehouden in een onderzoek naar fraude bij de ABN Amro en de Rabobank. Het onderzoek werd uitgevoerd onder leiding van het Openbaar Ministerie Amsterdam en in samenwerking met de politieregio's Gelderland-Midden en Utrecht.

#### **Systemen banken aangepast**

Door een lek in het beleggingssysteem kregen de verdachten gedurende korte tijd de beschikking over grote sommen geld die direct werden doorgesluisd naar buitenlandse rekeningen. Het gaat in het totaal om bijna € 34 miljoen. Hiervan is door de banken in goede samenwerking met een aantal autoriteiten in het buitenland inmiddels meer dan € 30 miljoen teruggehaald. Inmiddels is het systeem van alle banken in Nederland dusdanig aangepast dat een dergelijke wijze van misbruik van het systeem niet meer mogelijk is. Bankieren via internet bij deze banken is nooit in gevaar geweest. Ook zijn er geen klanten van de bank de dupe geworden door het lek in het beleggingssysteem.

<sup>27</sup> In haar programma gebruikt de politie de term afnemen in plaats van de juridische term ontnemen om aan te geven dat afnemen breder moet worden geïnterpreteerd. Het betreft alle handelingen van de politie om uit strafbare feiten verkregen vermogen af te nemen ter zekerstelling van de feitelijke ontneming door de rechter. Hierbij moet worden gedacht aan (klassiek) beslag, conservatoir beslag, afstand doen etc.



Door zogenaamde katvangers werden beleggingsrekeningen geopend bij de genoemde banken. Om ontdekking van het overboeken moeilijk te maken werd door de verdachten bijvoorbeeld gebruik gemaakt van aansluitingen op vakantieparken of campings.

Vanaf de buitenlandse rekeningen werd het geld verdeeld over diverse rekeningen in binnen- en buitenland en ten slotte gecashed, waarna het in contanten werd overgedragen aan de kopstukken van de organisatie. Elke laag mocht een bepaald percentage van het geld behouden als bemiddelingsfee. Voor de rekeningen werd gebruik gemaakt van zowel particuliere- als bedrijfsrekeningen. Over het algemeen personen of bedrijven die in geldnood zaten. De frauduleuze transacties werden in de bedrijfsadministraties door invoer van valse facturen en dergelijke gemaskeerd.

#### **Oplichting, verduistering, valsheid in geschrifte en witwassen**

De aangehouden verdachten, tussen de 27 en 52 jaar oud, worden ervan verdacht betrokken te zijn geweest bij oplichting en verduistering van het geld en/of valsheid in geschrifte. Daarnaast worden zij verdacht van witwassen en deelname aan een criminele organisatie.

#### **Doorzoekingen**

In totaal werden op een veertigtal locaties onder leiding van de rechter-commissaris (RC) en/of de officier van justitie (OvJ) doorzoekingen verricht waarbij een grote hoeveelheid administratie in beslag werd genomen. In het kader van witwassen en/of ontneming werd op diverse locaties ook een grote hoeveelheid goederen conservatoir inbeslaggenomen. Dit varieerde van personenauto's, sieraden, vrachtauto's, gereedschappen tot een jacuzzi. Ook is beslag gelegd op onroerend goed en diverse bankrekeningen.

## 1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op alle regionale politiekorpsen, het KLPD met de NR, de BR-en, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de bijzondere opsporingsdiensten (BOD) en andere handhavingspartners. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de mate waarin de doelstellingen van het programma FinEC Politie in de FinEC-organisaties zijn gerealiseerd. Daarbij zijn de FinEC-organisaties en niet-FinEC-organisaties op een aantal gebieden (bijvoorbeeld ontnemingsresultaten) met elkaar vergeleken. Omdat (keten)samenwerking onderdeel is van het programma FinEC Politie, zal ook de samenwerking binnen de regio's, tussen regio's, tussen politie en andere ketenpartners (zoals het OM, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het bestuur) in dit onderzoek worden betrokken. Dit gebeurt vanuit het perspectief van de politie. De Inspectie heeft geen onderzoek kunnen doen naar de bereidheid en bijdrage van de (keten)partners van de politie. Het functioneren van het programmabureau FinEC vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

In het onderzoek richt de Inspectie zich op drie verschillende onderdelen binnen het programma FinEC Politie, namelijk

1. het afnemen,
2. de toerusting van medewerkers (waaronder weerbaarheid tegen corruptie) en
3. de (keten)samenwerking.

Met deze onderzoeksfocus kan het resultaat van afnemen in beeld worden gebracht en antwoord worden gegeven op de vraag of de politie op alle niveaus voldoende is toegerust om crimineel vermogen te herkennen en af te nemen.

Weerbaarheid tegen corruptie maakt geen onderdeel uit van het programma FinEC Politie<sup>28</sup>. Uit het onderzoek van de Inspectie naar de afhandeling van in beslag genomen verdovende middelen, maar ook naar die van vuurwapens, blijkt dat er in de bedrijfsvoering weinig oog is voor de kwetsbaarheid van de medewerkers die het werk feitelijk doen. Daarom schenkt dit onderzoek specifiek aandacht aan weerbaarheid tegen corruptie van de politiemedewerker (als toevoeging bij de toerusting van de medewerkers). De resultaten van dit onderzoek worden weergegeven in hoofdstuk 2.2 deelvraag 2.2 In bijlage 2 worden het onderzoek, algemene noties over preventie, detectie en repressie van corruptie en nadere informatie over de inzet van de Rijksrecherche weergegeven.

Tegelijk met dit onderzoek neemt de Inspectie enkele oriënterende vragen over internationale samenwerking mee in de gestructureerde schriftelijke vragenlijst. De uitkomsten van dit onderdeel worden weergegeven in paragraaf 2.3 deelvraag 3.2.

<sup>28</sup> Brief portefeuillehouder FinEC RKC, 20 september 2011.

### 1.3 Toetsingskader

De Inspectie heeft het toetsingskader voor dit onderzoek zo veel mogelijk gebaseerd op de doelstellingen van het programma FinEC Politie, de kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking<sup>29</sup> en het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP)<sup>30</sup>.

De Inspectie heeft deze kwalitatieve doelstellingen waar mogelijk geoperationaliseerd naar meetbare doelstellingen en indicatoren. Hierbij heeft de Inspectie op basis van haar vooronderzoek de kritische succesfactoren binnen deze doelstellingen en programma's als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de feitelijke indicatoren. In hoofdstuk 2 wordt dit steeds toegelicht bij de beschrijving van de norm.

Het programma FinEC geeft kwalitatieve normen over de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en samenwerking tussen partners. Het programma FinEC Politie geeft daarnaast concrete inrichtings- (zoals de soorten en aantal specialisten) en opleidingseisen voor de verschillende niveaus binnen de politie. Resultaatafspraken zijn in dit programmavoorstel niet opgenomen, maar wel in de convenanten van het landelijk programmabureau FinEC en de pilotregio's. Omdat deze afspraken niet uniform en stapelbaar zijn vormen ze geen toetsbaar onderdeel van dit toetsingskader.

Criminaliteit houdt zich niet aan de structuren binnen de korpsen en aan de grenzen ervan. Criminaliteit houdt ook geen rekening met de capaciteit die aan de opsporing is toegewezen. Om die reden vindt de Inspectie het belangrijk dat kennis, deskundigheid, ervaring en capaciteit die gericht is op opsporing en handhaving overal in de korpsen aanwezig is. Dit aspect heeft zij in de beoordeling meegenomen.

Daarmee zijn volgende uitgangspunten van het programma FinEC Politie getoetst, namelijk:

- Bij al het politiewerk wordt de financieel-economische invalshoek betrokken;
- De uitbreiding van de sterkte met specialisten, bijscholing van het huidige personeel en versterking van de verbinding daartussen;
- Substantieel betere resultaten<sup>31</sup> in termen van afnemen (er wordt jaarlijks meer afgenomen dan er wordt geïnvesteerd in het programma);
- Er is sprake van samenwerking binnen de handavingsketen.

<sup>29</sup> Toezichtskader Integraal Toezicht Jeugdzaken, kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl).

<sup>30</sup> De Nederlandse politie maakt gebruik van het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP2008) om alle processen van de politie te kunnen plaatsen en een eenduidig referentiekader te kunnen bieden. Deze processen zijn in meer of mindere mate uitgewerkt of voorzien van standaardprocessen, protocollen of hulpmiddelen die door de korpsen gebruikt worden. Het gaat hierbij om richten, inrichten en verrichten.

<sup>31</sup> Omdat in het programma FinEC beperkt geen resultaatverplichtingen zijn geformuleerd, is er gebruik gemaakt van de (verantwoording over de) bestaande convenanten tussen de FinEC-regio's en het landelijk programmabureau FinEC.

## 1.4 Onderzoeksopzet

### Methodologie

In het kader van het onderzoek heeft de Inspectie behalve alle regionale politiekorpsen ook het KLPD met de NR, de BR-en en de KMar door middel van een gestructureerde schriftelijke vragenlijst benaderd (verder aangeduid als vragenlijsten)<sup>32</sup>. In deze vragenlijsten is de politie en de KMar onder meer gevraagd naar de stand van zaken ultimo juni 2011 van de inrichting, toerusting, sturing, samenwerking en ontnemingsresultaten van financieel opsporen. De vragenlijsten zijn op verzoek van de Inspectie door de korpschefs gevalideerd en ondertekend.

Daarnaast heeft de Inspectie door middel van een internetenquête politiemedewerkers uit alle regio's gevraagd naar hun beleving als het gaat om financieel-economisch opsporen en afnemen (verder aangeduid als enquête). Dit onderdeel is uitgevoerd door een extern bureau. Aan de enquête hebben 549 medewerkers van de regionale korpsen, het KLPD en BR-en deelgenomen. Deze respondenten zijn werkzaam op uitvoerend, tactische en strategisch niveau binnen de opsporing en de handhaving van de politieorganisaties.

Op basis van de bevindingen uit de vragenlijsten en de enquête heeft de Inspectie met medewerkers van politie en KMar op operationeel, tactisch en strategisch niveau verdiepende interviews gehouden. De Inspectie heeft de medewerkers bevraagd over de wijze waarop en de mate waarin de FinEC-visie is geïntegreerd in de opsporing en handhaving binnen hun onderdeel en de mate waarin zij zijn toegerust om hier uitvoering of richting aan te geven. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf vastgesteld interviewformat. De interviewverslagen zijn voor verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd. In het rapport noemen we deze verder de interviews.

Naar aanleiding van de vermindering van het programmabudget heeft het programmabureau FinEC er voor gekozen FinEC niet bij alle korpsen, maar in een beperkt aantal korpsen en BR-en te implementeren (de zogenaamde FinEC-organisaties). Voor de interviews heeft de Inspectie -in overleg met het programmabureau FinEC- drie FinEC-korpsen en twee pilot-BR-en bezocht en drie vergelijkbare niet-FinEC-korpsen en twee niet-FinEC-BR-en. De korpsen en de BR-en zijn geselecteerd op basis van de kenmerken van politiekorpsen, expertinschattingen over de kwaliteit van de huidige uitvoeringspraktijk, de omvang (groot, middelgroot en klein), mate van verstedelijking (stedelijk of landelijk) en de spreiding over Nederland.

<sup>32</sup> Het regiokorps Drenthe maakt geen deel uit van het onderzoek.

Ook heeft de Inspectie gesproken met medewerkers van de NR en de KMar. In totaal zijn er ruim 200 medewerkers gesproken. De Inspectie heeft tot slot een aantal dossiers van de politie ingezien om een beeld te krijgen hoe de financieel-economische visie is vertaald naar de praktijk. Deze dossiers zijn door de korpsen aan de Inspectie hiervoor ter beschikking gesteld.

Om het beeld uit de vragenlijsten, enquête en interviews te complementeren heeft de Inspectie tot slot gesproken met belangrijke partners van de politie, namelijk de FIOD, het Parket-Generaal, het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM), het Functioneel Parket (FP) en de programmamanagers FinEC OM. En uiteraard ook met de programmamanager en -medewerkers van het programmabureau FinEC.

Het themaonderzoek *'Follow the money!'* is uitgevoerd door 3 (senior)inspecteurs in de periode februari 2011 tot en met december 2011.

## Tijdpad

In haar werkplan 2011 heeft de Inspectie het themaonderzoek aangekondigd. In mei 2011 is de onderzoeksopzet goedgekeurd door het hoofd van de Inspectie. Daarop zijn in de periode mei tot en met juni de vragenlijsten uitgezet en heeft de internetenquête plaatsgevonden. In de periode juni tot en met september 2011 is dit gevolgd door de verdiepende interviewronde in de geselecteerde korpsen. In oktober hebben de aanvullende interviews plaatsgevonden.

Alle gespreksverslagen in dit onderzoek zijn voor hoor- en wederhoor aan betrokkenen voorgelegd. Daarnaast is het conceptrapport voor controle op feitelijke onjuistheden aangeboden aan de programmamanager FinEC. Op 3 februari 2012 heeft het hoofd van de Inspectie het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie.

## 1.5 Recent onderzoek

Dit onderzoek naar de werking van het programma FinEC Politie is één van onderzoeken die voortkomen uit het programma Veiligheid begint bij Voorkomen. Andere voorbeelden hiervan zijn de inspectieonderzoeken BIBOB<sup>33</sup> en Cybercrime<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> 'Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de wet BIBOB door gemeenten', maart 2011.

<sup>34</sup> Betreft een oriënterend onderzoek dat niet is gepubliceerd.

## 1.6 Leeswijzer

In het rapport zal de Inspectie achtereenvolgens ingegaan op de organisatorische inbedding (hoofdstuk 2.1), de toerusting en de weerbaarheid tegen corruptie (hoofdstuk 2.2), de keten- en internationale samenwerking (hoofdstuk 2.3) en de ontneulingsresultaten (hoofdstuk 2.4).

Tijdens het onderzoek is de Inspectie voorbeelden tegengekomen die inzicht geven in de mogelijkheden om het financieel-economisch opsporen in de praktijk te brengen. Deze voorbeelden zijn in kaders in de tekst geplaatst.

In dit rapport zijn een aantal bijlagen opgenomen die achtergronden schetsen van zaken die in het kader van dit onderzoek lezenswaardig zijn. In de tekst wordt daar op de relevante plaatsen naar verwezen.

2

# Bevindingen en analyse

## *Leeswijzer*

De volgende paragrafen behandelen telkens een deelvraag van de algemene onderzoeksvraag. De paragrafen zijn op een uniforme wijze vormgegeven. Aan het begin van elke (sub)paragraaf is de betreffende deelvraag weergegeven. Vervolgens wordt de norm vermeld die de Inspectie heeft toegepast en waar nodig wordt deze toegelicht. Daarna zijn de bevindingen gepresenteerd. Elke (sub)paragraaf is afgesloten met een analyse gevolgd door een conclusie.



In het onderzoek heeft de Inspectie drie onderzoeksmethoden toegepast waarbij de omvang van de onderzoekspopulaties niet in alle gevallen voldoende is om statistisch verantwoorde uitspraken te doen. Bij de presentatie van de bevindingen heeft de Inspectie met het oog op de leesbaarheid er dan voor gekozen om de bevindingen als volgt te kwalificeren:

- een minderheid is een resultaat tussen 0% tot 25%;
- minder dan de helft is een resultaat tussen 25% tot 50%;
- een kleine meerderheid is een resultaat tussen 50% tot 75%;
- een ruime meerderheid is een resultaat tussen 75% tot 100%;
- alle bij 100% van de betreffende onderzoekspopulatie.

Als er gesproken wordt over organisaties dan worden alle bevestigde politieorganisaties bedoeld (politieregio's, bovenregionale recherche eenheden (BR-en), Nationale Recherche (NR) en de Koninklijke Marechaussee (KMar)). Anders worden de bedoelde organisaties specifiek benoemd.

## 2.1 Deelvraag 1: Organisatorische inbedding

In hoeverre is financieel opsporen geïntegreerd in de werkprocessen op het niveau van opsporing en de handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau (inrichting)?

### Norm

Een korps moet aan een aantal minimumeisen<sup>35</sup> voldoen om financieel opsporen inhoud te kunnen geven. Daarbij zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve eisen voor de inrichting van het korps en aan de inrichting van een aantal processen gesteld<sup>36</sup>.

- Het betrekken van de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van het politiewerk (van de wijk tot en met het (inter)nationale niveau en van intake via handhaving en opsporing tot en met advisering). Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicatoren sturing en geoperationaliseerd door te onderzoeken of de organisatie specifieke FinEC-doelstellingen heeft vastgesteld, of de organisatie deze doelstellingen heeft doorvertaald naar alle (relevante) organisatieonderdelen en of de organisatie het bereiken van deze doelstelling monitort in haar managementsrapportagecyclus. De bevindingen zijn hieronder uitgewerkt onder sturing en inrichting.

<sup>35</sup> Een aantal voorzieningen met betrekking tot de recherchefunctie is zo belangrijk, dat zij landelijk zijn voorgeschreven. De korpsen hebben binnen hun organisatiestructuur specifieke functionele onderdelen op regionaal niveau. Het betreft de technische recherche (forensisch onderzoek), financiële recherche en digitale recherche, de informatie- en intelligencefunctie en operationele functies zoals observatieteams en de TGO's (Team Grootschalige Opsporing) en SGO's (Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden). Het zijn recherchefuncties die in artikel 4 lid 3 in het Besluit beheer regionale politiekorpsen zijn voorgeschreven.

<sup>36</sup> Uitgangspunten aanpak programmavoorstel FinEC Politie, maart 2007.

- Het structureel uitbreiden van de sterkte van de politie met 126 fte aan specifiek benoemde specialisten via zij-instroom in de verhouding achttien specialisten per 1000 executieve medewerkers<sup>37</sup>. Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator formatie-invulling en geoperationaliseerd door te onderzoeken of de vereiste organisatie-uitbreiding (kwantitatief en kwalitatief) is gerealiseerd. De bevindingen zijn hieronder uitgewerkt onder structurele formatie-uitbreiding.

In onderstaande tabel wordt de vereiste formatie per 1000 executieve medewerkers (in bve) voor de pilotkorpsen weergegeven.

Tabel 2.1: Het programma FinEC Politie geeft de volgende normuitbreiding met expertise:

Functionaliteit	Niveau	Schaal	Normaantal per 1000 bve	Totaal aantal politie NL <sup>38</sup>
Recherche algemeen	MBO	7-9	6,0	192
	HBO	9-11	4,0	128
	WO	11-13	0,5	16
Recherche TGO	MBO/HBO	8-10	1,0	32
Analyse	MBO/HBO	8-10	1,0	32
	HBO/WO	10-12	1,0	32
Recherche info	MBO/HBO	8-10	2,0	64
Bestuurlijk advies	HBO/WO	10-12	1,0	32
Overhead	MBO	5-7	1,0	32
	HBO/WO	11-13	0,5	16
<b>Totaal</b>			<b>18,0</b>	<b>576</b>

## Bevindingen

Het programma FinEC Politie is een inrichtingsprogramma, hetgeen betekent dat de nadruk ligt op het verbeteren van de interne politieorganisatie om de opsporing van financieel-economische criminaliteit effectiever te laten zijn. Het programma geeft voor de niveaus binnen de politie (wijk, district of afdeling, regionale, bovenregionale en nationale recherche) hun bijdrage aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit aan. De leiding van een organisatie kan door middel van doelstellingen en/of prioriteiten, de inrichting van de organisatie en werkprocessen sturing geven aan de organisatie. In deze paragraaf beoordeelt de Inspectie de aanwezigheid van deze aspecten.

<sup>37</sup> Kookboek FinEC, pagina 80.

<sup>38</sup> Totaal aantal = norm aantal x verhouding per 1000 executive medewerkers (32.000).

### **Bestrijding ripdeals**

Naar aanleiding van een aantal gewelddadige overvallen en afrekeningen in het Groninger softdrugsmilieu besluit de recherche van de politieregio Groningen dat er ingegrepen moet worden. Ze doen dit nieuwe stijl. Dit houdt in dat ze meteen bij de inval beslag leggen op de eigendommen van verdachten. Huizen, auto's en televisies. De goederen zijn al op voorhand in kaart gebracht. Er worden invallen gedaan in Leiden, Groningen, Woerden, Assen, Leeuwarden, en Drachten. Dit levert drie vuurwapens, 6000 planten, 60 kilo softdrugs en tienduizenden euro's op. Daarnaast wordt er beslag gelegd op woningen, auto's, sieraden en pc's.

#### *Sturing en inrichting*

Alle bij dit onderzoek betrokken organisaties geven aan dat zij in het kader van afnemen doelstellingen hebben geformuleerd. Een kleine meerderheid heeft daarbij meetbare, concrete doelstellingen opgesteld zoals de omvang van de ontnemingen, het aantal ontnemingen of het aantal ontnemingsrapportages. Hierbij blijkt wel een grote verscheidenheid in gehanteerde doelen. De overige organisaties hanteren een algemene doelstelling zoals het afnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel uit strafbare feiten of het versterken van aandacht, kennis, expertise en slagkracht op het gebied van financieel opsporen. Daarbij doen zich geen verschillen voor tussen FinEC-organisaties en niet-FinEC-organisaties.

Een kleine meerderheid van de organisaties heeft de doelstellingen vertaald of deels vertaald naar concrete inrichtingseisen voor onderdelen van de organisaties. Dit geldt vooral voor de BR-en en NR. Het gaat hierbij om inrichtingseisen voor specialistische onderdelen op het gebied van financieel opsporen en afnemen, inrichtingseisen op divisie- en districtsniveau of inrichtingseisen voor specifieke opsporingsactiviteiten zoals bij de aanpak van illegale hennepcultuur. De overige organisaties hebben geen inrichtingseisen opgesteld. De FinEC-organisaties hebben vaker de inrichtingseisen nader uitgewerkt dan de niet-FinEC-organisaties, respectievelijk een ruime en een kleine meerderheid.

Een kleine minderheid van de regio's geeft aan dat afnemen een specifiek onderdeel is van de werkprocessen op het niveau van wijkteam, district en regionale recherche. Vooral bij de BR-en en de NR heeft een ruime meerderheid afnemen geïmplementeerd in de werkprocessen. Daarnaast heeft een kleine minderheid van de regio's afnemen vastgelegd voor een bepaald onderdeel (op regionaal en/of districtelijk niveau), bepaalde processen of bepaalde functionarissen zoals taakaccenthouders. De overige regio's hebben afnemen niet afzonderlijk opgenomen in hun werkprocessen. Er is op dit punt een duidelijk verschil tussen FinEC-organisaties en niet-FinEC-organisaties.

Alle FinEC-organisaties hebben afnemen in de werkprocessen opgenomen of deels opgenomen. Dit geldt voor een kleine meerderheid van de niet-FinEC-organisaties.

Uit de interviews komt naar voren dat de leidinggevende van het betrokken onderdeel, eventueel in samenspraak met het OM, veelal de beslissing tot een ontnemingsonderzoek of afnemen neemt. Een ruime meerderheid van de respondenten uit de enquête (voornamelijk politiepersoneel op wijk- en districtsniveau) is van mening dat het initiatief om tot een ontnemingsonderzoek over te gaan in de praktijk bij het betreffende onderzoeksteam ligt. De beslissing om daadwerkelijk tot afnemen over te gaan ligt volgens hen vooral bij het OM.

De wijze waarop de organisaties sturen op het behalen van de gestelde doelen is divers. De helft van de organisaties geeft aan door middel van jaarplannen en/of managementrapportages te sturen. Sturing op de doelstellingen geschiedt door het management, stuurgroepen of via specifieke functionarissen (zoals een hoofd Financiële Expertise). Uit de interviews blijkt dat leidinggevers die niet direct bij FinEC zijn betrokken minder prioriteit geven aan financieel-economisch opsporen. Dit geldt binnen de regiokorpsen zowel voor wijk-, district- als regioniveau.

Voor het monitoren en verantwoorden is een adequate registratie noodzakelijk. Minder dan de helft van de organisaties geeft aan over geen of over onvolledige informatie over conservatoir beslag en/of het ontnomen bedrag te beschikken. Een veel genoemde reden hiervoor is het ontbreken van een (adequate) registratie.

#### *Structurele formatie-uitbreiding*

Het programma FinEC Politie heeft tot doel door middel van uitbreiding van formatie de opsporing en intelligence te versterken. De achterliggende gedachte is dat het uitbreiden met een aantal specialisten en het bijscholen van het huidige personeel zal tot substantieel betere resultaten in termen van fraude, witwassen en afnemen zal leiden.

De evaluatie van het project Financieel Rechercheren in 2002<sup>39</sup> heeft uitgewezen dat ook de organisatorische verankering van financiële oriëntatie, opsporingsbereidheid, tijd, capaciteit en prioriteitstelling van invloed zijn op financieel opsporen.

Een belangrijk onderdeel van het programma FinEC Politie is de uitbreiding van de formatie in de opsporing op elk niveau met medewerkers die zich uitsluitend bezig houden met het financieel-economisch opsporen van criminaliteit. Dat kan in zelfstandige gespecialiseerde onderzoeken en als toegevoegde capaciteit en ondersteuning in algemene onderzoeken. Daarnaast worden de bestaande processen van analyse, intelligence en beleidsadvies uitgebreid met medewerkers die zo'n proces op FinEC-gebied kunnen uitvoeren en ondersteunen. Het gaat om horizontale instroom

<sup>39</sup> Het ei van Colombo, W. Faber en A.A. Van Nunen, 2002., kenmerk EWB 01.027.

van MBO, HBO en WO opgeleide mensen. Met deze medewerkers moet een organisatie in staat zijn om meer (complexe) FinEC-onderzoeken te draaien<sup>40</sup> en beter samen te werken met (private)partners en bestuur.

In onderstaande tabel wordt de realisatie van de formatie door de zij-instroom door financiering van het programma FinEC per 1 januari 2012 weergegeven:

Tabel 2.2: realisatie formatie-uitbreiding per 1 januari 2012 (in fte zij-instromers)

Politie Korpsen	Norm FinEC investering zij-instroom(in FTE)	Realisatie FinEC investering: zij-instroom(in FTE)
Kennemerland	7,00	7,00
Utrecht	10,00	10,00
Flevoland	4,00	4,00
Gelderland-Midden	7,00	7,00
IJsselland	6,00	6,00
Midden-West-Brabant	7,50	7,85
Hollands Midden	6,00	6,00
BRZW	8,00	8,00
BRNON	7,00	7,00
BRZN	7,00	7,00
KLPD	43,00	30,00
BR proeftuinen (7X2)	14,00	14,00
<b>Totaal</b>	<b>126,50</b>	<b>113,85</b>

Uitgangspunt binnen het programma FinEC is dat het programmabureau FinEC voor 1/3 bijdraagt aan de realisatie van de FinEC norm<sup>41</sup> als de organisatie zelf 2/3 van het benodigde aantal FinEC-deskundigen van de gevraagde kwaliteit levert. Hierbij is er van uitgegaan dat alle politiekorpsen al beschikten over goed opgeleide en ervaren BFO cq BFR<sup>42</sup> medewerkers. Gemiddeld genomen betrof dit per politiekorps 6<sup>43</sup> op de 1000 executieve medewerkers. De FinEC-korpsen moeten dan aantoonbaar investeren in een uitbreiding van 6 fte per 1000 executieve medewerkers, waarna het programmabureau FinEC de investering van de resterende 6 medewerkers financiert. Dit betreft

<sup>40</sup> Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007.

<sup>41</sup> Norm is 18 FinEC-deskundigen per 1000 executieve medewerkers.

<sup>42</sup> Bureau Financieel Onderzoek /Bureau Financiële Recherche.

<sup>43</sup> Hoofd, 2 financieel deskundigen, 2 financieel rechercheurs en adm. ondersteuning.

een uitbreiding via zij-instromers op de aangegeven kwalificaties (zie tabel 2.1). Voor de BR-en is naast de kwalitatieve versterking ook sprake van een versterking door het programma FinEC van 2 fte per BR voor de aansluiting op de proeftuinen van het OM.

In tabel 2.3 is de totale FinEC-formatie van de FinEC-organisaties per 1 januari 2012 weergegeven.

Tabel 2.3: totaal gerealiseerde FinEC-formatie per 1 januari 2012 (in fte)

Politie Korpsen	FinEC formatie voor aanvang programma FinEC; 2009 (in FTE)	Eigen investering in het kader van programma FinEC (in FTE)	FinEC investering exogene financiën; zij-instroom (in FTE)	Totale gerealiseerde/te realiseren FinEC formatie (in FTE) 18/1000
Kennemerland	4,70	7,00	7,00	18,70
Utrecht	15,50	20,50	10,00	46,00
Flevoland	6,50	0,00	4,00	10,50
Gelderland-Midden	9,80	6,00	7,00	22,80
IJsselland	10,00	0,00	6,00	16,00
Midden-West-Brabant	18,00	1,00	7,85	26,85
Hollands Midden	7,00	3,00	6,00	16,00
BRZW	22,00	3,00	8,00	33,00
BRNON	23,00	3,00	7,00	33,00
BRZN	21,00	3,00	7,00	31,00
KLPD	115,00	42,50	30,00	187,50
BR proeftuinen (7X2)	NVT	NVT	14,00	14,00
<b>Totaal</b>	<b>252,50</b>	<b>89,00</b>	<b>113,85</b>	<b>455,35</b>

## Analyse

Uit de informatie van het programmabureau FinEC, de enquête en de interviews komt naar voren dat vooral de FinEC-regio's, NR, BR-en en KMar afnemen geheel of gedeeltelijk in doelstellingen, inrichtingseisen en werkprocessen hebben uitgewerkt. Slechts een kleine meerderheid daarvan heeft de doelstellingen ook doorvertaald naar de (relevante) organisatieonderdelen. Dit geldt ook voor een kleine meerderheid van de niet-FinEC-organisaties. Met name op het wijk- en districtsniveau is de inrichting van het financieel opsporen en het financieel-economisch denken onvoldoende tot stand gekomen. Uit de interviews en de vragenlijsten komt naar voren dat de registratie van de benodigde stuurgegevens kan worden verbeterd. De registratie van conservatoir beslag en wederrechtelijk verkregen voordeel is niet eenduidig en betrouwbaar.

Daarmee is de monitoring van de realisatie van de doelstellingen in de meerderheid van de onderzochte organisaties ontoereikend.

De doelstelling van het programma FinEC Politie is dat eind 2011 een structurele uitbreiding van 126,5 fte bij FinEC-regio's, KLPD en BR-en te realiseren. Uit informatie van het programmabureau FinEC<sup>44</sup> blijkt dat op 1 januari 2012 circa 90 % van de geplande uitbreiding is gerealiseerd.

## Conclusie

Het integreren van de financieel-economische invalshoek is niet van wijk tot wereld tot stand gekomen. Vooral op het niveau van de wijk en het district binnen de regiokorpsen is de inrichting van het financieel opsporen en het financieel-economisch denken onvoldoende tot stand gekomen. Er zijn onvoldoende concrete doelstellingen geformuleerd op de relevante organisatieonderdelen, het ontbreekt aan eenduidige en adequate registratie om hierop te kunnen sturen. De FinEC-organisaties presteren op dit punt beter dan de niet-FinEC-organisaties. De beoogde sterkte-uitbreiding met financieel-economische specialisten is in de FinEC-organisaties grotendeels gerealiseerd.

## 2.2 Toerusting op de financieel-economische invalshoek

In hoeverre zijn de politiemedewerkers in de processen opsporing en handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau toegerust op de FinEC-invalshoek alsook om te gaan met ongewenste beïnvloeding van criminele partijen.

### *Leeswijzer*

Weerbaarheid tegen corruptie maakt zoals eerder aangegeven geen onderdeel uit van het programma FinEC Politie<sup>45</sup>. Vanwege het door de Inspectie gesignaleerde belang van weerbaarheid tegen corruptie heeft zij de reikwijdte van het onderzoek uitgebreid. De resultaten van dit deelonderzoek worden weergegeven onder deelvraag 2.2. Onder deelvraag 2.1 komt de toerusting op de financieel-economische invalshoek van politiemedewerkers in de processen opsporing en handhaving op wijk, district, regionaal en nationaal niveau aan bod.

<sup>44</sup> Resultatenoverzicht Formatie-uitbreiding en Opleidingen Programma FinEC, september 2011.

<sup>45</sup> Brief portefeuillehouder FinEC RKC 20 september 2011.

## Deelvraag 2.1: Toerusting op de financieel-economische invalshoek

### Norm

Politied medewerkers dienen ook daadwerkelijk te zijn toegerust<sup>46</sup> om financieel-economisch opsporen toe te passen. De evaluatie van het project Financieel Rechercheren<sup>47</sup> heeft uitgewezen dat naast kennis ook de opsporingsbereidheid, tijd, capaciteit en prioriteitstelling van invloed zijn op financieel opsporen.

- Kennis is een basisvoorwaarde. Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator opleiding en geoperationaliseerd door te onderzoeken of alle door het programma voorgeschreven opleidingen door de Politieacademie zijn opgeleverd en of de noodzakelijke opleidingen door de aangewezen medewerkers zijn gevolgd. Daarnaast heeft de Inspectie de kennisbeleving (de mate waarin medewerkers zich voldoende toegerust voelen voor financieel-economisch opsporen) van medewerkers in kaart gebracht. De bevindingen zijn hieronder uitgewerkt onder kennis.
- Kennis zonder toepassing leidt niet tot de noodzakelijke opbouw van ervaring en vaardigheden die nodig zijn om haar te kunnen toepassen. Er moet voldoende toegewezen formatieve capaciteit zijn om het te verwachten werkaanbod aan te kunnen. Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator capaciteit en geoperationaliseerd door te onderzoeken of de aangewezen medewerkers ook daadwerkelijk zijn vrijgemaakt voor financieel economisch onderzoek. De bevindingen zijn hieronder uitgewerkt onder capaciteit.
- Naast kennis en geormerkte capaciteit is prioriteit een kritische succesfactor. Als geormerkte FinEC-medewerkers niet in de gelegenheid worden gesteld hun kennis toe te passen leidt dat uiteindelijk niet tot de beoogde ontnemingsresultaten. Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator prioriteit en geoperationaliseerd door te onderzoeken of leidinggevende(n) op alle niveaus in de organisatie ruimte bieden aan financieel-economische opsporing. De bevindingen zijn hieronder uitgewerkt onder prioriteit.

### Bevindingen

#### *Kennis*

Uit een eerdere evaluatie<sup>48</sup> blijkt dat het opbouwen, maar vooral ook het op peil houden van expertise op gebied van financieel-economisch opsporen en ontneming binnen de politie, OM en zittende magistratuur een punt van aandacht blijft. Deze

<sup>46</sup> Onderwijs is een middel om er voor te zorgen dat een medewerker aan een profiel kan voldoen (kwaliteit kan leveren) bijvoorbeeld op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden, houding en ervaring. Dit zorgt bijvoorbeeld voor parate vakkennis en een goede kwaliteit van het administratief werk, waaronder de juridische onderbouwing van processen-verbaal.

<sup>47</sup> Het ei van Columbo, W. Faber en A.A. Van Nunen, 2002.

<sup>48</sup> Het vermogen te af te nemen, Evaluatie ontnemingswetgeving, WODC, 2004.



organisaties moeten blijven investeren in specifiek op afnemen gerichte opleidingen. Het programma FinEC Politie heeft als uitgangspunt dat het integreren van de FinEC-invalshoek in de basisprocessen van de politie aanvullende investeringen vraagt in de opleiding van haar medewerkers. Dit betreft zowel de opleiding voor de specialisten als de opleidingen voor de zittende medewerkers. Het programmabureau FinEC heeft in samenwerking met de Politieacademie binnen initieel en postinitieel onderwijs modules ontwikkeld en bestaande modules laten aanpassen binnen alle processen en op alle niveaus. Met de FinEC-organisaties zijn afspraken gemaakt over de opleiding van de zittende en nieuwe specialisten en de rest van de zittende medewerkers. Niet-FinEC-organisaties (met name politieorganisaties) kunnen ook gebruik maken van de nieuwe en aangepaste modules.

Tabel 2.4: overzicht FinEC-opleidingen en -trainingen Politieacademie

<b>Leergang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leergang recherchemedewerker tactisch rechercheur, afstudeerrichting financiële recherche</li> <li>• Leergang recherchekundige, afstudeerrichting financiële recherchekunde</li> </ul>
<b>Functiegerichte applicaties / kernopgaven</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meewerken aan een financieel rechercheonderzoek</li> <li>• Financieel administratieve waarheidsvinding</li> <li>• Het opstellen van een vermogensvergelijking, kasopstelling en financieel proces-verbaal</li> <li>• Financieel-economische criminaliteit</li> </ul>
<b>Trainingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle techniek voor de opsporingsambtenaar</li> <li>• Opsporen in administraties</li> <li>• Training ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel</li> <li>• Financieel Opsporen en Vermogen Afnemen</li> <li>• Financieel Opsporen voor infodeskmedewerkers</li> <li>• FinEC-opleiding voor zij-instromers</li> <li>• Financieel opsporen voor leidinggevenden</li> <li>• Training Witwassen (FinEC)</li> <li>• Professionele ontmoeting (FinEC)</li> <li>• Vermogensvergelijking en kasopstelling</li> <li>• Ontneming 5-daagse (FinEC)</li> <li>• Money Laundering en Fraude</li> <li>• Financieel Opsporen voor CIE-runners</li> <li>• Masterclass voor strategisch leidinggevenden</li> <li>• Diverse maatwerktrainingen</li> </ul>
<b>Zelfstudie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• E-learningmodule FINEC</li> </ul>

Een kleine minderheid van de respondenten heeft een specifieke opleiding voor financieel opsporen gevolgd. Respondenten uit de FinEC-organisaties volgen beduidend meer een specifieke opleiding dan respondenten uit niet-FinEC-organisaties. Meer respondenten die betrokken zijn bij afnemen hebben een specifieke opleiding gevolgd dan respondenten die niet zijn betrokken.

Een kleine minderheid van de regio's geeft aan dat alle medewerkers op wijkniveau, die belast zijn met afnemen, de noodzakelijke opleiding(en)<sup>49</sup> hebben afgerond. De opleiding voor leidinggevend en de opleiding voor CIE-medewerkers dit een ander beeld, hier heeft een kleine meerderheid van deze medewerkers de noodzakelijke opleiding(en) afgerond. Dit varieert overigens sterk tussen de FinEC-organisaties.

Alle geïnterviewden in de enquête die op operationeel niveau zijn belast met afnemen geven aan voldoende te zijn opgeleid, maar bij hen bestaat behoefte aan meer expertise. De bijdrage van zij-instromers op gebied van kennis en expertise wordt in de interviews vaak als een positieve aanvulling gezien.

Een kleine meerderheid van de regio's geeft aan dat alle medewerkers op districts- en regionaal niveau de noodzakelijke opleiding(en) hebben afgerond. Deze laatste bevinding geldt ook voor een ruime meerderheid van de BR-en, NR en KMar. Uit interviews op tactisch en strategisch niveau blijkt dat de medewerkers van de BR-en, NR en KMar van mening zijn dat leidinggevend in hun organisatie voldoende expertise hebben.

In de enquête worden kennis en ervaring genoemd als belangrijkste succes- en verbeterfactor. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews bij de BR-en, NR, KMar en OM. Goed toegerust personeel is op alle niveaus binnen de politieorganisaties van belang. Opvallend is dat vooral op wijk- en districtsniveau de deskundigheid van de zaakofficieren bij het OM als een verbeterpunt wordt genoemd. Dit beeld wordt niet bevestigd in de interviews met medewerkers vanaf regioniveau. Zij zijn in ruime meerderheid tevreden over de deskundigheid van de zaakofficieren van het OM die op het niveau van de regionale recherche werkzaam zijn.

#### *Capaciteit*

In de FinEC-organisaties is de gewenste formatie-uitbreiding ten tijde van het onderzoek grotendeels gerealiseerd (zie tabel 2.2). Uit evaluatie blijkt dat het van belang is om medewerkers vrij te stellen of te 'oormerken' voor financieel opsporen. Dit oormerken vindt meestal plaats in de vorm van het toekennen van een specifiek profiel aan de medewerkers. Dit gebeurt in de vorm van de toewijzing van een specifieke 'FinEC'-functie of het toevoegen van functiebestanddelen/neventaken aan de reguliere functie, bijvoorbeeld de taakaccenthouders. Uit eerdere evaluaties<sup>50</sup> blijkt dat taakaccenthouders die zijn aangesteld om afnemen van wettelijk verkregen voordeel in basiseenheden en districten te begeleiden en te stimuleren onvoldoende uit de verf zijn gekomen.

Een kleine meerderheid van de regio's geeft aan de deskundigheidsprofielen voor alle operationele medewerkers op wijkniveau en districtsniveau te hebben vastgesteld. Alle regio's hebben deze profielen voor alle operationele medewerkers op regionaal niveau

<sup>49</sup> Voor medewerkers van de basispolitiezorg is een E-learning Zelfstudie "bewustwording FinEC" beschikbaar.

<sup>50</sup> Onder andere 'Het vermogen te ontnemen', Evaluatie ontnemingswetgeving, WODC, 2004.

vastgesteld. Deze bevinding geldt ook voor een ruime meerderheid van de BR-en, NR en KMar.

Op wijkniveau hebben de operationele medewerkers onvoldoende tijd voor financieel opsporen. In de interviews geven deze medewerkers aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om het werk te kunnen doen wat op hen afkomt. Op de andere niveaus geven de regio's een ander beeld. Alle korpsen geven aan op regionaal niveau over geormerkte capaciteit te beschikken. Een ruime meerderheid van de korpsen vindt dat zij op districtniveau over geormerkte capaciteit beschikken. Alle BR-en, NR en KMar geven in de vragenlijst aan over geormerkte capaciteit te beschikken voor financieel opsporen. Voor de KMar komt uit de interviews een ander beeld naar voren. In de districten zijn een beperkt aantal taakaccenthouders aangesteld, maar deze medewerkers zijn niet feitelijk vrijgemaakt voor financieel opsporen.

### Voorbeeld 3

#### Geldkoeriers

Op een dag ontving de teamleider van een onderzoeksteam een proces-verbaal van de Dienst IPOL waarin de volgende (van de opsporingsautoriteiten uit de Verenigde Staten van Amerika) afkomstige informatie staat vermeld:

*“The DEA has received intelligence from an ongoing investigation out of the United States that the following Dutch telephone number is being used by a Spanish speaking male in Amsterdam, The Netherlands; xxxxxxxx. This individual has been identified as a large scale money launderer collecting drug proceeds on a frequent basis in the Amsterdam area.*

*This individual is staying in a hotel.*

Naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeksinformatie werd op dezelfde dag een opsporingsonderzoek gestart. Naar aanleiding van een door Verenigde Staten verstrekte foto kon worden vastgesteld dat de NN man zich meer dan vermoedelijk in een kamer in een hotel in Amsterdam bevond. Tevens kon worden vastgesteld dat hij samen was met twee andere mannen.

Twee dagen later werd er een aanvullend proces-verbaal ontvangen:

*“A large-scale money launderer collecting drug proceeds in the Amsterdam area. At the time of the previous reporting, this unknown male was using Dutch telephone number xxxxxxxx. Recent intelligence from the an ongoing investigation out of the United States has identified a second Dutch telephone number being used by this same individual as xxxxxxxx. DEA intelligence indicates that the unknown male is using this telephone to facilitate his money laundering activities.”*

Uit de ontvangen tapgesprekken kon worden opgemaakt dat de twee mannen die in het bijzin van de NN man waren, vermoedelijk geldkoeriers waren. Verder had de NN man contact met een andere Spaanssprekende man die kennelijk een afspraak met hem wilde om vermoedelijk geld in ontvangst te nemen. In de tapgesprekken gaf hij verder aan dat de twee koeriers twee dagen later via een onbekende route zouden vertrekken naar Midden-Amerika en dat hij zelf van plan was om op dezelfde dag naar Brussel te gaan om vervolgens door te reizen naar Scandinavië. Uit de tapgesprekken kon worden opgemaakt dat hij in het bezit moest zijn van een (grote) hoeveelheid geld.

Operationeel was het onmogelijk om die bewuste dag de boel onder controle te houden. Na overleg met de officier van justitie werd besloten om een doorzoeking te verrichten in het hotel op het moment dat de drie mannen zich daar zouden bevinden.

De volgende dag werd er een doorzoeking verricht op twee hotelkamers van het hotel. Op het moment van binnentreden werd er geconstateerd dat de drie mannen bezig waren met het verpakken van geld. Vervolgens werden deze personen aangehouden. Daarna werden de twee hotelkamers forensisch onderzocht en werd er een onbekende hoeveelheid geld, in het bijzin van de RC overgebracht naar de daarvoor bestemde locatie. Daar werd het geld in het bijzin van de RC geteld. In totaal werd bleek het hier te gaan om een geldbedrag van € 940.000.

De organisaties geven in de vragenlijst aan op grond van diverse overwegingen tot afnemen over te gaan. Veelgenoemde overwegingen zijn de haalbaarheid of mogelijkheden om af te nemen, de beschikbare opsporingscapaciteit<sup>51</sup> en expertise en de prioriteit om af te nemen. Andere overwegingen zijn onder andere resultaatsafspraken, omvang van een zaak en tijdsdruk.

Uit de vragenlijsten komt naar voren dat minder dan de helft van alle ontnemingsacties van de regio's betrekking heeft op het terrein van verdovende middelen en vermogensdelicten. Veelgenoemde vermogensdelicten zijn witwassen en in mindere mate fraude. Mensenhandel is een andere categorie die door de regio's wordt genoemd waarin geregeld ontnemingsactiviteiten worden verricht. De ontnemingsacties bij de BR-en, NR en de KMar laten een ander beeld zien. Deze organisaties hebben meer te maken met ontnemingen bij vermogensdelicten dan ontnemingen bij delicten waar verdovende middelen een belangrijke rol spelen. Daarnaast geeft de KMar aan dat voor ontneming bij migratiecriminaliteit een relatief grote rol is weggelegd.

<sup>51</sup> Met beschikbaarheid wordt hier bedoeld dat deel van de hierboven beschreven capaciteit die daadwerkelijke wordt ingezet voor in dit geval financieel-economisch opsporen.

Van de respondenten uit de enquête is een minderheid in 2011 betrokken geweest bij ontnemingszaken. Van hen is ruim de helft werkzaam op uitvoerend niveau. Als belangrijkste reden om niet tot afnemen over te gaan wordt door de respondenten onvoldoende beschikbare opsporingscapaciteit genoemd. Dit beeld komt eveneens uit de interviews naar voren. Bij de vraag naar voldoende capaciteit geven beduidend meer respondenten uit de FinEC-organisaties die aangeven betrokken te zijn geweest bij ontnemingszaken het antwoord 'ruim voldoende aanwezig' ten opzichte van de niet-FinEC-organisaties.

Uit de enquête blijkt dat capaciteit als een belangrijk verbeterpunt wordt gezien. Dit geldt vooral voor de politieregio's en de KMar. Dit geldt ook voor de verbetering van de samenwerking met andere (keten)partners. Maar ook bij de ketenpartners wordt de beschikbaarheid van capaciteit genoemd als verbeterpunt.

#### *Prioriteit*

Naast beschikbare capaciteit is prioriteit een belangrijke factor bij overwegingen om een bepaalde zaak op te pakken. Uit de vragenlijsten komt naar voren dat op grond van diverse overwegingen tot afnemen wordt overgegaan. Veelgenoemde overwegingen zijn de haalbaarheid of mogelijkheden om af te nemen, de beschikbare capaciteit en expertise en de prioriteit om af te nemen. Een van de andere genoemde overwegingen zijn de gemaakte resultaatsafspraken. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de waan van de dag voor de basispolitiezorg de mogelijkheden voor financieel opsporen sterk beïnvloed. Bij het maken van keuzes over het oppakken van zaken heeft financieel opsporen niet de eerste prioriteit, "bloed gaat voor geld".

Uit de interviews komt naar voren dat de wijk en het district veel prioriteiten kent, maar geen posterioriteiten. De nadruk wordt gelegd op het halen van bepaalde doelstellingen, waardoor de prioriteit niet op afnemen wordt gelegd. Medewerkers in alle onderzochte organisaties geven aan dat daardoor met name de tactisch leidinggevenden van de niet-expertise afdelingen onvoldoende sturing en prioriteit geven aan financieel-economisch opsporen.

Volgens een kleine meerderheid van de respondenten uit de enquête wordt de mogelijkheid van financieel opsporen over het algemeen niet bij alle onderzoeken meegenomen. In minder dan de helft van de gevallen wordt de mogelijkheid van afnemen altijd meegenomen. Een minderheid van de respondenten geeft aan dat afnemen niet tot de standaardprocedures van een opsporingsonderzoek behoort.

De opsporingsdiensten moeten nog het nodige werk verzetten om voordeelontneming tot een integraal onderdeel van de opsporing te maken<sup>52</sup>. Een minderheid van de respondenten uit de enquête geeft aan dat op grond van andere beleidsprioriteiten van zowel de politieorganisaties als van het OM niet tot afnemen wordt overgegaan.

<sup>52</sup> Het vermogen te af te nemen; Evaluatie van de ontnemingswetgeving, WODC.

In de enquête geeft een ruime meerderheid van de respondenten aan dat kennis en ervaring wordt gezien als belangrijkste succesfactor. Om ruime afstand volgen capaciteit en prioriteit. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews.

Een voorbeeld hiervan op wijkniveau is dat politiemedewerkers daar waar dit kan een verdachte direct afstand laten doen van wederrechtelijk verkregen voordeel; goederen afkomstig van bijvoorbeeld winkeldiefstal worden onmiddellijk teruggegeven aan de benadeelde. Uit het Nationaal onderzoek winkelcriminaliteit 2010 van Detailhandel Nederland blijkt dat in 2010 30.970 verdachten door de winkeliers op heterdaad zijn aangehouden en overgedragen aan de politie. Het feit dat de buit terug is, betekent natuurlijk niet dat de winkelier geen overige kosten heeft. Die zijn er wel. Met het voorbeeld van winkeldiefstal wil de Inspectie aangeven dat er, wellicht onbewust en niet geregistreerd, ook op wijkniveau daadwerkelijk een bijdrage aan afnemen wordt geleverd. Dat men op wijkniveau ook complexere situaties kan tegenkomen blijkt uit voorbeeld 4.

#### *Voorbeeld 4*

##### **Een geanonimiseerde F94 mutatie uit BVH van 1 september 2011**

Als motoragenten over een parkeerplaats bij een restaurant langs een snelweg rijden zien ze een blauwe Yamaha R6 met een persoon erop. De bestuurder (man 1) zet op dat moment de motor stil om vervolgens het navigatiesysteem te pakken.

Bij controle blijkt de bestuurder geen rijbewijs bij zich te hebben. Hij geeft aan geen ander identiteitsdocument bij zich te hebben. Bij de fouillering, teneinde zijn identiteit te kunnen vaststellen, treffen ze, behalve zijn paspoort in zijn jas een aantal doorzichtige plastic boterhamzakje met daarin coupures van € 5, € 10, € 20, € 50 en € 200. Dit waren, 13 biljetten van € 5, 56 biljetten van € 10, 64 biljetten van € 20, 28 biljetten van € 50 en 6 biljetten van € 200 (samen € 4505).

De man blijkt bij navraag bij de meldkamer helemaal geen rijbewijs te hebben. Hij is ook al eerder opgepakt voor rijden zonder rijbewijs. Ook dit maal krijgt hij een proces-verbaal

Man 1 verklaart dat hij de motor nodig had om spullen bij zijn ex (vrouw 1) op te halen. Hij vertelt dat hij de motor zonder toestemming heeft geleend van een kennis (man 2). Hij geeft aan dat hij dat wel eens eerder had gedaan en wist waar de sleutels hingen.

Man 1 verklaart dat het geld van zijn broer (man 3) was. Deze broer zou accountant zijn en binnenkort op vakantie gaan. Man 1 geeft aan dat hij dat geld even beheerde omdat het anders zo thuis zou liggen.

De motoragenten nemen contact op met de eigenaar van de motor (man 2). Deze zegt dat hij man 1 toestemming heeft gegeven om met die motor een “boodschap” te doen voor hem. Op de vraag wat voor “boodschap” dat dan was begint man 2 geheimzinnig te doen. Hij wil hier duidelijk niet over praten. Man 1 wordt hiermee geconfronteerd. Ook hij wil hier niet over praten.

Vervolgens geeft man 1 aan dat het geld toch van zijn zus (vrouw 2) was. Die zus woont in de buurt. Hij zou het naar zijn zus brengen maar was de afslag voorbij gereden. Zijn zus zou het geld naar zijn ex (vrouw 1) brengen. De ex (vrouw 1) zou vaak op het adres van man 1 verblijven, net als hij zelf (man 1).

Op dat moment komt man 3 zelf ter plaatse. Hem wordt medegedeeld dat hij niet verplicht is om mee te werken en antwoord te geven op vragen. Hij vertelt dat man 1 net bij hem vandaan komt en bij hem € 4000 had opgehaald. Hij geeft aan dat hij dat geld van een vriend (man 4) had gekregen.

Man 3 vindt het wel gek omdat die vriend nooit geld heeft. Die vriend is volgens hem geen ex van vrouw 1 omdat die vriend ook de vader van haar kinderen is en elk weekend bij haar is. Hij weet niet waar dit geld vandaan komt. Man 3 geeft aan dat hij niet met geld om kan gaan en in de schuldsanering zit en daarom het geld aan zijn broer (man 5) te geven.

Vanwege de uiteenlopende verklaringen met betrekking tot het geld denken de motoragenten aan witwassen. Ze nemen contact op met piket van FINEC in de regio. Deze geven aan dat er wel een zaak van te maken valt maar dat het nog dun is. In overleg met de piket hOvJ van de unit wordt besloten om alles vast te leggen en het geld terug te geven aan de man zonder rijbewijs.

## Analyse

Uit onderzoek en de door het programmabureau verstrekte informatie blijkt dat medewerkers betrokken bij ontneming en leidinggevendens veelal een FinEC-opleiding hebben gevolgd. Dit geldt vooral voor de FinEC-organisaties.

De meeste door de Politieacademie ontwikkelde en aangeboden opleidingen zijn gevolgd door de specialisten die in het kader van FinEC zijn aangesteld.

De uitzondering hierop is de E-learning Zelfstudie bewustwording FinEC voor alle politiemedewerkers. Deze module voor de operationele niet-FinEC-medewerkers wordt in alle organisaties nagenoeg niet gevolgd. Dit heeft volgens de politieregio's te maken met de inhoud en met de studiebelasting van dit opleidingspakket. Dit geldt ook, maar in veel mindere mate voor de opleiding voor leidinggevendens en voor opleiding voor CIE-medewerkers. Dit varieert sterk tussen de FinEC-organisaties.

Voorop wijkniveau is onvoldoende capaciteit voor financieel opsporen. Vrijgemaakte medewerkers zijn met name op regionaal en bovenregionaal niveau te vinden. Ten opzicht van de niet-FinEC-organisaties is er binnen de FinEC-regio's meer capaciteit beschikbaar. Zowel uit de vragenlijsten als de interviews blijkt bij een ruime meerderheid van de politieregio's, de KMar en de BR-en de beschikbare capaciteit niet aansluit bij de gewenste capaciteit.

Financieel opsporen heeft niet altijd prioriteit. De waan van de dag, andere prioriteiten van politie en OM, capaciteit en expertise zijn van invloed op de prioritering van financieel-economisch opsporen. De houding van een (tactisch) leidinggevende is hierbij een belangrijke factor. Uit de interviews blijkt dat leidinggevendens organisatiebreed op tactisch niveau onvoldoende sturing en prioriteit geven aan financieel-economisch opsporen.

## Conclusie

De politiemedewerkers in de FinEC-organisaties zijn beter toegerust dan de medewerkers in de niet-FinEC-organisaties (meer FinEC-opleidingen, capaciteit en prioriteit). Dit geldt met name voor het districtelijke, regionale, bovenregionale en nationale niveau. Er is onvoldoende geoormerkte capaciteit, in het bijzonder op wijk- en districtsniveau, om financieel opsporen organisatiebreed tot een blijvend succes te maken. Met name op tactisch niveau wordt er onvoldoende sturing en prioriteit gegeven aan financieel opsporen. Hierdoor kunnen de opgeleide medewerkers hun verworven kennis onvoldoende in ervaring omzetten en borgen.



## Deelvraag 2.2: Toerusting op weerbaarheid tegen corruptie

In hoeverre zijn de politiemedewerkers in de processen opsporing en handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau toegerust op de FinEC-invalshoek alsook om om te gaan met ongewenste beïnvloeding van criminele partijen (weerbaarheid tegen corruptie)?

Corruptiebestrijding is geen specifiek onderdeel van het programma FinEC Politie<sup>53</sup>. Aan financieel-economisch opsporen zijn wel duidelijke corruptierisico's verbonden. Criminelen worden direct geraakt als hun verdiensten worden afgenomen. Functionarissen en organisaties die crimineel verkregen vermogen zoeken of ermee in aanraking komen, zijn een potentieel doelwit voor corruptie. De aandacht voor weerbaarheid draagt bij aan het tegengaan van ondermijning van de integriteit van overheden en andere actoren in de samenleving. Hoewel weerbaarheid/integriteit geen onderdeel van het programma FinEC Politie is, heeft de Inspectie dit aspect vanwege de bevindingen uit eerdere onderzoeken toch in dit onderzoek betrokken.

### Norm

Weerbaarheid tegen corruptie wordt langs drie pijlers beoordeeld:

- Is er aandacht voor preventie en wordt die ook daadwerkelijk ervaren? Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator preventie en geoperationaliseerd door te onderzoeken of de organisaties specifiek preventiebeleid tegen corruptie hebben geformuleerd;
- Is er een alerte houding die gepaard gaat met effectieve controle, zodat er een detectiekans is voor corruptie? Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator detectie en geoperationaliseerd door te onderzoeken of de medewerkers binnen de organisaties zijn toegerust in het herkennen en (effectief) reageren en controleren op signalen van corruptie;
- Is er inzet van repressieve middelen bij vermoedens van een corruptievoorval? Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator repressie en geoperationaliseerd door te onderzoeken of er beleid is en instrumenten zijn om op te treden tegen corruptie.

### Bevindingen

Maatregelen ter versterking van weerbaarheid tegen corruptie reiken van *preventie* tot *repressie*. Opsporing is één instrument van repressie, zwaar en bewerkelijk maar ook met veel mogelijkheden en bevoegdheden omkleed. *Detectie* van signalen markeert een

<sup>53</sup> Dit was eerst wel voorzien, maar bij de inperking van het programma heeft de interdepartementale stuurgroep andere keuzes gemaakt. Corruptie viel daardoor weg als apart aandachtsgebied. Wel is apart geïnvesteerd in versterking van de Rijksrecherche en het OM. Zie brief d.d. 20 september 2011 van het onderzoeksprogramma FinEC aan het hoofd van de Inspectie.

grens tussen preventie en repressie: zonder kennis van een voorval is repressief optreden veel moeilijker te richten<sup>54</sup>.

Er is binnen de politie veel aandacht voor integriteitsbeleid, maar er is geen algemeen gehanteerde definitie van corruptie<sup>55</sup>. Uit het onderzoek komen meerdere definities naar voren, zoals aannemen van steekpenningen door ambtenaren, valsheid in geschrifte en verstrekken van gunsten. Minder dan de helft noemt geen specifieke definitie van corruptie.

Een ruime meerderheid van de organisaties zegt de nadruk te leggen op preventie, soms met aanvullende aandacht voor repressie. Met name de KMar zet sterk in op preventieve en repressieve acties. Uit de enquête komt naar voren dat deze activiteiten voor een ruime meerderheid van de respondenten niet zichtbaar zijn.

Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren, zowel binnen dezelfde eenheden als tussen de verschillende niveaus. Meer functionarissen op strategisch niveau geven aan dat aandacht wordt besteed aan verhoogde integriteitsrisico's dan functionarissen op operationeel niveau.

Een aantal geïnterviewden ziet hier specifiek een rol voor leidinggevend. Zij moeten bijvoorbeeld specifiek worden getraind op signaalherkenning en over een goede sociale antenne beschikken. Uit een aantal antwoorden komt duidelijk naar voren dat een alerte, proactieve benadering soms ontbreekt. Ook hier is er verschil in zienswijze tussen geïnterviewden die werken in hetzelfde korps.

Meerdere gesprekspartners wijzen op het belang van transparant werken en een open cultuur binnen de organisatie, zodat afwijkingen makkelijker zichtbaar en bespreekbaar worden. Uit de antwoorden blijkt ook dat de geïnterviewden zelf wel indicatoren zien. Het gaat dan vooral om onvoorspelbaar of onverklaarbaar gedrag van collega's, het onderhouden van ongebruikelijke contacten en het bezoeken van bepaalde locaties.

Minder dan de helft van de organisaties richt de interne aandacht primair op repressie. Als instrumenten van repressie worden disciplinaire maatregelen genoemd, net als onderzoek door het eigen bureau interne zaken. In incidentele gevallen wordt de Rijksrecherche ingeschakeld. De meeste geïnterviewden geven eveneens aan dat als zich een voorval voordoet, hiertegen wordt opgetreden. Dit begint bij het aanspreken

<sup>54</sup> In bijlage 2 wordt nader ingegaan op de betekenis en onderlinge samenhang van het begrippentrio preventie, detectie en repressie.

<sup>55</sup> Zie eerder onderzoek, bijvoorbeeld Rijksrecherche, 'Niet voor persoonlijk gebruik!' (2010), Van Hulten, 'Corruptie, handel in macht en invloed' (2011). Het woord 'corruptie' komt ook niet voor in het Wetboek van Strafrecht. Dat kent een aparte titel over ambtsmisdrijven. Daarin is bijvoorbeeld opgenomen het aannemen van steekpenningen of het verstrekken van vertrouwelijke informatie. Artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering geeft nadere aanwijzing wat onder een ambtsmisdrijf wordt verstaan.

op afwijkend gedrag. Als mogelijke volgende stappen worden genoemd: het inschakelen van de eigen leiding, het eigen bureau interne zaken en het OM/Hoofdofficier van Justitie.

#### *Externe corruptie*

Aanwijzingen van corruptie bij externe partijen worden niet altijd onderzocht of doorgemeld. Als blijkt dat de inzet van partners leidt tot problemen, wordt er -althans in de voorbeelden uit de interviews- niet altijd op gerechercheerd. Wel worden de eigen procedures zo aangepast dat het risico van corruptie bij partners voor de effectiviteit van de opsporing en ontneming wordt verkleind.

#### *Voorbeeld 5*

##### **Rijksrecherche ingeschakeld**

In een onderzoek van het regiokorps Gelderland-Zuid komt informatie beschikbaar over een mogelijk corrupte gemeenteambtenaar. Dit is gemeld aan de Rijksrecherche die nader onderzoek instelt. Verschillende ambtenaren blijken giften te accepteren van een bouwbedrijf, in ruil voor vertrouwelijke informatie rond aanbesteding van projecten, meerwerk of betaling van facturen voor fictieve werkzaamheden.

Het OM brengt na het onderzoek zestien verdachten voor de strafrechter. Twee managers van het bedrijf worden begin 2011 veroordeeld tot gevangenisstraffen van veertien en zes maanden. Vier ambtenaren krijgen onvoorwaardelijke gevangenisstraffen uiteenlopend van twaalf tot zes maanden wegens onder meer het aannemen van steekpenningen. In totaal worden negen ambtenaren veroordeeld alsook de echtgenote van één van hen. Zes ambtenaren krijgen een tijdelijk beroepsverbod oplopend tot drie jaar opgelegd. Vijf verdachten hebben al eerder geschikt of een taakstraf geaccepteerd. Een aantal van de verdachten en het OM heeft hoger beroep ingesteld. Dit loopt nog.

De betrokken vestiging van het bouwbedrijf is door het hoofdkantoor gesloten, de top is gereorganiseerd. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft een boete van € 3 miljoen opgelegd. Onderzoek om de betrokken ambtenaren hun voordeel af te nemen loopt.

#### **Analyse**

Uit het onderzoek komt naar voren dat de organisaties weinig specifiek op corruptie gerichte maatregelen noemen. De interviews geven het beeld dat wel aandacht aan corruptie wordt besteed in het licht van het algemene integriteitsbeleid. Een ruime meerderheid van de organisaties heeft geen vastgesteld beleid ten aanzien van corruptie of weerbaarheid tegen corruptie.

## Conclusie

De politie heeft veel aandacht voor integriteit, maar binnen de politie is geen algemeen gehanteerde definitie van corruptie. De politie legt de nadruk op preventie in de eigen organisatie en minder op detectie van corruptie in de eigen organisatie en in de maatschappij. Omdat het algemene integriteitsbeleid niet wordt geconcretiseerd naar financieel opsporen zijn de preventieve activiteiten voor de medewerkers minder zichtbaar. Over op externe detectie gerichte maatregelen is geen eenduidig beeld naar voren gekomen.

## 2.3 Interne, interregionale en internationale ketensamenwerking

In hoeverre ervaart de politie bij de FinEC-invalshoek knelpunten bij de samenwerking met de relevante ketenpartners?

### *Leeswijzer*

In een maatschappij waarin grenzen vervagen, zeker als het gaat om financiële stromen, is het van belang de financieel-economische invalshoek niet alleen binnen nationale kaders te zien. De financieel-economische invalshoek geldt ook op internationaal politiewerk. Het FinEC-onderzoek van de Inspectie richt zich dus ook op de internationale samenwerking. Internationale samenwerking vergt extra inspanning, in het bijzonder op het gebied van conservatoir beslag en het beginsel van wederzijdse erkenning.

Hieronder volgen in dat licht de bevindingen van het onderzoek gericht op de vraag of de politie knelpunten ervaart bij de samenwerking, zowel binnen de eigen organisatie, binnen interregionale verbanden als binnen de ketensamenwerking. Bij een aantal belangrijke ketenpartners wordt afzonderlijk stilgestaan. Bij de analyse worden deze bevindingen afgezet tegen de kwaliteitscriteria voor ketensamenwerking. Echter voor samenwerking hebben de samenwerkende partners een gelijke verantwoordelijkheid voor de resultaten van die samenwerking. De Inspectie heeft geen onderzoek kunnen doen naar de bereidheid en bijdrage van de (keten)partners van de politie. In die zin zijn de bevindingen en conclusies onder deelvraag 3.1 alleen het resultaat van het onderzoek bij de politieorganisaties. Bevindingen vanuit de geconsulteerde ketenpartners moeten dan ook in dat licht gezien worden.

Onder deelvraag 3.2 volgen dan de bevindingen bij internationale samenwerking.

## Deelvraag 3.1: Interne, interregionale en ketensamenwerking

### Norm

Om de kwaliteit van de (keten)samenwerking te kunnen beoordelen heeft de Inspectie voor de analyse van de vragenlijsten, enquête en interviews gebruik gemaakt van de kwaliteitscriteria voor ketensamenwerking<sup>56</sup>. Zij heeft hiermee een beeld gekregen over:

- de indicator doelconvergentie, geoperationaliseerd door te onderzoeken of alle samenwerkende partijen overeenstemming hebben over de te bereiken doelen en resultaten in de samenwerking;
- de indicator ketenregie, geoperationaliseerd door te onderzoeken of er sturing en afstemming plaatsvindt binnen die samenwerking;
- de indicator gedeelde analyse, geoperationaliseerd door te onderzoeken of er sprake is van een gezamenlijk beeld van de aan te pakken criminaliteit en wijze van aanpak;
- de indicator informatiecoördinatie, geoperationaliseerd door te onderzoeken of er afspraken zijn over vastlegging, afstemming en uitwisseling van gegevens die nodig zijn om de samenwerking te kunnen (bij)sturen en de (gezamenlijke) resultaten te kunnen verantwoorden. Vervolgens is ook onderzocht of er wordt (bij)gestuurd.

### Bevindingen

Het programma FinEC Politie is afgeleid van het ketenprogramma 'Veiligheid begint bij Voorkomen'<sup>57</sup>. Het politieprogramma FinEC Politie heeft naast de versterkingsdoelstellingen op de politieorganisaties ook samenwerkingsdoelstellingen geformuleerd<sup>58</sup>. Samenwerken en informatie uitwisselen met partners in de keten (zoals bestuur, OM, FIOD en de Belastingdienst) is daarbij essentieel, evenals een breed repertoire aan maatregelen (strafrecht, bestuursrecht, fiscaal recht, signaleren, adviseren, communicatie, tegenhouden, preventie) dat op maat kan worden ingezet om met een beperkte inspanning het beste resultaat voor de samenleving op te leveren.

<sup>56</sup> Toezichtskader Integraal Toezicht Jeugdzaken, kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl).

<sup>57</sup> "Het programma zal zich niet alleen richten op de opsporing en vervolging van individuele daders en ontmanteling van criminele organisaties, maar ook op de achterliggende gelegenheidsstructuren. Daarbij zal niet alleen gebruik worden gemaakt van het (nationaal en internationaal) strafrechtelijk instrumentarium, maar zeker ook van bestuurlijke en preventieve mogelijkheden", Brief minister van Justitie 13 december 2007 kenmerk 5521597/07.

<sup>58</sup> In haar programmavoorstel gaat het programmabureau FinEC er van uit dat 'een nauwe samenwerking tussen de opsporingspartners politie, OM, FIOD en BOD-en bij zowel sturing als uitvoering, vanzelfsprekend is. Geen beperking tot het toepassen van het strafrecht, maar ook maatregelen op maat toepassen bijvoorbeeld op grond van bestuurs- of fiscaal recht. De partners in de keten zijn aanspreekbaar op meetbare resultaten. Individuele afrekening staat haaks op de gewenste samenwerking.'

Samenwerking vergroot dus de slagkracht van de politie door het bundelen van expertise en capaciteit van alle relevante (keten)partners. Samenwerking heeft zowel betrekking op de interne samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de opsporingsorganisaties, (inter)regionale samenwerking<sup>59</sup> als met externe partners. In de regio Brabant-Noord wordt er bijvoorbeeld op regionaal niveau samengewerkt in een regionaal bondgenootschap voor veiligheid door een aantal gemeenten, de politie en het OM bij de bestrijding van wietteelt en het witwassen van crimineel geld<sup>60</sup>.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote diversiteit aan ketenpartners en in- en externe samenwerkingsverbanden bestaat. Als meest relevante ketenpartners worden OM en FIOD genoemd. Daarnaast werkt de politie samen met diverse organisaties zoals de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Belastingdienst, de Douane, de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), de gemeenten, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en binnen de private sector bijvoorbeeld met banken, energiemaatschappijen, woningcoöperaties en koepelorganisaties van advocaten, makelaars en notarissen. Deze samenwerking kan op basis van afspraken een meer structurele vorm hebben of op ad hoc basis tot stand komen.

#### *Interne en interregionale samenwerking*

Uit de interviews komt naar voren dat op verzoek van medewerkers op wijk- en districtsniveau veelal de financieel experts op regionaal of soms bovenregionaal niveau ondersteuning en advies bieden. De betrokkenheid van de BR bij de politieregio's is groter dan de NR. Medewerkers van FinEC-regio's ervaren beduidend meer ondersteuning dan medewerkers van niet-FinEC-regio's. De medewerkers van de FinEC-regio's ervaren deze samenwerking over het algemeen als voldoende.

Op operationeel niveau wordt de samenwerking over het algemeen meer positief ervaren dan op de bovenliggende niveaus. Respondenten geven aan dat dit komt omdat dan het doel (oplossen van een specifieke zaak), de sturing, de onderliggende analyse en stuur- en verantwoordingsafspraken helder zijn.

#### *Ketenpartner - OM*

Het OM heeft in 2008 een eigen versterkingsprogramma FinEC OM<sup>61</sup> opgestart. Uit de interviews met het OM blijkt dat zij met haar versterkingsprogramma FinEC OM vooral geïnvesteerd heeft in het verbeteren van de professionaliteit bij arrondissementen, BR-verbanden, fraudemeldpunten en het Functioneel Parket. Uitgangspunt hierbij is dat de 1<sup>e</sup> lijn (arrondissementsparket) de 2<sup>e</sup> lijn (Functioneel Parket) moet kunnen vinden daar waar het gaat om de inzet van specifieke kennis of expertise.

<sup>59</sup> De Regeling nationale en bovenregionale recherche spreekt in dit verband over de bundeling van onderzoekscapaciteit en de verbetering van de aanpak van regio-overstijgende vormen van middenzware criminaliteit.

<sup>60</sup> Binnenlands Bestuur d.d. 21 oktober 2011; Samen zijn we één politie.

<sup>61</sup> Programma Financieel-economische Criminaliteit, visie en Plan van Aanpak Openbaar Ministerie, januari 2008.

Binnen het versterkingsprogramma FinEC OM zijn er door het OM proeftuinen opgezet op het gebied van onder andere hennep en mensenhandel. Uit de interviews blijkt dat het politieprogramma FinEC Politie en het Programma FinEC OM na hun start alsnog samenwerkingsafspraken hebben gemaakt rondom deze proeftuinen. Het politieprogramma heeft in dat kader besloten de teams van de BR te versterken met elk twee FinEC-specialisten opdat deze expertise aangewend kan worden in de BR-werkgebieden waar de proeftuinen worden uitgevoerd. De FinEC-organisaties en de proeftuinen kennen weinig overlap. Slechts in drie gevallen is er sprake van een FinEC-regio die ook deelneemt aan een proeftuin van het programma FinEC OM.

#### *Voorbeeld 6*

##### **De growshop**

In een middelgrote gemeente was op een industrieterrein een grote growshop gevestigd, evenals een 'groothandel voor verlichting, ventilatie & aanverwante artikelen'; zijnde een toeleverancier voor growshopbenodigdheden. Dit met een omvang van IKEA-achtige aard. Rond deze twee bedrijven waren nog een aantal ondernemingen georganiseerd, onder andere een assemblagebedrijf en een uitzendbureau. Dit samenstel van ondernemingen, waar in totaal ongeveer 100 mensen werkten, werd geleid door een familie; zijnde vader, zoon en moeder. In feite waren deze bedrijven de façade voor criminele activiteiten in de hennep-teelt; niet alleen in Nederland, maar nadrukkelijk ook in Engeland, Duitsland, Spanje en Tsjechië. De bedrijven waren ook altijd prominent aanwezig op de cannabisbeurzen in Europa. Veel van de producten waren uitsluitend bestemd voor de hennep-teelt. De gemeente heeft nooit kunnen ingrijpen; de bedrijven waren niet vergunningplichtig. De Belastingdienst kreeg veel signalen, maar kon niet voldoende achter de façade kijken.

Via een Regionaal Convenant werden deze bedrijven via integrale aanpak door de gemeente, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en politie aangepakt. De doelstelling was om aan te tonen dat de ondernemingen gestart waren met crimineel geld. De opbrengsten zouden dan vervolgens besmet zijn. De strategie was op deze doelstelling gebaseerd. De strafrechtelijke invalshoek was om het witwassen van geld aan te tonen, onder andere via leveringen aan buitenlandse hennepkwekerijen van goederen die in ons land niet, maar in het buitenland wel verboden zijn.

Er is zoeking gedaan door 450 man in acht woningen in Nederland, een in België, drie woningen in Spanje, een in Aruba en in elf bedrijfspanden. Er waren vijftien disciplines bij betrokken. Bedrijven werden gesloten en failliet verklaard, er werd klassiek, conservatoir en fiscaal beslag gelegd op de inventaris en immense voorraden van de bedrijven, op woningen en grond, inboedel van woningen en op acht luxe auto's, waaronder een Porsche, Audi Q7 en een Bentley Continental.

Alleen al op de handelsvoorraad is er voor € 20.000.000 beslag gelegd. Het afvoeren hiervan koste twee weken. Tevens werd er beslag gelegd op onroerend goed in het buitenland. Bovendien konden facilitators, die de façade van legaliteit hadden helpen bouwen, worden aangepakt. Tevens leverde deze samenwerking voor de Belastingdienst aanvullende informatie op om op grote schaal correcties door te voeren. De gemeente heeft op basis van dit onderzoek haar beleid rond vergunningen en de toepassing van de Opiumwetmogelijkheden aangepast.

In het kader van de proeftuinen zijn er ook samenwerkingsafspraken met het lokale bestuur gemaakt. Uit de interviews komt naar voren dat vooral functionarissen op wijk- en districtsniveau via dergelijke verbanden contact hebben met de gemeentelijke kolom. Aangegeven is dat voor deze samenwerking geldt dat de kwaliteit van de samenwerking vaak verbetert naarmate er meer wordt samengewerkt en de resultaatdoelen zijn gedeeld.

Uit de interviews komt naar voren veelal op initiatief van de politie (het onderzoeksteam) en in overleg met het OM een financieel onderzoek wordt gestart. Dit gegeven sluit aan bij de resultaten uit de enquête. De beslissing om daadwerkelijk tot afnemen over te gaan berust veelal bij het OM. Dit beeld komt eveneens uit de enquête naar voren. In verschillende stadia van een opsporingsonderzoek vindt samenwerking tussen politie en OM/BOOM plaats. Deze samenwerking wordt over het algemeen als positief ervaren.

De politie signaleert een aantal problemen in haar samenwerking met het OM. Een veel genoemd probleem is dat de zaakofficieren niet altijd voldoende kennis en capaciteit ten aanzien van ontnemingszaken hebben. Ook het BOOM herkent dit probleem en is van oordeel dat officieren van justitie nog meer financieel moeten gaan denken en zich meer dienen te specialiseren op ontnemingswetgeving. Uit de interviews komt daarnaast naar voren dat naar de mening van de politie afnemen bij het OM meer prioriteit dient te krijgen. In enkele regio's is er een capaciteitstekort bij het OM, waardoor er door de gekozen prioriteitstelling bij het OM minder ontnemingszaken worden opgepakt. Op de vraag naar de belangrijkste redenen om niet tot afnemen over te gaan antwoordt bijna een minderheid van de respondenten: andere beleidsprioriteit(en) van het OM.

#### *Ketenpartner - BOOM*

Een belangrijke partner voor de politie in ontnemingszaken is het BOOM. Het BOOM heeft een aantal taken, waaronder het delen van kennis, geven van advies over ontnemingsvraagstukken aan de opsporingsdiensten en het zelfstandig afdoen van complexe ontnemingszaken (vermogenstracering). Daarnaast biedt het BOOM het OM ondersteuning op het gebied van ontneming, beheert het conservatoir beslag en begeleidt feitelijk de incasso van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).



Uit het onderzoek blijkt dat in het bijzonder ten aanzien van de eerste twee taken het BOOM samenwerkt met de politie. Op decentraal niveau voeren de teamleiders van het BOOM overleg over samenwerking met de verschillende partners. In een aantal regio's zijn handhavingsafspraken met partners gemaakt.

Een ruime meerderheid van regio's geeft aan in onderzoek gebruik te maken van de expertise en ondersteuning van het BOOM. Het gaat bij de ondersteuning vooral om complexe en grensoverschrijdende zaken. Een ruime meerderheid van deze respondenten ervaart de steun van het BOOM als voldoende/ruim voldoende.

Het BOOM constateert sterke verschillen tussen de regio's. Dit heeft voornamelijk te maken de mogelijkheden om expertise in te zetten (beschikbaarheid en inzetbaarheid). Ook in FinEC-regio's heeft afnemen niet altijd de verwachte prioriteit en wordt het BOOM vaak te laat bij opsporingsonderzoeken van de politie betrokken. Tevens ervaart het BOOM dat de financiële paragraaf in projectvoorstellen voor financieel onderzoek inhoudelijk vaak onvoldoende wordt gevuld.

#### *Ketenpartner – FIOD/Belastingdienst*

Zowel uit de vragenlijsten en de interviews als uit de enquête komt naar voren dat de Belastingdienst en de FIOD belangrijke ketenpartners zijn. Het gaat in deze samenwerkingsrelatie om contacten in zowel de opsporingsfase (door het verstrekken van informatie) als in de handhavende fase (door het nemen van een fiscale ontnemingsmaatregel). Een grote meerderheid van de respondenten is tevreden over deze samenwerking, vooral in de opsporingsfase. Het gaat hierbij vooral om informatie-uitwisseling. In de interviews komt daarbij naar voren dat het fiscale instrumentarium van handhavende middelen een welkome aanvulling is in de strijd tegen financieel-economische criminaliteit.

De Belastingdienst en de FIOD zijn van mening dat van het programma FinEC Politie een geringe positieve invloed is uitgegaan op de wijze van samenwerken. De FIOD heeft aangegeven dat zij 35 fte hebben vrijgemaakt om politieregio's te adviseren en ondersteunen bij financiële onderzoeken. Deze medewerkers kunnen door de regio's worden ingehuurd bij de uitvoering van opsporingsonderzoeken. Deze mogelijkheid wordt door de regio's niet volledig benut. Er is sprake van een beperkte ondersteuning met financiële expertise bij de uitvoering van onderzoeken van de politie (zowel FinEC-regio's als niet-FinEC-regio's).

Op nationaal niveau werkt de FIOD intensief samen met de NR in twee grote fraude/witwasteams van in totaal 40 personen. In de financiële onderzoeken van deze teams worden tevens nieuwe onderzoeksmethoden ontwikkeld. Over deze samenwerking is de FIOD positief.

Volgens de Belastingdienst en de FIOD bestaat de samenwerking met de regio's tot op heden voornamelijk uit informatie-uitwisseling (fiscale gegevens) door de FIOD aan de regio's. Informatie delen met de FIOD door de politie vindt weinig plaats. Ook de

Belastingdienst en de FIOD kunnen mogelijk gebruik maken van de informatie, die de politie in het kader van opsporingsonderzoek heeft vergaard. Deze organisaties achten het van belang om met politie goede afspraken te maken over terugkoppeling van informatie uit strafzaken.

Het programma FinEC Politie heeft naar de mening van de Belastingdienst en de FIOD geleid tot een grotere aandacht voor en uitvoering van financieel opsporen bij de politie. De aanpak en uitvoering van het programmabureau FinEC heeft daar zeker toe bij gedragen. Bij de FIOD bestaat scepsis over de borging van financieel opsporen bij de politie, mede gezien de ervaringen met de Bureaus Financiële Ondersteuning in de jaren '90. Twijfels bestaan in hoeverre financieel opsporen een vast aandachtspunt in opsporingsonderzoeken wordt. De politie is nog teveel gericht op de strafrechtelijke afdoening van strafzaken.

#### *Ketenpartner - RIEC's*

De vragenlijsten en interviews tonen aan dat in een grote meerderheid van de regio's de gemeenten een rol spelen in de financieel-economische ketenaanpak van criminaliteit. Dit gebeurt in verschillende regio's via het RIEC. Uit de "*Verantwoording Veiligheid begint bij Voorkomen*" (2010) blijkt dat de RIEC's bij de bestuurlijke aanpak een belangrijke rol bij de informatie-uitwisseling wordt toegedicht. Minder dan de helft van de regio's meldt een samenwerkingsverband met de RIEC's. Een vergelijkbaar beeld komt ook uit de enquête naar voren.

Uit gesprekken met de regio's blijkt dat informatiedeling door 'taal- en cultuurverschillen' van partners in de RIEC's wordt belemmerd. De gesprekken wijzen ook uit dat de kwaliteit van de samenwerking vaak verbetert naarmate er meer wordt samengewerkt. De politie heeft hiervoor in het kader van het programma FinEC Politie bestuurskundigen toegevoegd aan de politieorganisatie. Knelpunt in de samenwerking met alle organisaties wordt genoemd het hoge verloop van deelnemers met kennis en kunde. Een enkele regio geeft in de interviews aan dat de bestuurlijke signalen nog van onvoldoende kwaliteit zijn om ze in te zetten in een opsporingsonderzoek. Ook de bestuurlijke adviezen van de politie blijken nog van onvoldoende kwaliteit voor gebruik door het bestuur.

## Analyse

#### *Doelconvergentie*

Een belangrijk knelpunt in de totstandkoming van de samenwerking is volgens de respondenten de verschillen in organisatiebelangen en resultaatsverplichtingen bij de samenwerkende organisaties. Dit probleem doet zich meer voor als er incidenteel, formeel samenwerking wordt gezocht ten opzichte van meer systematische en langdurige vormen van samenwerking. Bij de ad hoc samenwerking spelen volgens de respondenten vooral de verschillen in organisatiedoelen, werkwijze, cultuur en de gevoelde noodzaak tot samenwerking een belangrijke rol in de mate van tevredenheid over de samenwerking. Respondenten geven aan dat dit gebrek aan gezamenlijke

doelen in veel gevallen niet is opgelost als de partijen feitelijk starten met samenwerken. Politieke en bestuurlijke druk om hoe dan ook te gaan samenwerken, speelt daarin naar de mening van respondenten een belangrijke rol. Binnen de opsporings- en vervolgingsketen ervaren de respondenten dat er meer sprake is van samenvallende doelen, cultuur en werkwijze dan daarbuiten. Met name bij de bestuurlijke samenwerking wordt dit door een meerderheid van de respondenten als een belangrijk knelpunt in de effectiviteit van de samenwerking ervaren.

#### *Ketenregie*

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij financieel opsporen en afnemen veel organisaties zijn betrokken en een grote verscheidenheid van samenwerkingsvormen kent. Er is veelal sprake van een casusgerichte samenwerking tussen partners. Sturing en afstemming vindt dan ook op casusniveau plaats. Er is nog geen sprake van een structurele ketensamenwerking.

In het onderzoek geven de respondenten bij de politie aan dat het initiatief tot het opstarten van financieel-economische opsporingsonderzoeken in ruime meerderheid bij de politie ligt. De sturing op de onderzoeken is in een ruime meerderheid van de gevallen bij de regionale weeg- en stuurploegen belegd. De feitelijke eindverantwoordelijkheid ligt volgens alle respondenten bij het OM. Een kleine meerderheid van de regio's geeft aan dat de gemeenten een rol spelen bij de aanpak van financiële criminaliteit. De RIEC's spelen daarin volgens een kleine minderheid van de regio's een feitelijke rol in de sturing. Het bestuur is naar de mening van de respondenten onvoldoende betrokken bij de besluitvorming, sturing en aanpak van financieel-economische criminaliteit. Dit geldt ook voor de fiscale (keten)partners (belastingdienst), voor zover ze niet in de opsporing betrokken zijn.

#### *Gedeelde analyse*

Uit gesprekken met de politieorganisaties blijkt dat informatiedeling en analyse door 'taal- en cultuurverschillen' van partners in de samenwerking wordt belemmerd. In het bijzonder in de bestuurlijke samenwerking binnen de RIEC's wordt dit probleem benoemd. Binnen de opsporings- en vervolgingsketen wordt dit niet als een knelpunt benoemd. De gesprekken wijzen ook uit dat de kwaliteit van de gezamenlijke analyse vaak verbetert naarmate er meer wordt samengewerkt en er meer wordt geïnvesteerd in multidisciplinaire analyseteams.

#### *Informatiecoördinatie*

De afspraken over de berekening en toerekening van de te bereiken ontnemingsresultaten worden door respondenten op tactisch en strategisch niveau als knelpunt in de samenwerking genoemd. Respondenten geven aan dat dit meer speelt bij samenwerking tussen (keten)organisaties als samenwerking binnen organisaties (intern of interregionaal). Maar ook interregionaal ervaren respondenten een verschil in afspraken over de stuur- en verantwoordingsgegevens.

In de interviews komt naar voren dat het terugkoppelen van informatie over het verloop van het financiële onderzoek en de bereikte resultaten waardevol is. Deze terugkoppeling geschiedt niet standaard en is voor verbetering vatbaar. Voornamelijk op wijkniveau ervaren de medewerkers minder terugkoppeling. Omdat deze medewerkers minder bekend zijn met financieel opsporen is terugkoppeling volgens een aantal regio's van belang en dient als een motivering om op dit niveau financieel-economische opsporing toe te passen. Ook kan het een bijdrage leveren aan het versterken van de intelligencepositie van de politie. Maar ook de Belastingdienst en FIOD voorzien de politieorganisaties veelvuldig van fiscale gegevens binnen opsporingsonderzoeken, maar ontvangen naar hun mening nog te weinig informatie van politieonderzoeken terug die kan bijdragen aan het nemen van (nadere) fiscale acties en maatregelen.

## Conclusie

Daar waar de politie met (keten)partners samenwerkt aan concrete zaken verloopt de samenwerking in de regel naar tevredenheid. Als echter de samenwerking wordt afgezet tegen de doelstelling van programma FinEC Politie om te komen tot betere samenwerking en informatie-uitwisseling met (keten)partners constateert de Inspectie dat de daarvoor vereiste samenwerking en integrale (operationele) besluitvorming tussen (keten)partners nog onvoldoende tot stand is gekomen. De focus van het programma FinEC Politie is meer gericht op de organisatorische inbedding van FinEC dan op het versterken van de ketenbrede samenwerking. Bestuur en andere (keten) partijen zijn onvoldoende mee ontwikkeld met politie en OM.

## Deelvraag 3.2: Internationale samenwerking

In hoeverre ervaart de politie bij de FinEC-invalshoek knelpunten bij de internationale samenwerking?

### Norm

De EU-landen moeten contactpunten oprichten voor het ontnemen van criminele vermogensbestanddelen<sup>62</sup>. Hiermee kan een effectievere uitwisseling van opsporingsinformatie en best practises worden bewerkstelligd. Dit heeft de Inspectie vertaald in de indicator Asset Recovery Office (ARO) en geoperationaliseerd door te onderzoeken of dit contactpunt is ingericht en of het ook feitelijk functioneert bij het ontnemen van criminele vermogensbestanddelen in of voor het buitenland.

<sup>62</sup> EU-raadsbesluit 2007/845/JBZ.

## Bevindingen

In zijn visie op de internationalisering van de Nederlandse politie<sup>63</sup> geeft de RKC i.o. aan vier strategische doelen te hebben, vier “windrichtingen”. Dit zijn:

- Samenwerking in het kader van de Europese Unie;
- Informatie-uitwisseling en rechtshulp;
- Landenbeleid nieuwe stijl (waaronder vredesmissies);
- Onderwijs en ontwikkeling van mensen.

De politie ontwikkelt momenteel een concreet werkprogramma dat meer in het bijzonder focus aanbrengt op de thema’s “samenwerking in de Europese Unie”, “internationale informatie-uitwisseling” en “verbetering van de internationale rechtshulpverlening”. De uitwerking van dit werkprogramma vindt plaats in nauwe samenwerking met het OM en waar nodig met de departementen van Veiligheid en Justitie (VenJ) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De minister van Justitie deelde eind 2007<sup>64</sup> mee dat de internationale samenwerking een extra inspanning vraagt, in het bijzonder wanneer het gaat om in beslag nemen van (vermoedelijk) door misdrijf verkregen vermogen (conservatoir beslag).

Voor zowel de opsporingsfase als de executiefase geldt dat er internationale samenwerking plaatsvindt. In de opsporingsfase zijn rechtshulpverzoeken de geijkte middelen om in het buitenland opsporingshandelingen verricht te krijgen.

In Nederland is het BOOM aangewezen als contactpunt voor het ontnemen van criminele vermogensbestanddelen. Hiervoor heeft de organisatie een ARO opgericht. Hier kunnen de korpsen een politieel rechtshulpverzoek indienen en advies inwinnen over internationale aspecten in een ontnemingszaak. Het ARO voert ook rechtshulpverzoeken uit het buitenland met betrekking tot ontnemen uit.

Uit de vragenlijst blijkt dat het aantal concrete internationale ontnemingszaken in de eerste helft van 2011 beperkt is: bij een ruime meerderheid van de politieorganisaties bedraagt het aantal zaken minder dan vijf. De Inspectie merkt daarbij op dat de registratie van internationale ontnemingsacties bij de regio’s niet toereikend is. De enquête toont dat een minderheid van de respondenten bij internationale ontnemingszaken is betrokken. Uit alle interviews blijkt dat er op alle niveaus internationale samenwerking plaatsvindt als het gaat om ontnemen. In de wijk en in het district krijgt men voornamelijk te maken met het uitvoeren van rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland, terwijl de regionale recherche, BR en NR voor hun onderzoeken vaak afhankelijk zijn van samenwerking met het buitenland. Een grote meerderheid geeft in de vragenlijst aan samen te werken met het BOOM. Een aantal politieorganisaties noemt deze samenwerking als een van de succesfactoren.

<sup>63</sup> De normaalste zaak van de wereld, visie op de internationalisering van de Nederlandse politie, KLPD, 2007.

<sup>64</sup> Versterkingsprogramma aanpak georganiseerde misdaad, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 911, nr. 10.

### **Duits rechtshulpverzoek conservatoir beslag jacht.**

In augustus 2006 werd door Duitse politiemensen van Institut für Aus- und Fortbildung NRW te Neuss een International Seminar op het gebied van Financieel Recherchen georganiseerd. Op een dag werd een van de politiemensen omstreeks 08.00 uur gebeld door een Duitse collega die hij op het Seminar had ontmoet. De collega vertelde dat ze momenteel met een groot witwasonderzoek bezig waren. Tijdens dit onderzoek hadden ze twee jachten in Duitsland conservatoir in beslag genomen. Bij doorzoeken hadden ze een gespecificeerde nota gevonden afkomstig van een jachthaven uit Enkhuizen. Het vermoeden was dat de verdachten nog een jacht in een jachthaven van Enkhuizen hadden liggen. Ze wilden dit jacht ook conservatoir in beslag nemen. Mogelijk dat bekenden van de verdachten het jacht wilden verplaatsen. Snelheid was geboden.

Het eerste doel was om zekerheid te krijgen of de jacht daadwerkelijk nog in Enkhuizen aanwezig was. De politieman nam contact op met het Bureau Financiële Recherche Alkmaar. Binnen een uur kreeg hij bericht terug van BFR Alkmaar dat het jacht van de Duitse verdachte inderdaad nog in de jachthaven van Enkhuizen lag. Daarna nam hij contact op met het IRC NON (International Rechtshulpcentrum Noord- en Oost-Nederland in Groningen) Daar kreeg hij een duidelijke uitleg hoe Justitie in Duitsland nu moest handelen om het jacht in Nederland conservatoir in beslag te kunnen nemen.

Het Amtsgericht Krefeld had een machtiging conservatoir beslag afgegeven. Door de Staatsanwaltschaft Mönchengladbach werd die morgen nog een rechtshulpverzoek opgesteld om het jacht conservatoir in beslag te kunnen nemen en om de boot te kunnen doorzoeken. Het rechtshulpverzoek werd door de Oberstaatsanwalt Mönchengladbach per fax verzonden naar de OvJ van het IRC Noord- Oost-Nederland. Omdat de boot in Enkhuizen lag werd het rechtshulpverzoek overgedragen aan IRC Noordwest en Midden-Nederland te Haarlem. Door hen werd geregeld dat op grond van het rechtshulpverzoek door de Alkmaarse RC een machtiging conservatoir beslag werd afgegeven. Dezelfde dag omstreek 18.00 uur werd in opdracht van de Officier van Justitie door de collega's van Bureau Financiële Recherche Alkmaar het betreffende jacht conservatoir in beslag genomen. Het jacht was voor justitie veilig gesteld. Onder leiding van de RC vond een paar dagen later in het bijzijn van Duitse collega's de doorzoeking op de boot plaats. De boot was binnen tien uur conservatoir in beslag genomen. Het BOOM zal het conservatoir beslag verder afhandelen.

Als belangrijkste succesfactoren noemen de respondenten: het onderhouden van goede (formele en informele) contacten, de bereidheid tot samenwerken, het inschakelen van een liaison en de samenwerking met het BOOM. De respondenten noemen daarnaast ook risicofactoren. De belangrijkste zijn: de lange doorlooptijden van formele rechtshulpverzoeken, een gebrekkige samenwerking en de afwijkende wetgeving in het buitenland. Afwijkende wetgeving kan er toe leiden dat er geen beslag mogelijk is of het beslagene vervalt aan de betreffende staat en dus niet feitelijk aan Nederland wordt overgedragen. Uit interviews blijkt dat het OM en het BOOM dit mee laten wegen in hun afweging om in het buitenland beslag te laten leggen of vermogens te traceren.

Uit interviews blijkt dat het vaak minder lastig is om samen te werken met landen binnen Europa dan met landen buiten Europa. Binnen Europa zijn afspraken gemaakt voor internationale samenwerking.

De respondenten geven tevens aan dat met de nadruk van de politie op financieel-economisch opsporen, criminelen steeds ingewikkelder constructies opzetten om hun crimineel verkregen vermogen en goederen uit het zicht van politie en justitie te houden.

## Analyse

De regio's melden dat binnen Europa afspraken gemaakt zijn over internationale samenwerking. Uit interviews blijkt dat het vaak minder lastig is om samen te werken met landen binnen Europa dan met landen buiten Europa. Goede (formele en informele) contacten, de inschakeling van een liaison en de samenwerking met BOOM leiden tot een betere internationale samenwerking. Lange doorlooptijden van formele rechtshulpverzoeken, afwijkende wetgeving in het buitenland en gebrekkige operationele samenwerking zijn de meest gehoorde risicofactoren.

Omdat het in het buitenland inbeslaggenomen goed niet altijd ten goede komt van de Nederlandse staat (en dus het betreffende korps) heeft internationaal ontnemen in die gevallen volgens de politie een minder hoge prioriteit. Naar de mening van de respondenten speelt het niet kunnen toerekenen van het ontnemingsresultaat aan de Nederlandse politie en justitie hierin een grote rol.

Uit de verstrekte informatie blijkt dat het aantal internationale ontnemingen in de eerste helft van 2011 bij veel regio's beperkt of onbekend is. De Inspectie merkt daarbij op dat de registratie van internationale ontnemingsacties bij de regio's niet toereikend is.

## Conclusie

Op alle niveaus binnen de politie vindt internationale samenwerking plaats. Hierbij wordt goed samengewerkt met het Nederlandse ARO, dat is ingericht bij BOOM. Binnen Europa verloopt de internationale samenwerking beter dan buiten Europa. Over de omvang van de internationale ontnemingsacties kan vanwege de ontoereikende registratie geen conclusie worden getrokken.

## 2.4 Deelvraag 4: Ontnemingsresultaten FinEC

Hoe verhouden deze inspanningen zich tot de bereikte ontnemingsresultaten in de betreffende FinEC-organisaties en niet-FinEC-organisaties en hoe zijn de eventuele verschillen tussen deze te verklaren?

### Norm

Uitgangspunt van het programma FinEC Politie<sup>65</sup> is dat financieel-economisch opsporen bij de politie moet leiden tot *‘substantieel betere resultaten in termen van afpakken (er wordt jaarlijks meer afgenomen dan er wordt geïnvesteerd in het programma), het aantal opgepakte horizontale fraudezaken en afname van criminaliteit.’* Het programma FinEC Politie kent formeel geen resultaatsdoelstellingen en heeft daarmee geen concreet toetsbare norm voor de Inspectie.

Om toch zicht te krijgen op de resultaten van financieel-economisch opsporen in Nederland in de periode dat het programma FinEC Politie heeft gelopen, heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de bereikte ontnemingsresultaten in de periode 2009 - 2011. Hiertoe heeft zij vanuit verschillende bronnen gekeken naar de opbrengsten van (conservatoir) beslag.

### Bevindingen

Door middel van SMART<sup>66</sup> geformuleerde doelstellingen en indicatoren kunnen de resultaten van de investeringen meetbaar worden. Op deze wijze kunnen de ontwikkelingen worden gevolgd en indien nodig worden bijgestuurd. Volgens het initiatiedocument van het programma FinEC Politie is bij aanvang van het programma nog niet mogelijk de beoogde ontnemingsresultaten SMART te benoemen. De beschikbare cijfers waren daarvoor onvoldoende betrouwbaar. De activiteiten om de ontwikkeling van de ontnemingsresultaten inzichtelijk te maken is uiteindelijk niet in volle omvang uitgevoerd (te arbeidsintensief voor de regio's).

De opbrengsten uit afnemen worden als een te beperkte indicator beschouwd in het beoordelen van de mate waarin crimineel geld is afgepakt. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet om de hand te leggen op misdaadgeld. Er is voor gekozen niet vooraf te sturen op het behalen van specifieke resultaten in de sfeer van 'kilo's en pegels'. Op deze manier wordt een doorschieten van de veronderstelde maakbaarheid van de opsporing voorkomen<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Uitgangspunten FinEC Politie, programma Financieel Economisch Opsporen Politie, 17december 2007.

<sup>66</sup> Specifiek; De doelstelling moet eenduidig zijn; Meetbaar; Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt; Acceptabel; Is deze acceptabel genoeg voor de doelgroep en/of management; Realistisch; De doelstelling moet haalbaar zijn.;Tijdgebonden; wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn.

<sup>67</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10.



Het programma FinEC Politie is nadrukkelijk een ketenbreed programma. Effectief aanpakken betekent maatregelen kiezen die met een beperkte inspanning het beste resultaat voor de samenleving opleveren. De volledige handhavingketen moet samenwerken. Het toerekenen van een afneemresultaat aan één van de betrokken samenwerkende partijen werkt de samenwerking met de partners tegen. Daarom dienen criteria ontwikkeld te worden die recht doen aan de inspanningen van iedere betrokken partner<sup>68</sup>. Individuele afrekening staat haaks op de gewenste samenwerking<sup>69</sup>. De organisaties met een financiële ontnemingdoelstelling leggen immers in de regel veel nadruk op het halen van deze doelstelling.

Momenteel vindt tussen het OM en de Belastingdienst discussie plaats over het toerekenen van een belastingaanslag, die de Belastingdienst (mede) op basis van informatie van het OM aan een persoon heeft opgelegd. Het OM is van mening dat het deel van de aanslag dat gebaseerd is op de informatie van justitie aan het OM dient te worden toegerekend.

In het programma FinEC Politie zijn daarmee in aanvang formeel geen ontnemingsdoelen opgenomen zoals de omvang van het gelegde conservatoir beslag of de omvang van het ontnomen wederrechtelijk verkregen voordeel. Het was wel de intentie gedurende de looptijd van het programma realistische ontnemingsdoelstellingen te ontwikkelen. Op basis van de ervaringen van de eerste vijf FinEC-organisaties heeft het programmabureau FinEC een prestatieverplichting ten aanzien van conservatoir beslag ontwikkeld, namelijk voor iedere gefinancierde FinEC-versterking dient in ieder geval elk jaar een viervoudige prestatie tegenover dient te staan aan conservatoir beslag gedekt door een proces-verbaal (van beslag), inclusief waardebepaling<sup>70</sup>. De netto-opbrengst is dan drie keer de investering. De prestatieverplichting geldt vanaf het moment dat de gelden voor de formatie beschikbaar komen, ongeacht of die formatie al geworven en inzetbaar is<sup>71</sup>. Deze doelstelling geldt voor de FinEC-organisaties, die vanaf 2010 deelnemen aan het programma FinEC Politie.

<sup>68</sup> Initiatiedocument Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007.

<sup>69</sup> Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, december 2007.

<sup>70</sup> Het programmabureau FinEC deelde mee, dat de prestatieverplichting is gericht op conservatoir beslag omdat circa 95 % van het conservatoir beslag ook daadwerkelijk wordt ontnomen. Tussen het berekende en daadwerkelijk ontnomen wederrechtelijk verkregen voordeel blijken in de praktijk grote verschillen voor te doen (mate van realisatie is onzeker).

<sup>71</sup> Implementatievoorstel FinEC/BOOM, 22 januari 2010.

In de convenanten tussen het programmabureau FinEC en de FinEC-organisaties zijn wel resultaatafspraken vastgelegd. In de FinEC-organisaties wordt onder aansturing van een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van politie, OM en het programmabureau FinEC onder meer de nadruk gelegd op financieel opsporen en beslaglegging op vermogen en/of vermogenscomponenten.

#### *Nader onderzoek Inspectie*

In een evaluatieverslag van de Raad van Europa<sup>72</sup> wordt de volgende ontwikkeling met betrekking tot ontnemen in de periode 2006-2009 weergegeven.

Tabel 2.5 Ontwikkeling ontnemen over periode 2006-2009 in euro's

	2006	2007	2008	2009
<b>Speciale ontneming (1)</b>	17,5 miljoen	22,7 miljoen	23,4 miljoen	39 miljoen
<b>Ontneming (2)</b>			7,7 miljoen	11 miljoen
<b>Momenteel ontnomen tijdens proces (3)</b>			552 miljoen	618,6 miljoen
<b>Buitengerechtigde schikking</b>	Onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

(1) Ontnemen op grond van artikel 36 van het Wetboek van Strafrecht (ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel).

(2) Ontnemen op grond van artikel 33a van het Wetboek van Strafrecht (verbeurd verklaren).

(3) Betreft inbeslaggenomen waarden onder beheer van het BOOM.

Om nader zicht te krijgen op de ontnemingsresultaten gedurende de looptijd van het programma FinEC Politie (2007-2011) heeft de Inspectie zowel bij het programmabureau FinEC en het BOOM als door middel van de vragenlijsten aan de regio's, BR-en, NR en KMar, informatie gevraagd over de omvang van het conservatoir beslag en het ontnomen wederrechtelijk verkregen voordeel. Daar dit onderzoek zich richt op de versterking van de aanpak van financieel-economische criminaliteit door de politie vormen de waarden die zijn opgenomen in de processen-verbaal van de politie uitgangspunt voor deze waardebeoordeling. Besluiten door het OM en vonnissen van rechters blijven buiten beschouwing.

#### *Ontnemingsresultaten programmabureau FinEC*

Het programmabureau FinEC heeft de Inspectie gegevens verstrekt over de operationele ontnemingsresultaten en investeringsbedragen van de FinEC-organisaties over de jaren 2009, 2010 en 2011 (tot en met juni). Uit deze informatie komt onder meer naar voren dat er tussen FinEC-organisaties verschillen bestaan over de thema's waarover informatie wordt verstrekt. Daarnaast blijkt dat de FinEC-organisaties geen eenduidige, uniforme begrippen hanteren. Het begrip beslag wordt bijvoorbeeld op verschillende wijzen door de organisaties ingevuld: enerzijds strikt conservatoir beslag anderzijds

<sup>72</sup> Evaluatieverslag over vijfde ronde van wederzijdse evaluatie "Financiële criminaliteit en financieel opsporen", verslag over Nederland, juli 2010.

conservatoir beslag, inclusief verbeurdverklaring, onttrekking en derdenbeslag. Het programmabureau FinEC heeft de Inspectie aangegeven dat bij aanvang het programma geen definities en formats zijn voorgeschreven aan de FinEC-organisaties. Het programma FinEC Politie heeft zich vooral gericht om een ontwikkeling tot stand te brengen en is minder gericht op de verantwoording van de ontnemingsresultaten van de FinEC-organisaties.

Op basis van de intentie om gedurende de looptijd van het programma realistische ontnemingsdoelstellingen te ontwikkelen zijn vanuit de ervaringen van de eerste FinEC-organisaties prestatiedoelstellingen met een definitie voor conservatoir beslag geformuleerd. Hieruit kwam naar voren dat de verschillende politieorganisaties, het OM en bijzondere opsporingsdiensten:

- verschillende interpretaties hanteren ten aanzien van FinEC-ontnemingsresultaten;
- sturen op het behalen van verschillende ontnemingsresultaten teneinde FinEC-doelen te bereiken;
- toerekening bij samenwerking in het behalen van FinEC-ontnemingsresultaten tussen ketenpartners niet inzichtelijk is.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft een werkgroep in opdracht van het programmabureau FinEC beschreven wat FinEC ontnemingsresultaten zijn, hoe deze gemeten kunnen worden en sturing hierop kan plaatsvinden<sup>73</sup>. In de notitie van het programmabureau FinEC en het BOOM (januari 2010) wordt aangegeven dat elke in FinEC geïnvesteerde euro zeven keer wordt terugverdiend door middel van waardebeslag. Als moment voor het bepalen van het beslagresultaat is het moment van inleveren van het proces-verbaal door de politie bij het OM. De investeringen in de financiële aanpak bij de politie verdienen zichzelf minimaal vier keer terug (gebaseerd op ervaringscijfers uit de eerste FinEC-organisaties). Het is de intentie van het programmabureau FinEC om de definities en de terugverdienratio bij het programma Afpakken toe te passen.

Op basis van de verstrekte informatie van het programmabureau FinEC heeft de Inspectie in de onderstaande tabel weergegeven in welke mate de FinEC-organisaties hun eigen doelstellingen op gebied van conservatoir beslag in de periode 2009-medio 2011 hebben gerealiseerd.

<sup>73</sup> Adviesdocument FinEC Resultaatmeting en –sturing, 12 mei 2011.

Tabel 2.6 Doelstelling en realisatie conservatoir beslag van FinEC-organisaties over periode 2009-medio 2011 in euro's

Jaar	2009	2009	2010	2010	2011	1 <sup>e</sup> helft 2011
	doelstelling	realisatie	doelstelling	realisatie	doelstelling	halfjaarlijkse realisatie
IJsselland (1)	1.550.000	1.381.697	1.900.000	1.988.814	2.300.000	1.467.471
Gelderland-Midden	2.000.000	9.762.479	3.150.000	3.322.239	4.000.000	181.354
Kennemerland (2)	5.000.000	5.821.049	6.000.000	3.337.334	7.200.000	3.355.669
Hollands Midden	3.985.763	5.093.900	4.500.000	4.733.461	5.000.000	2.322.429
Flevoland (3)	Geen afspraak	3.500.586	1.590.000	2.002.682	2.275.000	1.464.792
KLPD/NR (4)			3.300.000	13.300.000	11.235.000	19.423.380
BR Zuid			30.000	256.184	800.000	313.250
BR ZuidWest			1.735.500	478.728	2.562.500	3.985.703
BR Noordoost Nederland (5)			3.000.000	2.442.698	4.500.000	451.415
Utrecht					2.800.000	2.753.336
Midden- en West-Brabant (6)					5.791.693	13.645.412
<b>Totaal</b>	<b>12.535.763</b>	<b>25.559.711</b>	<b>25.205.500</b>	<b>31.862.140</b>	<b>48.464.193</b>	<b>49.364.211</b>

(1) Waarde beslag omvat conservatoir beslag, verbeurdverklaring en derdenbeslag.

(2) Beslag omvat conservatoir beslag, verbeurdverklaring, onttrekking en klassiek beslag.

(3) Conservatoir beslag hennepteam.

(4) Nettobedrag aan beslag.

(5) Geschatte waarde (conservatoir) beslag.

(6) Conservatoir beslag inclusief klassiek.

Uit de tabel blijkt dat over de periode 2009 – medio 2011 de doelstellingen van de FinEC-organisaties over conservatoir beslag een stijgende lijn laten zien. De omvang van de stijgingen is zeer gevarieerd, zowel absoluut als relatief. De forse overschrijding van de doelstelling in 2009 wordt in 2010 niet meer gerealiseerd. Medio 2011 is de totale omvang van de doelstellingen van de FinEC-organisaties reeds gerealiseerd. De mate van realisatie tussen de FinEC-organisaties vertoont aanzienlijke verschillen. Zowel de doelstelling als de realisatie van KLPD/NR laten een zeer aanzienlijke stijging zien.

Om de ontwikkeling aan te geven hecht het programmabureau FinEC meer belang aan beslagratio dan aan het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel. In tegenstelling tot het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt conservatoir beslag voor circa 95 % door de rechter toegewezen. De mate waarin het berekende wederrechtelijke voordeel daadwerkelijk door de rechter wordt toegewezen, is onzeker. Daarnaast is het van belang om tijdens het opsporingsonderzoek af te nemen. Daarom ziet het programmabureau conservatoir beslag als een belangrijk ontnemingsmiddel en prestatiedoelstelling.

Op basis van informatie van het BOOM constateert de Inspectie dat de omvang van het gelegde beslag door de pilotregio's ten opzichte van de andere regio's meer progressie vertonen.<sup>74</sup> Ten opzichte van het landelijke resultaat vertoont de beslagratio van de FinEC-organisaties de volgende ontwikkeling: van 13% in 2009, naar 14,2 % in 2010 en naar 23,9 % in de eerste helft van 2011. Daarbij merkt de Inspectie op dat dit laatste percentage in sterke mate wordt beïnvloed door de forse stijging van het resultaat van de regio Hollands Midden (een stijging van € 2 naar ruim € 10 miljoen).

#### *Vragenlijsten van Inspectie*

In de vragenlijst die de Inspectie aan alle regio, BR-en, NR en KMar heeft voorgelegd, is gevraagd naar het aantal ontnemingszaken, het ontnomen bedrag en de omvang van het conservatoir beslag over de periode 1 januari – 30 juni 2011<sup>75</sup>. De informatie over het gelegde conservatoir beslag uit de vragenlijsten wijkt belangrijk af van informatie van het programmabureau FinEC. Uit de gegevens van het bureau blijkt dat zeven van de negen FinEC-organisaties beter tot veel beter (tot het tienvoudige) presteren<sup>76</sup>. Omdat de onderzochte organisaties aangeven dat hun registratie op dit punt niet adequaat is heeft de Inspectie deze cijfers hier niet gepubliceerd.

#### *Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie*

Naast advisering van opsporingsdiensten en het OM vervult het BOOM een belangrijke rol in het ontnemingsproces. Het bureau beheert alle in Nederland in conservatoir beslag genomen goederen. Vanuit deze positie heeft het BOOM een centrale rol. Op basis van de gegevens van het programmabureau FinEC en BOOM heeft de Inspectie op basis van de beslagwaarden in de periode 2009 tot en met medio 2011 een vergelijking gemaakt tussen pilotregio's en niet-politieregio's. In verband met de vergelijkbaarheid worden in onderstaande tabel ook de gemiddelde per executieve fte gepresenteerd.

<sup>74</sup> Betreft de instroom van zaken (vermogensdelicten en Opiumwetzaken) met beslag met code startend met PL.

<sup>75</sup> In totaal geeft een kwart van de vragenlijsten (8 van de 31) geen of onvolledige informatie over het ontnomen bedrag en/of het conservatoir beslag. Een veel genoemde reden hiervoor is ontbreken van een (adequate) registratie.

<sup>76</sup> Alleen voor BR Zuid komen de gegevens overeen.



Tabel 2.7: Vergelijking tussen 'FinEC-regio's en niet-FinEC-regio's over 2009, 2010 en 1<sup>e</sup> helft 2011 met betrekking tot beslagwaarden (getaxeerd conservatoir beslag) per regio en per executieve fte<sup>77</sup> in euro's.

regio	2009			2010			1e helft 2011		
	totaal per korps	aantal executief	per fte executief	totaal per korps	aantal executief	per fte executief	totaal per korps	aantal executief	per fte executief
Groningen	239 294	1 150	208	149 279	1 222	122	257 856	1 222	211
Fryslân	247 598	993	249	539 227	979	551	234 570	979	240
Drenthe	120 529	872	138	384 351	814	472	289 508	814	356
IJsselland	1 852 363	906	2 045	640 321	912	702	677 187	912	743
Twente	657 943	1 078	610	1 197 325	1 069	1 120	437 712	1 069	409
Noord- en Oost Gelderland	287 637	1 158	248	995 477	1 173	849	481 844	1 173	411
Gelderland-Midden	1 704 529	981	1 738	410 543	1 054	390	23 330	1 054	22
Gelderland-Zuid	1 790 307	870	2 058	3 792 271	881	4 305	3 216 357	881	3 651
Utrecht *	1 671 151	2 144	779	2 309 750	2 180	1 060	1 559 339	2 180	715
Noord-Holland Noord	875 681	972	901	1 647 761	971	1 697	330 856	971	341
Zaanstreek-Waterland	457 571	586	781	62 003	606	102	20 451	606	34
Kennemerland	2 452 804	970	2 529	3 818 523	993	3 845	2 554 691	993	2 573
Amsterdam-Amstelland	3 803 460	4 092	929	9 838 891	4 340	2 267	8 216 585	4 340	1 893
Gooi en Vechtstreek	1 037 803	444	2 337	801 473	455	1 761	9 000	455	20
Haaglanden	2 456 221	2 934	837	1 958 129	3 040	644	659 345	3 040	217
Hollands Midden	1 018 388	1 170	870	2 019 391	1 188	1 700	10 338 297	1 188	8 702
Rotterdam-Rijnmond	2 309 205	3 633	636	960 598	3 717	258	5 102 298	3 717	1 373
Zuid-Holland-Zuid	317 979	813	391	1 449 986	809	1 792	103 568	809	128
Zeeland	802 625	655	1 225	1 604 720	670	2 395	405 257	670	605
Midden- en West-Brabant *	1 920 593	1 847	1 040	3 690 476	1 830	2 017	11 881 847	1 830	6 493
Brabant-Noord	880 675	1 005	876	790 368	1 037	762	619 813	1 037	598
Brabant Zuid-Oost	1 497 047	1 344	1 114	4 898 795	1 429	3 428	4 481 559	1 429	3 136
Limburg-Noord	2 654 080	844	3 145	8 314 158	858	9 690	3 798 879	858	4 428
Limburg-Zuid	3 106 461	1 278	2 431	3 686 422	1 295	2 847	293 889	1 295	227

<sup>77</sup> Gegevens afkomstig uit de 'Kerngegevens Nederlandse politie'/Jaarverslag Nederlandse Politie 2010, tabel 2.4 (aantallen fte/executief per regio. Aantallen zijn afgerond naar hele aantallen\*) en de 'Eindrapportage FinEC beslagwaarde' van het programmabureau FinEC. \* Het aantal fte executief over 2011 is nog niet bekend. Daarom heeft de Inspectie voor het jaar 2011 de aantallen fte van 2010 gehanteerd.

Flevoland	3 653 656	723	5 053	2 589 808	730	3 548	1 403 416	730	1 922
<b>Totalen</b>	<b>37 815 601</b>		<b>33 170</b>	<b>58 550 046</b>		<b>48 324</b>	<b>57 397 451</b>		<b>39 446</b>
waarvan FinEC-organisaties	10 681 741		12 235	9 478 587		10 185	28 438 107		21 170
waarvan niet-FinEC-organisaties	27 133 860		20 935	49 071 459		38 139	28 959 345		18 276
gemiddeld bedrag ontnemingen FinEC-organisaties	1 525 963		1 748	1 354 084		2 037	4 062 587		3 024
gemiddeld bedrag ontnemingen niet-FinEC-organisaties	1 418 473		1 147	2 732 648		1 905	1 724 117		1 015

\*betreft regiokorpsen die vanaf 2011 onderdeel uitmaken van het programma FinEC Politie.

FinEC-regiokorps

Niet-FinEC-regiokorps



Bij het registreren van ontnemingsresultaten is gebleken dat er dubbeltellingen kunnen voorkomen doordat de ontnemingsresultaten van een specifiek strafrechtelijk onderzoek door meerdere regio's in de administratie is opgenomen.

#### Voorbeeld 8

##### Problemen bij de registratie van ontnemingsresultaten

Het onderzoek Mercedes II is uitgevoerd door de BR NON en bijstand is verleend door Utrecht en Gelderland-Midden. Het behaald wederrechtelijk voordeel is € 3.776.000 en het behaald resultaat voor het beslag is € 1.144.4000. Deze resultaten zijn opgenomen in het eindverslag ten behoeve van het Openbaar Ministerie.

Door Utrecht en Gelderland-Midden zijn eveneens resultaten met betrekking tot het wederrechtelijk verkregen voordeel en behaald beslag opgenomen. De som van deze registraties met betrekking tot behaald beslag (€ 1.400.000) is hoger dan het vermeld behaald beslag van € 1.144.000 in het eindverslag. Met Utrecht en Gelderland-Midden is contact opgenomen in verband met de registratie. Een beslissing over een 'rechtvaardige' verdeling is nog niet genomen.

Naast de registratie bij de politie vindt ook registratie plaats bij het Openbaar Ministerie. Het onderzoek valt onder het Parket Amsterdam<sup>78</sup>.

De Inspectie heeft de informatie over conservatoir beslag over het jaar 2010 van het BOOM en van de Programmabureau FinEC met elkaar vergeleken.

Tabel 2.8: Ontnemingsresultaten van vijf FinEC-regio's over conservatoir over het jaar 2010<sup>79</sup> in euro's

	Totaal conservatoir beslag	Gemiddeld conservatoir beslag
Programmabureau FinEC	15.384.530	3.076.906
BOOM	12.029.522	2.405.904

<sup>78</sup> Uit "Registratie van resultaten", Programma Financieel-Economische Criminaliteit, 7 november 2011.

<sup>79</sup> Betreft de regio's IJsselland, Gelderland-Midden, Kennemerland, Hollands Midden en 'Flevoland.

Uit deze vergelijking blijkt dat er tussen deze bronnen aanzienlijke verschillen bestaan betreffende het conservatoir beslag. Het programmabureau FinEC hierover merkt op dat de wijze en het moment van registreren mogelijke verklaringen zijn voor deze verschillen, bijvoorbeeld gedurende het opsporingsonderzoek registreert het OM conservatoir beslag na ontvangst van de kennisgeving van inbeslagname conservatoir beslag of waardebeslag in een zogenaamd Tijdelijk Register OM. Dit Tijdelijk Register OM kent geen beslagmodule, waardoor het beslag niet zichtbaar wordt voor het (BO) OM. De gepresenteerde gegevens van het BOOM zijn ook feitelijke momentopnames van hun registratie, waarmee het moment van opvragen dus bepalend is voor de getoonde omvang. Hiermee kunnen de (BO)OM cijfers in belangrijke mate afwijken van de politiecijfers. De politie registreert in haar systemen het feitelijke beslag op het moment van afsluiten van het onderzoek.

#### *Ontwikkelingen ten aanzien van beslag*

Het leggen van beslag, vooral het conservatoir beslag, en de registratie van dat beslag zijn landelijk gezien voor verbetering vatbaar. Als oorzaken worden onder meer genoemd: de politie ervaart het leggen van conservatoir beslag als complex, de waardebeoordeling van het beslag vindt onvoldoende plaats, de registratie van beslag in de huidige systemen is erg omslachtig en de politie maakt onvoldoende gebruik van de modellen die BOOM voor conservatoir beslag heeft ontwikkeld. Daarbij merkt het programmabureau FinEC op dat er sprake is van een duidelijk onderscheid tussen gelegd beslag door de politie en bij het OM. Er is in veel gevallen sprake van grote verschillen in omvang en waardebeoordeling van beslag tussen politie en OM omdat het beslag op andere momenten wordt vastgelegd en op basis van andere criteria. Om crimineel vermogen efficiënt en effectief te taxeren dienen de procedures van het leggen en van het afhandelen van beslag bij de politie en het OM ingrijpend gewijzigd te worden. De Commissie Beslag heeft het beslag nader onderzocht en voorstellen gedaan voor verbetering. Uitgangspunt van de commissie is dat de afhandeling van beslag als een gemeenschappelijk gedragen belang in de keten wordt beschouwd. Met de uitvoering van de verbetervoorstellen is in 2011 een aanvang genomen, echter om diverse redenen is hieraan binnen het OM en de politie nog geen volledige invulling gegeven. Als instrument werd de inrichting van regionale beslaghuizen als een belangrijke bijdrage voorgesteld. Behoudens enkele regionale ontwikkelingen is er momenteel nog geen sprake van een centraal gestuurde ontwikkeling tot de oprichting van deze beslaghuizen<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Memo van programmabureau FinEC d.d. 7 november 2011.

## Voorbeeld 9

### Goede registratie

Op 27 januari 2011 werd er in een grote loods op een adres een professioneel en in werking zijnde hennepkwekerij met 412 hennepplanten aangetroffen. In de hennepkwekerij werd een computeruitdraai aangetroffen.

Op dit A4-document (zie bijlage 3) stond in een schema, waar bovenaan stond getypt 'Aantal planten en opbrengsten' het volgende vermeld; *Nummer hok, plant datum, aantal planten, rassen, oogstdatum, kg en totaalbedragen in euro's*. Kijkend naar de nummers van de hokken, te weten 'hok 1', 'hok 2' en 'hok 3' had dit schema kennelijk te maken met de aangetroffen hennepkwekerij, omdat ook deze hennepkwekerij was onderverdeeld in drie ruimtes genummerd '1', '2' en '3'.

De eerste plantdatum die stond ingevuld was **15 december 2005**. De eerste oogstdatum op dit schema was 19 februari 2006 en de laatste oogstdatum was 16 januari 2011. (Deze laatste datum was met pen door de getypte letters heen geschreven.)

Daarnaast werd in de hennepkwekerij een zwarte pilotenkoffer aangetroffen. In deze pilotenkoffer bevonden zich twee sealbags waarvan de ene gevuld was met bankbiljetten in coupures van € 20,- en de andere in coupures van € 50,-. In totaal bevond zich in beide sealbags een contant geldbedrag van € 134.750,-.

### *Ontwikkelingen ten aanzien van resultaatmeting en sturing*

Binnen het programma FinEC Politie zijn grote investeringen gedaan om onder andere financiële doelstellingen op het terrein van wederrechtelijk verkregen voordeel en inbeslagname van goederen van criminelen in kaart te brengen. Het behalen van deze financiële doelstellingen is een belangrijk instrument voor het bepalen of het programma FinEC Politie succesvol is. Registratie van ontnemingsresultaten dient dan ook juist en volledig te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de grondslagen voor de registratie van ontnemingsresultaten over de regio's en opsporingsdiensten niet eenduidig zijn waardoor dubbelstellingen ontstaan of beslagen onzichtbaar worden<sup>81</sup>.

Het programmabureau FinEC heeft geconstateerd dat in het kader van FinEC niet goed inzichtelijk is wanneer de politie echt succesvol is met FinEC, wanneer de politie een succesvolle bijdrage heeft geleverd in de (FinEC) ontnemingsresultaten van derden en wanneer de keten (welke partij dan ook het uiteindelijke resultaat oplevert) succesvol is<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Registratie van resultaten, Programma Financieel-Economische Criminaliteit, 7 november 2011.

<sup>82</sup> Adviesdocument, FinEC Resultaatmeting en -sturing, 12 mei 2011.

Om de registratie te verbeteren werken het programmabureau en het OM samen aan een het ontwikkelen van een dashboard. De bedoeling is dat alle elementen die noodzakelijk zijn om vanaf eerste intelligence bij politiezaken tot aan de inbreng van het OM te monitoren. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande systemen van politie en bijzondere opsporingsdiensten. De intentie is met behulp van dit dashboard de realisatie van de te behalen operationele ontnemingsresultaten van het programma Afpakken te monitoren. Het dashboard voor het programma Afpakken is momenteel in ontwikkeling.

## Analyse

Uit rapportages van of op basis van informatie van het programmabureau FinEC komt naar voren dat het programma FinEC Politie succesvol is. In de verantwoording veiligheid van het programma Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) wordt aangegeven dat de extra impuls aan de ontneming van criminele vermogens zichtbaar wordt in de cijfers. Mede onder invloed van het programma FinEC Politie nam het incassobedrag toe van € 23,5 miljoen in 2008 tot € 39 miljoen in 2009. Het OM beheerde in 2009 circa € 618 miljoen aan conservatoir beslag.

De Inspectie heeft in het onderzoek gemerkt dat veel discussie is over hoe en waar ontnomen crimineel vermogen in geval van samenwerking geregistreerd dient te worden. Op welke wijze wettelijk verkregen voordeel en/of conservatoir beslag wordt toegerekend aan een politieorganisatie is niet vastgelegd. Daarnaast is er veel discussie over de onbedoelde neveneffecten van resultaatsturing. Door het landelijk sturen en verantwoorden op concrete financiële resultaten ervaren veel geïnterviewden een grote druk om vooral te sturen op het bereiken van deze resultaatsafspraken. Daarbij ervaart men dat het primaire doel van financieel-economisch opsporen dan nogal eens uit het oog wordt verloren. Ook binnen de samenwerking ervaart men soms het verschuiven van de focus. Dit druist in tegen het uitgangspunt van het programma FinEC Politie dat het niet gaat om de 'kerels en de pegels'<sup>83</sup>.

Om te kunnen sturen moeten de ontnemingsresultaten goed in beeld worden gebracht. Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk verschillende definities van resultaten worden gehanteerd. Deze diversiteit aan definities maakt dat resultaten soms moeilijk vergelijkbaar zijn.

Het programmabureau FinEC heeft in de loop van de uitvoering van het programma voor de FinEC-organisaties voor conservatoir beslag gekeken naar de 'return on investment'. Hiermee heeft het programmabureau zicht gekregen op de opbrengsten van de investeringen die het programmabureau FinEC in de politieorganisaties heeft gedaan. Deze ratio is gebaseerd op ervaringen van de eerste FinEC-organisaties en als een soort prestatiedoelstelling toegepast op de toetredende FinEC-organisaties na 2010.

<sup>83</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10.

De Inspectie heeft meerdere bronnen geraadpleegd om inzicht te krijgen in de omvang van het gelegde conservatoir beslag. De omvang van conservatoir beslag laat in de periode 2009 – medio 2011 in algemene zin een stijging zien. Met name bij de FinEC politiekorpsen is er sprake van een stijgend gemiddelde beslagwaarde per executieve fte. Maar de onderliggende cijfers zijn op basis van de gehanteerde definities en toerekening bij samenwerking onvoldoende betrouwbaar om hier conclusies aan te verbinden. Dit levert niet alleen problemen op ten aanzien van de stuur- en verantwoordingsinformatie voor de besturing van het programma FinEC Politie en de deelnemende FinEC-regio's, maar geeft ook onzekerheid ten aanzien van de return on investment voor het programma Afpakken.

#### *Voorbeeld 10*

##### **Korte klap**

Op een bepaalde datum ontving de teamleider van team X van de Nationale Recherche een proces-verbaal voorzien met hierin opgenomen de volgende informatie:

“Uit een lopend strafrechtelijk onderzoek elders in Nederland is gebleken dat de gebruiker van een bepaald telefoonnummer de volgende dag een zeer groot geldbedrag gaat overhandigen aan uiteindelijk Engelse afnemers. Vermoedelijk is dit geldbedrag ter beschikking gesteld vanwege een daartegenover staande verdovende middelen deal, eveneens in Engeland. Uit het onderzoek is gebleken dat het geldbedrag betaalbaar is gesteld vanuit Engeland middels het zogenaamde Hawala bankieren, oftewel ondergronds bankieren. Het is een feit van algemene bekendheid dat op deze wijze van misdrijf afkomstige gelden in Nederland ter beschikking worden gesteld. De gebruiker van het genoemde telefoonnummer zal vermoedelijk eerst een ontmoeting hebben ergens in Amsterdam, waarbij het geld zal worden overgedragen.”

De doelstellingen waren onder andere het in beslag nemen van de onbekende hoeveelheid geld en de aanhouding van de bij dit traject betrokken personen.

Uit de aangesloten tap bleek al snel dat de overdracht de volgende dag zou gaan plaatsvinden.

Op die dag werd de ontmoeting tussen de geldbrenger (de gebruiker van het telefoonnummer) en de ontvanger vastgesteld. Er werd gezien dat er een grote tas overging van de geldbrenger naar de ontvanger. Vervolgens werd vastgesteld dat de ontvanger, samen met een andere bekende, en in het bezit van een zware tas naar een woning ging. De tas werd door de ontvanger in de genoemde woning binnengebracht. De gehele ontmoeting in de woning duurde ongeveer 15 minuten en vervolgens heeft de ontvanger deze woning weer verlaten.

Na ongeveer 45 minuten werd gezien dat er een man uit de woning kwam en dat hij in het bezit was van een zware plastic tas. Deze man werd aangehouden. Bij een eerste blik bleek er in de plastic tas een groot geldbedrag te zitten. De verdachte werd overgebracht naar het cellencomplex en vervolgens werd er ter bevestiging binnengetroten in de woning. In deze woning werden nog twee personen aangehouden.

Bij de doorzoeking van de woning is gebruik gemaakt van de geldhond Kassa. Voordat de doorzoeking plaatsvond werd door FTO een onderzoek in de woning ingesteld. In totaal werden inbeslaggenomen:

- een plastic tas met daarin € 321.300
- een geldbedrag van € 1520 en van € 199.345
- 9 mobiele telefoons
- 13 gram cocaïne
- 1 Breitling horloge ter waarde van € 13.000
- 1 speelgoedpistool.

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken organisaties geen eenduidig systeem met definities voor financiële resultaten en afspraken voor het toerekenen van ontnemingsresultaten bij samenwerking hanteren. Hierdoor kan de Inspectie niet met zekerheid de omvang van het conservatoir beslag en de verschillen tussen de betrokken organisaties vaststellen. Daarmee kan de Inspectie niet met zekerheid vaststellen in welke mate het programma FinEC Politie aan de ontwikkelingen in termen van financiële resultaten heeft bijgedragen.

## Conclusie

In de loop van de uitvoering heeft het programmabureau FinEC prestatiedoelstellingen ontwikkeld voor conservatoir beslag en return on investment. De omvang van conservatoir beslag laat in de periode 2009 – medio 2011 met name bij de FinEC-regio's een stijgende lijn zien. De Inspectie stelt vast dat ondanks het ontbreken van een adequaat registratiesysteem, uniforme en eenduidige definities, afspraken over bijvoorbeeld de berekening van de omvang van het conservatoir beslag en de wijze van toerekenen bij samenwerken kan worden vastgesteld dat het programma FinEC Politie aan deze stijging heeft bijgedragen. Maar het ontbreekt het programmabureau FinEC en de FinEC-organisaties aan voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie. De Inspectie is van mening dat in de praktijk sprake is van een ongewenste keerzijde van toenemende resultaatsturing. Het belang van het bereiken en toerekenen van ontnemingsresultaten heeft onbedoeld negatieve effect op prioritering en op de (keten)samenwerking.

3

# Conclusies en aanbevelingen

In hoeverre is de politie in staat af te nemen binnen de opsporing en de handhaving op alle niveaus binnen de politie? In dit hoofdstuk geeft de Inspectie antwoord op de aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvraag. De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde (deel)conclusies vormen hiervoor de basis. Daarna volgen de aanbevelingen die als handvatten kunnen dienen voor de verdere professionalisering van de financieel-economische opsporing bij de politieorganisaties en de samenwerking in het kader van het huidige ketenprogramma 'Afpakken'.



*In hoeverre is afnemen geïntegreerd in de werkprocessen op het niveau van opsporing en de handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau?*

Het integreren van de financieel-economische invalshoek is niet van wijk tot wereld tot stand gekomen. Vooral op het niveau van de wijk en het district binnen de regiokorpsen is de inrichting van het financieel opsporen en het financieel-economisch denken onvoldoende tot stand gekomen. Er zijn onvoldoende concrete doelstellingen geformuleerd voor de relevante organisatieonderdelen en het ontbreekt aan eenduidige en adequate registratie om hierop te kunnen sturen. De FinEC-organisaties presteren op dit punt beter dan de niet-FinEC-organisaties. De beoogde sterkte-uitbreiding met financieel-economische specialisten is in de FinEC-organisaties grotendeels gerealiseerd.

*In hoeverre zijn de politiemedewerkers in de processen opsporing en handhaving op wijk, district, regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau toegerust op de FinEC-invalshoek alsook om met ongewenste beïnvloeding van criminele partijen om te gaan?*

De politiemedewerkers in de FinEC-organisaties zijn beter toegerust dan de medewerkers in de niet-FinEC-organisaties (meer FinEC-opleidingen, capaciteit en prioriteit). Dit geldt met name voor het districtelijke, regionale, bovenregionale en nationale niveau. Er is onvoldoende geoormerkte capaciteit, in het bijzonder op wijk- en districtsniveau, om financieel opsporen organisatiebreed tot een blijvend succes te maken. Met name op tactisch niveau wordt er organisatiebreed onvoldoende sturing en prioriteit gegeven aan financieel opsporen. Hierdoor kunnen de opgeleide medewerkers hun verworven kennis onvoldoende in ervaring omzetten en borgen.

De politie heeft veel aandacht voor integriteit, maar binnen de politie is geen algemeen gehanteerde definitie van corruptie. De politie legt de nadruk op preventie in de eigen organisatie en minder op detectie van corruptie in de eigen organisatie en de maatschappij. Omdat het algemene integriteitsbeleid niet wordt geconcretiseerd naar financieel opsporen zijn de preventieve activiteiten voor de medewerkers minder zichtbaar. Er is weinig aandacht voor op detectie gerichte maatregelen.

*In hoeverre ervaart de politie bij criminaliteitsbestrijding vanuit de FinEC-invalshoek knelpunten bij de samenwerking met de relevante ketenpartners?*

Daar waar de politie met (keten)partners samenwerkt aan concrete zaken verloopt de samenwerking in de regel naar tevredenheid. Als echter de samenwerking wordt afgezet tegen de doelstelling van programma FinEC Politie om te komen tot een programmatische ketenaanpak constateert de Inspectie dat de daarvoor vereiste samenwerking en integrale (operationele) besluitvorming tussen (keten)partners nog onvoldoende tot stand is gekomen. De focus van het programma FinEC Politie is meer gericht op de organisatorische inbedding van FinEC dan op het versterken van de ketenbrede samenwerking. Bestuur en andere (keten)partijen zijn onvoldoende mee ontwikkeld met politie en OM.

Op alle niveaus binnen de politie vindt internationale samenwerking plaats. Hierbij wordt goed samengewerkt met het Nederlandse ARO, dat is ingericht bij BOOM. Binnen Europa verloopt de internationale samenwerking beter dan buiten Europa. Over de omvang van de internationale ontnemingsacties kan vanwege de ontoereikende registratie geen conclusie worden getrokken.

*Hoe verhouden deze inspanningen zich tot de bereikte ontnemingsresultaten in de FinEC en niet-FinEC-organisaties en hoe zijn de eventuele verschillen tussen deze te verklaren?*

In de loop van de uitvoering heeft het programmabureau FinEC prestatiedoelstellingen gaan vormgeven voor conservatoir beslag en return on investment. De omvang van conservatoir beslag laat in de periode 2009 – 2011 met name bij de pilotregio's een stijgende lijn zien. Het programma FinEC Politie heeft aan deze stijging bijgedragen. De Inspectie stelt vast dat een adequaat registratiesysteem, uniforme en eenduidige definities, afspraken over bijvoorbeeld de berekening van de omvang van het conservatoir beslag en de wijze van toerekenen bij samenwerken ontbreekt. Maar het ontbreekt het programmabureau en de FinEC-organisaties aan eenduidige en stapelbare stuur- en verantwoordingsinformatie en daarmee is er geen zekerheid of de benodigde opbrengsten worden gegenereerd voor de gewenste structurele versterking van financieel-economisch opsporen. De Inspectie is van mening dat in de praktijk sprake is van een ongewenste keerzijde van toenemende resultaatsturing. Het belang van het bereiken en toerekenen van ontnemingsresultaten heeft onbedoeld negatieve effect op prioritering en op de (keten)samenwerking.

*In hoeverre heeft de politie met de FinEC-invalshoek invulling gegeven aan de uitgangspunten uit het Programma Veiligheid begint bij Voorkomen betreffende financieel-economische criminaliteitsbestrijding?*

Het programma FinEC Politie heeft vooral een versterking van het financieel-economische bewustzijn binnen politie Nederland tot stand gebracht. Door de beperking van de reikwijdte van het programma FinEC Politie is het multidisciplinaire (programmatische) samenwerken en de corruptiepreventie zoals beoogd in het programma VbbV onvoldoende tot stand gekomen. Bestuur en andere (keten)partners zijn onvoldoende mee ontwikkeld met politie en OM. De integrale samenwerking in de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering bij financieel-economisch onderzoek is met name met het bestuur onvoldoende tot stand gekomen.

## Conclusie

*In hoeverre is de politie in staat af te nemen binnen de opsporing en de handhaving op alle niveaus binnen de politie?*

De Inspectie constateert dat het totaal door de politie ontnomen crimineel vermogen en gerealiseerd conservatoir beslag sinds 2009 aantoonbaar is toegenomen. De politieorganisaties die hebben deelgenomen aan het programma FinEC Politie zijn hiertoe in het algemeen beter in staat dan politieorganisaties die dit niet hebben gedaan. Zij zijn daarvoor beter (in)gericht en toegerust en daardoor in staat betere resultaten te bereiken. Maar daarmee zijn de beoogde resultaten van het van het VbbV afgeleide programma FinEC Politie nog niet gerealiseerd. De Inspectie concludeert dat de inrichting en toerusting van de niet-FinEC-organisaties maar ook van de wijken en districten binnen de FinEC-regiokorpsen ontoereikend is om ook daadwerkelijk van wijk tot wereld binnen de opsporing en de handhaving af te nemen. Daarnaast zijn de politie en haar (keten)partners onvoldoende in staat om eenduidige en essentiële sturings- en verantwoordingsinformatie te genereren om effectief te kunnen sturen op de gewenste resultaten en een betrouwbaar beeld te geven van de bereikte resultaten. Als laatste is de binnen het programma beoogde samenwerking tussen de politie en haar (keten)partners, met name het lokale bestuur, onvoldoende tot stand gekomen.

## Aanbevelingen

*Verbeteren organisatorische borging*

Het programma FinEC Politie heeft een grote bijdrage geleverd aan de inrichting van de FinEC-organisaties. De Inspectie concludeert echter ook dat het integreren van de financieel-economische invalshoek bij de politie niet van wijk tot wereld tot stand is gekomen. Het bewustzijn van financieel-economisch opsporen als tactisch onderzoeksmethodiek is aanzienlijk toegenomen, maar heeft zich onvoldoende vertaald in organisatorische borging op alle niveaus in de politieorganisatie. Dit geldt met name op het niveau van de wijk en het district. Er zijn onvoldoende concrete doelstellingen geformuleerd binnen de politieorganisaties die op alle niveaus richting geven aan financieel-economisch opsporen en handhaven. Door een gebrek aan stapelbare en vergelijkbare stuurgegevens draagt ook de monitoring op die doelstellingen onvoldoende bij aan de sturing op de versterking van financieel-economisch opsporen en handhaven. Behoudens de strak geregisseerde instroom van deskundigen in de FinEC-regio's is er onvoldoende geormerkte capaciteit om financieel opsporen organisatiebreed tot een succes te maken. Daarnaast constateert de Inspectie dat leidinggevenden met name organisatiebreed op tactisch niveau onvoldoende sturing en prioriteit geven aan financieel opsporen en handhaven waardoor de opgeleide politiemedewerkers hun kennis onvoldoende in ervaring kunnen omzetten.

**De Inspectie beveelt de kwartiermaker Nationale Politie aan de inrichting en de toerusting van de FinEC-invalshoek op alle niveaus in de politieorganisaties te versterken door het normeren en oormerken van de benodigde kwaliteit en kwantiteit van in te zetten medewerkers in alle politieorganisaties om financieel opsporen organisatiebreed te borgen en zo tot een blijvend succes te maken.**

*Verbeteren integriteit van de stuur- en verantwoordingsgegevens*

De Inspectie concludeert dat de integriteit van sturing- en verantwoordingscijfers onvoldoende is gewaarborgd. Er zijn risico's geïdentificeerd met betrekking tot de betrouwbaarheid, de stapelbaarheid en de vergelijkbaarheid van cijfers en de wijze van toerekening van resultaten tussen samenwerkende (keten)organisaties. Er zijn geen ketenbrede of zelfs monodisciplinaire afspraken over de definitie van sturings- en verantwoordingscijfers waardoor de gepresenteerde cijfers onvoldoende geschikt zijn om resultaten van organisaties te stapelen en onderling te vergelijken en op basis daarvan het programma (bij) te sturen. Daarnaast zijn er geen uniforme afspraken over de wijze van toerekening van resultaten tussen samenwerkende organisaties. Hierop vindt ook geen controle plaats. Hierdoor worden de resultaatcijfers onvoldoende betrouwbaar om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin organisaties feitelijk hebben voldaan aan hun resultaatafspraken, dan wel resultaten hebben opgeleverd. De sterke resultaatgerichte sturing binnen het huidige programma Afpakken maakt het noodzakelijk om de integriteit van de verantwoordings- en sturingscijfers te vergroten. De ervaringen en evaluaties binnen het programma FinEC Politie bieden daarvoor de noodzakelijke bouwstenen.

**De Inspectie beveelt de minister van Veiligheid en Justitie aan om mede op basis van de ervaring en evaluaties binnen het programma FinEC Politie zorg te dragen voor de tot standkoming van betrouwbare en integere sturings- en verantwoordingsgegevens bij alle bij financieel-economische opsporing betrokken (keten)partners.**

*Verbeteren fundament programmatisch handhaven*

De Inspectie concludeert dat ondanks de sturing van het programma FinEC Politie op samenwerking in de opsporings- en vervolgingsketen het programmatisch handhaven nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen. Uitgangspunt van het programma is een effectieve en efficiënte bestrijding van de georganiseerde misdaad door strafrechtelijke, bestuurlijke en civiele instrumenten meer aanvullend en in samenhang in te zetten om zo meer, slimmer en effectiever criminaliteit aan te pakken. Uit het onderzoek blijkt dat de daarvoor vereiste samenwerking en integrale operationele besluitvorming nog onvoldoende tot stand is gekomen. Met name de intensieve samenwerking met bestuur, Belastingdienst en andere (private) partijen is onvoldoende mee

ontwikkeld met politie en OM. Het programma FinEC Politie is voornamelijk gericht op de organisatorische borging van de financieel-economische invalshoek bij de politie. De samenwerkingsaspecten zijn wel onderdeel van het programma, maar zijn onvoldoende doorontwikkeld.

**De Inspectie beveelt de korpschef(s) en het Openbaar Ministerie aan de programmatische samenwerking te versterken door het bestuur eerder, structureel en integraal te betrekken in de operationele besluitvorming binnen het financieel-economisch opsporen en handhaven teneinde effectiever en efficiënter bestuurlijke en civiele middelen te kunnen inzetten bij het afpakken van crimineel vermogen en het bestrijden van financieel-economische criminaliteit.**

# Bijlagen

# Bijlage 1

## Overzicht achtergronden, programma's en projecten aanpak financieel-economische criminaliteit

### *Inleiding*

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw ziet de Nederlandse regering de noodzaak om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit te versterken. De jurisprudentie van het Hof in Straatsburg bood hiertoe ook de mogelijkheid<sup>84</sup>.

In deze bijlage wordt nader stilgestaan bij de achtergronden en de programma's die de financieel-economisch opsporen richting geven. Als eerste wordt stilgestaan bij de grondslagen voor financieel-economisch opsporen. Vervolgens worden de recentere programma's die in de inleiding van het rapport al zijn genoemd uitvoeriger toegelicht. Daarna zal het programma Financieel Economische Opsporen Politie (FinEC) van de politie nader worden weergegeven, omdat het onderzoek zich richt op de resultaten van dit programma.

### **Grondslag**

#### *De strafrechtelijke aanpak*

De basis voor de strafrechtelijke aanpak is beslag. Onder inbeslagname van enig voorwerp wordt verstaan het onder zich nemen of gaan houden van dat voorwerp ten behoeve van strafvordering<sup>85</sup>. Inbeslagname kan een aantal doeleinden dienen waaronder het aantonen van wederrechtelijk verkregen voordeel, verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer<sup>86</sup> en veiligheidsstelling in verband met een mogelijke ontnemingmaatregel<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> De Europese jurisprudentie bood meer ruimte voor ontnemingmaatregelen dan de Nederlandse wetgeving.

<sup>85</sup> Artikel 134 Wetboek van Strafvordering.

<sup>86</sup> Artikel 94 Wetboek van Strafvordering.

<sup>87</sup> Artikel 94a Wetboek van Strafvordering.

Vatbaar voor verbeurdverklaring (te gelde maken door de staat) zijn die voorwerpen die geheel of voor een groot gedeelte door middel van strafbare feiten zijn verkregen zoals geld verdiend met de verkoop van verdovende middelen, voorwerpen waarmee het strafbare feit is begaan (bedrijfskapitaal voor handel in drugs of in gestolen goederen, scooter) of voorbereid (laptop of telefoon)<sup>88</sup>.

Vatbaar voor onttrekking aan het verkeer (vernietigen) zijn die voorwerpen die voor een groot gedeelte door middel van strafbare feiten of uit de winst hiervan zijn verkregen of waarmee het feit is voorbereid of uitgevoerd. Het moet hier wel gaan om een voorwerp waarvan het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang<sup>89</sup>.

De politie kan ook voorwerpen die kunnen dienen om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen in beslag nemen. Het gaat hierbij ook om de vraag over hoeveel voordeel<sup>90</sup>. De politie kan hiervoor bijvoorbeeld bankafschriften in beslag nemen (om aan te tonen hoeveel geld de verdachte heeft), maar ook auto's, scooters, een fornuis. Dit kan als deze voorwerpen niet via de legale weg verkregen maar gefinancierd met crimineel geld. Deze voorwerpen zijn vatbaar voor ontneming.

De term witwassen blijkt in de praktijk tot verwarring te hebben geleid<sup>91</sup>. In beleidstukken wordt het vaak als een ingewikkeld concept voorgesteld waar verschillende handelingen (verkrijgen, plaatsen, verhullen, integreren) aan te pas komen. Deze handelingen volgen elkaar in chronologische volgorde op, waardoor het lijkt dat pas sprake is van witwassen als het criminele geld uiteindelijk ook in de legale economie is geïnvesteerd. Voor opsporingsonderzoeken is dit absoluut geen vereiste. In de opsporingsdossiers draait het namelijk alleen om de juridische invulling van artikel 420bis Sr.

Oftewel, iemand maakt zich hieraan schuldig als deze een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.

#### *De bestuurlijke aanpak*

Informatie vormt de basis voor de bestuurlijke aanpak. De aanpak kan zijn het delen van informatie met derden (waarmee dan bijvoorbeeld een vergunning kan worden ingetrokken) of een multidisciplinaire aanpak (Patseraanpak waarmee bijvoorbeeld een uitkering opnieuw kan worden gezien of een fiscale naheffing kan worden opgelegd).

<sup>88</sup> Artikel 33a Wetboek van Strafvordering.

<sup>89</sup> Artikel 36c Wetboek van Strafvordering.

<sup>90</sup> Artikel 36e Wetboek van Strafrecht.

<sup>91</sup> Witwassen. CBA monitor 2009.



#### *Ontnemingswetgeving*

Het afnemen van financieel voordeel uit criminele activiteiten heeft vanaf de jaren negentig al prioriteit bij de Nederlandse overheid. Dit is mede ingegeven door de jurisprudentie van het Hof in Straatburg. Sinds 1993 kent Nederland de ontnemingswetgeving (Pluk ze!). Daarnaast vond in 2003 een wetswijziging plaats. Het doel hiervan was verbetering van de toepassing van de ontnemingswetgeving, door het wegnemen van in de rechtspraak geconstateerde belemmeringen en door stroomlijning van de regeling. Verder is de rechterlijke controle versterkt. Ten slotte is de mogelijkheid om schijnconstructies aan te pakken verbeterd.

Per 1 juli 2011 is het wetsvoorstel Verruiming Mogelijkheden Voordeelontneming in werking getreden. Met dit wetsvoorstel worden weer een aantal knelpunten voor de uitvoering van de ontnemingspraktijk, ook wel het 'plukken' van criminelen genoemd, weggenomen. Hiervoor is het juridische instrumentarium verbreed, waaronder meer mogelijkheden tot verbeurdverklaring, invoering van een wettelijk bewijsvermoeden en de mogelijkheid om daders afzonderlijk aansprakelijk te stellen voor het gehele voordeel. Ook zijn de mogelijkheden om bij schijnconstructies beslag te leggen uitgebreid. Daarnaast is de mogelijkheid ingevoerd om onderzoek te doen naar vermogen tijdens de hoger beroep- en cassatiefase én nadat het ontnemingsvonnis onherroepelijk is geworden.

### **Programma's en projecten vanaf 2007**

#### *Project Veiligheid begint bij Voorkomen*

In 2007 heeft het kabinet Balkende IV het project Veiligheid begint bij Voorkomen (Vbbv) gepresenteerd. Met dit project wilde het kabinet de criminaliteit, overlast en verloedering van Nederland verminderen. Daarbij ging het kabinet uit van een integrale aanpak, een mix van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Een van de thema's van Vbbv betreft de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit, waaronder financieel-economische criminaliteit. Belangrijke elementen in de aanpak van ernstige criminaliteit zijn het versterken van de capaciteit van het OM en politie en het doorontwikkelen van de programmatische aanpak in de vorm van proeftuinen.

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang van de uitvoering van het Vbbv en daar binnen het programma FinEC Politie. Dit vindt plaats onder regie van een stuurgroep (onder voorzitterschap van het ministerie van VenJ). Verantwoordelijke partijen moeten rapporteren over de voortgang. Deze voortgangsrapportages worden verwerkt in de verantwoording over het project Vbbv.

#### *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad*

De bestrijding van georganiseerde misdaad vergt een samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Voor de thema's mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en verweving van onderwereld en bovenwereld heeft het kabinet Balkende IV in 2007 voor

een programmatische aanpak gekozen. Bij deze thema's zal ook aandacht worden besteed aan de inzet van diverse instrumenten om criminele vermogens af te nemen.

Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM) richt zich op het realiseren van meer samenhang in de aanpak van de georganiseerde misdaad, het versterken dan wel versnellen van ingezette verbetermaatregelen en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en maatregelen voor een effectievere bestrijding van de georganiseerde misdaad. Binnen dit programma is specifiek aandacht voor cybercrime, financieel-economisch opsporen en de verantwoordelijkheden van het bestuur.

Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak merkt het kabinet op dat een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad een adequaat ingerichte en toegeruste bestrijdingsorganisatie vergt, zowel op landelijk, bovenregionaal als regionaal niveau. Naast het versterken van de informatiepositie en -analyse en het verder professionaliseren van de bestrijdingsorganisatie (betere samenwerking tussen verschillende opsporingsonderdelen) is financieel opsporen een onmisbaar instrument. Financiële opsporing, witwasbestrijding en het afnemen van crimineel vermogen dienen daarom een integraal onderdeel te zijn van de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad. De evaluatie van het project Financieel Rechercheren<sup>92</sup> heeft volgens het kabinet uitgewezen dat een verdere, gerichte versterking van de financiële opsporingsfunctie binnen de politie en de expertise bij het OM nodig is. Het kabinet meldt dat in het kader van het programma FinEC Politie concrete plannen hiertoe worden uitgewerkt.

#### *Programma Financieel Economische Opsporen van de politie*

Het programma FinEC Politie is op 1 april 2008 gestart. De kern van het programma is de inbedding van de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van politiewerk. Geld is bij plegers van strafbare feiten veelal het belangrijkste motief. Het hoofddoel van het programma is te voorkomen dat misdaad loont.

Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de bovenregionale recherche eenheden (BR-en) en het KLPD (NR). Substantiële verbetering kan alleen worden bereikt door de inbedding van financieel opsporen in de dagelijkse processen (ook in de wijk) en de uitbreiding van de formatie met opgeleide FinEC-medewerkers op elk niveau. De leidinggevendenden zijn als resultaatverantwoordelijke een belangrijke

<sup>92</sup> Het ei van Colombo? Evaluatie van het project Financieel Rechercheren, april 2002.

Enkele belangrijke bevindingen zijn, dat:

- Binnen de korpsen een geringe beleving is van de ernst van financieel-economische criminaliteit (van hoog tot laag);
- Bij de politie besaat grote teleurstelling over het vervolgtraject. Het OM constateert dat de onderbouwing van de schattingen van de politie in veel gevallen te wensen overlaat;
- Veelvoorkomende vormen van fraude vallen buiten de boot door de stelselmatige prioritering van zware, complexe zaken (tot frustratie van andere partijen);
- Financieel opsporen wordt als een extra werkdruk beleefd, maar in de uitvoering ontbreekt deskundige ondersteuning. Financieel opsporen wijkt af van de normale routine, die extra aandacht vereist.

doelgroep in het programma. Het programma FinEC Politie wordt getypeerd als een inrichtingsprogramma, wat betekent dat de nadruk ligt op het verbeteren van de interne politieorganisatie om de opsporing van financieel-economische criminaliteit effectiever te laten zijn. Het landelijk programmabureau FinEC heeft met de FinEC-organisaties resultaatafspraken gemaakt (ontnemingen groter dan investeringen), waardoor het programma deels ook gekwalificeerd kan worden als een verrichtingsprogramma.

#### *Programma Financieel Economische Criminaliteit van het Openbaar Ministerie*

Naast het programma FinEC Politie heeft het OM een eigen versterkingsprogramma ingericht. Hierin beschrijft het OM op welke wijze de aanpak van FinEC tot en met 2012 gaat versterken. De aanpak is gebaseerd op de versterking van:

- fraudebestrijding en
- financiële opsporing en vervolging.

Het OM schrijft dat zowel op regionaal, bovenregionaal als landelijk niveau te weinig wordt gedaan aan financiële opsporing en vervolging. Er is te weinig expertise en affiniteit aanwezig en de gemiddelde OM-er is er niet op getraind om met een financiële blik naar zaken te kijken. De ambitie is in 2012 is aan iedere zaak een financiële paragraaf toe te voegen, een ontnemingsvordering in te stellen (indien mogelijk) en in een zo vroeg mogelijk stadium conservatoir beslag te leggen. Hiervoor is onder andere versterking van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) en de financiële kwaliteiten van de parketten vereist. Voorwaarde is dat de opsporingsdiensten een gelijkwaardige investering doen, zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit.

#### *Programma Afpakken*

De minister van VenJ wil financieel opsporen en het afnemen van crimineel geld en goederen (inclusief 'patseraanpak' en conservatoir beslag)<sup>93</sup> verder versterken. De ondermijning van de samenleving door criminele organisaties moet worden voorkomen. Een goede rechtshandhaving vraagt nadrukkelijk om het wegnemen van het profijt van criminele activiteiten. Het OM, de politie en het platform Bijzondere Opsporingsdiensten hebben deze visie vormgegeven in het ketenprogramma Afpakken. Het programma moet er voor zorgen dat in de keten meer, slimmer en effectiever vermogen van criminelen wordt afgepakt.

Hiervan moet in 2018 minimaal structureel € 100 miljoen via de strafrechtketen naar de staatskas vloeien, nadat eventuele slachtoffers financieel zijn gecompenseerd. Er is sprake van een expliciete focus op resultaten in geld.

Voor het programma is een oplopend jaarlijks budget van € 20 miljoen structureel in 2014 beschikbaar. Het programma is in het voorjaar 2011 van start gegaan.

<sup>93</sup> Landelijke prioriteiten politie 2011 – 2014 (DB KBB, 10-01-2011).

Met het programma Afpakken wordt beoogd de strafrechtketen te versterken en tot een betere afstemming met het bestuurlijke en civielrechtelijke instrumentarium te komen. De samenleving vereist dat misdaad niet mag lonen en daarom moet door in de keten samen te werken maximaal worden afgepakt. Onderdelen uit de keten kunnen voorstellen indienen om meer, slimmer en effectiever af te pakken. Uitgangspunt is dat de organisaties zelf hun basisniveau op orde dienen te hebben, dat moet leiden tot een hoger prestatieniveau voor wat betreft afpakken en dat zichtbaar is dat ketenpartners samen investeren. Bij het OM zullen afneemteams worden ingericht en bij de politie wordt geïnvesteerd in extra FinEC-deskundigheid.

### Nadere uitwerking programma Financieel Economisch Opsporen Politie

De lessen uit de evaluatie van het project Financieel Rechercheren uit 2002 zijn betrokken bij de opzet van het programma FinEC Politie, bijvoorbeeld door alle niveaus binnen de politie bij de FinEC-aanpak te betrekken (van wijk tot wereld), FinEC te positioneren als onderdeel van het reguliere bestaande werk en het aanstellen van financieel specialisten. Een van de conclusies uit deze evaluatie was dat het programma FinEC Politie een verplichtend karakter door normstelling en monitoring moet hebben.

De financieel-economische invalshoek bij de aanpak van criminaliteit staat in de kinderschoenen. Het is overwegend een terrein van specialisten, geïsoleerd van de andere politiewerkzaamheden. De situatie is in het algemeen sterk voor verbetering vatbaar. Financieel Economische criminaliteit wordt niet alleen gezien als een vorm van criminaliteit maar vooral ook als een kansrijk opsporingsstrategie (een strategie om andere vormen van criminaliteit aan te pakken).<sup>94</sup> Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de BR-en en het KLPD (NR). Het initiatiedocument van het programma FinEC Politie uit december 2007 wordt als programmaplan beschouwd.

#### *Uitgangspunten*

Het uitgangspunt van het programma is dat misdaad niet mag lonen. Het programma FinEC Politie is onder andere gericht op:

- Het betrekken van de financieel-economische invalshoek bij elk aspect van het politiewerk (van de wijk tot en met het (inter)nationale niveau en van intake via handhaving en opsporing tot en met advisering);
- Het uitbreiden van de sterkte van de politie met een aantal specialisten;
- Het substantieel verbeteren van de ontnemingsresultaten (jaarlijks meer afgenomen dan er wordt geïnvesteerd in het programma), het aantal opgepakte horizontale fraudezaken en de afname van criminaliteit;
- Het verbeteren van de samenwerking binnen de handhavingketen (effectiviteit door samenhang realiseren, geen beperking tot het toepassen van strafrecht).

<sup>94</sup> Initiatiedocument Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007.

Het initiatiedocument van het programma FinEC Politie uit december 2007 wordt als programmaplan beschouwd. Het jaarlijks budget van het programma was aanvankelijk oplopend tot € 44,8 miljoen in 2011 en verder. Voor de start van het programma is het budget teruggebracht tot oplopend € 13 miljoen in 2011 en 2012. Naar aanleiding van deze budgetaanpassing is FinEC niet in alle regio's uitgerold. Het beperkte budget is in een aantal korpsen ingezet om in die pilotkorpsen (hierna te noemen FinEC-korpsen) tot substantiële verbetering te komen. De aanname is dat successen in die FinEC-organisaties de werking van de FinEC-methodiek aantonen en daarmee de weg vrij maken voor de resterende investering in de gehele Nederlandse politie.

#### *Formatie en opleiding*

Het programma FinEC Politie is vooral een inrichtingsprogramma, wat betekent dat de nadruk ligt op het verbeteren van de interne politieorganisatie om de opsporing van financieel-economische criminaliteit effectiever te laten zijn.

Het programma FinEC Politie vermeldt voor de niveaus binnen de politie (wijk, district of afdeling en regionale, bovenregionale en nationale recherche) hun bijdrage aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Daarbij geeft het programma concreet aan of er sprake is van een formatie-uitbreiding (inclusief de totale kosten van de uitbreiding) en de incidentele en structurele opleiding van medewerkers inclusief opleidingskosten.

De politiemensen met een generale taak (wijkniveau) zijn de ogen en oren van de politie. Met behulp van FinEC-opgeleide teamleden kunnen de medewerkers zaken binnen een tijdsduur van zes uur afronden. De opgeleide collega's hebben voor deze assistentie tijd gekregen. Zaken die langer duren worden na weging en prioritering opgepakt door de rechercheurs op districtsniveau. De opgedane informatie wordt met andere onderdelen van het korps gedeeld. Het programma FinEC Politie voorziet voor deze groep geen formatie-uitbreiding, wel een tweedaagse opleiding met een jaarlijkse opfris- en uitbreidingsmodule.

Op district- of afdelingsniveau brengen FinEC-opgeleide rechercheurs de financieel-economische invalshoek in de rechercheonderzoeken in. Zij zien er op toe dat in alle zaken de mogelijkheden om af te nemen maximaal worden benut. Daarnaast handelen deze rechercheurs zaken af met een overwegende FinEC-invalshoek. Het gaat vooral om zaken op het gebied van middencriminaliteit met een doorlooptijd van meer dan drie dagen. Zij ondersteunen de medewerkers van de basispolitiezorg bij zaken die de zes uur overschrijden.

Het programma FinEC Politie voorziet voor deze groep een formatie-uitbreiding van 36,5 fte. Naast uitbreiding van capaciteit door externe instroom worden een beperkt aantal rechercheurs met affiniteit voor FinEC opgeleid. Uitgangspunt is dat in de pilotkorpsen 10% van alle recherchepersoneel een opleiding van 15 dagen krijgt. Daarna is structureel een driedaagse opleiding met een jaarlijkse opfris- en uitbreidingsmodule nodig

De rechercheurs bij de regionale, bovenregionale en nationale recherche brengen in zware, complexe onderzoeken de FinEC-invalshoek in en handelen zelfstandig middelzware tot zware zaken af. Zij werken -op basis van convenanten- samen met andere opsporingsdiensten zoals Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). Daarbij telt niet het individuele resultaat, maar het resultaat van de gezamenlijke inspanning. Verder ondersteunen zij de algemene recherche in districten of afdelingen en de medewerkers van de basispolitiezorg of regionale korpsen (nationale recherche).

Het programma FinEC Politie voorziet voor deze groep een formatie-uitbreiding van 33,4 fte. Naast uitbreiding van capaciteit door externe instroom worden een beperkt aantal rechercheurs met affiniteit voor FinEC opgeleid. Uitgangspunt is dat in de pilotkorpsen 10% van alle recherchepersoneel een opleiding van 15 dagen krijgt. Daarna is structureel een driedaagse opleiding met een jaarlijkse opfris- en uitbreidingsmodule nodig.

Daarnaast geeft het programma FinEC Politie aan dat bij de korpsen specialisten werken die informatie verzamelen en veredelen ten behoeve van het oppakken en sturen in onderzoeken. Het programma voorziet een formatie-uitbreiding van 24,3 fte.

Alle leidinggevendenden moeten een inhaalslag maken om de FinEC-aspecten aan een zaak te onderkennen en daarin beslissingen te nemen. Vanuit de opsporing en handhaving heeft de politie zicht op onwenselijke maatschappelijke verschijnselen. Door middel van een bestuurlijk advies kan de politie deze inzichten delen met de partners in de keten. Voor het uitbrengen van bestuurlijk advies voorziet het programma FinEC Politie een formatie-uitbreiding van 15,2 fte.

#### *Prestaties*

Het programma FinEC Politie vermeldt dat nog geen algemeen erkend kader voor de beoordeling van de FinEC-prestaties van korpsen en -onderdelen bestaat. Een dergelijk kader schept duidelijkheid, heeft een dwingend karakter en kan een algemeen niveau van kwaliteit en prestatie tot stand brengen en borgen.

Bij de aanvang van het programma is het uitvoeren van een nulmeting op alle organisatieniveaus onontbeerlijk. Op basis van deze meting kan een referentiekader voor een monitor worden ontwikkeld, die kan dienen voor beoordeling van de ontwikkeling op het gebied van organisatie, opleiding en ontnemingsresultaten. Bovendien vormt de meting mede de basis voor de besluitvorming over een efficiënte en effectieve inzet van middelen bij de aanvang van het programma FinEC Politie.<sup>95</sup>

In 2008 is door middel van een nulmeting inzicht gekregen in de FinEC-situatie bij de regio's. Uit deze meting kwam naar voren dat binnen de politie de resultaten op het gebied van financieel-economische criminaliteit behoorlijk divers is. Sommige regio's

<sup>95</sup> Initiatiedocument Programma Financieel Economisch Opsporen politie, december 2007.

nemen vrijwel geen geld af en/of leggen vrijwel geen conservatoir beslag terwijl andere regio's een geheel tegenovergesteld beeld laten zien.<sup>96</sup>

De oorspronkelijke bedoeling om met deze meting de voortgang en de ontnemingsresultaten inzichtelijk te maken is niet voortgezet. De nulmeting bleek voor de regio's erg arbeidsintensief daar de gewenste data niet eenvoudig uit de systemen waren te halen. Wel zijn op basis van deze meting de vijf beste regio's geselecteerd om als pilotregio deel te nemen aan het programma FinEC Politie.

Monitoring krijgt een dominante plaats in het programma en daarbij hoort registratie. Omtrent de informatiesystemen merkt het initiatiedocument op dat de FinEC-invalshoek bij de ontwikkeling van deze systemen voor de opsporing niet geborgd is. De inrichting van de huidige systemen bevordert het toepassen van financieel opsporen niet. Aanpassingen worden onvermijdelijk geacht. Het document geeft aan dat nog niet kan worden voorzien welke aanpassingen in informatiesystemen moeten plaatsvinden om deze invalshoek te borgen.

Door middel van SMART geformuleerde doelstellingen kunnen de resultaten van de investeringen meetbaar worden. Volgens het programma FinEC Politie is het nog niet mogelijk de beoogde ontnemingsresultaten SMART te benoemen. De beschikbare cijfers zijn daarvoor onvoldoende en niet voldoende betrouwbaar. Daarvoor is een onderzoek in de vorm van een nulmeting nodig. De voortgang en ontnemingsresultaten kunnen gedurende het programma door middel van monitoring voortdurend worden gevolgd en bijgestuurd. Daarbij wordt opgemerkt dat het toerekenen van een afneemresultaat aan één van de betrokken samenwerkende partijen de samenwerking met de partners tegenwerkt. Daarom dienen criteria ontwikkeld te worden die recht doen aan de inspanningen van iedere betrokken partner.<sup>97</sup>

Een korps dat gebruik maakt van het programma FinEC Politie moet aan een aantal minimum inrichtingseisen voldoen om de financieel-economische component van criminaliteit gestalte te kunnen geven zoals kwaliteit en kwantiteit van financieel deskundigen en de inrichting van processen. Daarnaast wordt aan een korps diverse resultaatverplichtingen opgelegd bijvoorbeeld indicatoren voor bepaalde thema's.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Uit kilo's, kerels en pegels, operatie opsporing/programma financieel-economische criminaliteit, november 2008.

<sup>97</sup> Initiatiedocument Programma Financieel Economisch Opsporen politie, juni 2007.

<sup>98</sup> Uitgangspunten Aanpak Programmavoorstel FinEC Politie.

# Bijlage 2

## Weerbaarheid: onderzoeksverslag

Corruptiebestrijding is geen specifiek onderdeel van het Programma FinEC Politie<sup>99</sup>. Aan het programma zijn wel duidelijke corruptierisico's verbonden. Als misdaad niet mag lonen en hiermee verkregen voordeel wordt afgenomen, raakt dat een van de belangrijkste criminele motieven: de verwerving van geld of goed. Criminelen worden direct geraakt als hun verdiensten worden afgepakt. Zij zullen die dus verborgen willen houden<sup>100</sup>. Afscherming en witwassen zijn hier belangrijke verdedigingslinies. Als de politie die dreigt te doorbreken – het doel van het programma – zijn criminelen er bij gebaat dat ze wegstijgt of inbindt. Functionarissen en organisaties die crimineel verkregen vermogen zoeken of ermee in aanraking komen, zijn zo een potentieel doelwit voor corruptie.

### *Ondermijning in bredere zin*

Opsporen is bovendien geen geïsoleerde activiteit: het vergt samenwerking met andere partijen. Inbreuken dáár kunnen de effectiviteit van de opsporing schaden. Als bijvoorbeeld een zaak in beslag wordt genomen, is het niet de bedoeling dat die zaak ondershands weer in handen komt van een 'te plukken' crimineel. Als een inval wordt gepland waarvoor assistentie nodig is van een andere dienst of bedrijf, moet ook die partij lekdicht zijn.

### *Belang buiten het programma*

Weerbaarheid tegen corruptie is ook los van opsporing belangrijk. Het helpt de preventie van financieel-economische criminaliteit. Breder georiënteerde aandacht voor weerbaarheid draagt bij aan het tegengaan van ondermijning van de integriteit

<sup>99</sup> Corruptie was aanvankelijk wel onderdeel van het programma FinEC. Als gevolg van de inperking van het budget is corruptie als apart aandachtsgebied vervallen. Wel is apart geïnvesteerd in versterking van de Rijksrecherche en het OM. Zie brief d.d. 20 september 2011 van het onderzoeksprogramma FinEC aan het hoofd van de Inspectie.

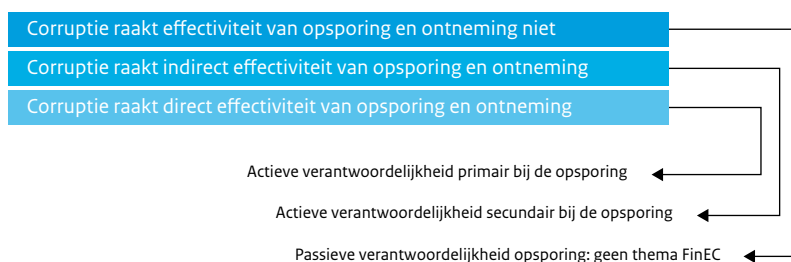
<sup>100</sup> Bij sommige criminele verdienmodellen kan afpakken van de opbrengst (veel) meer pijn doen dan aan de delictomschrijving gekoppelde en aan strafmaxima gebonden vrijheids- en geldstraffen. Waar 'leedtoevoeging' niet de ratio achter afnemen en afpakken is, is dit wel de uitwerking die afpakken heeft op criminelen. Naarmate de strafdreiging lager is, en het crimineel verkregen voordeel groter, kan ontneming of afpakken door de crimineel als bedreigender worden ervaren dan meer klassiek strafrechtelijk optreden (pakken en opsluiten of beboeten).



van overheden en andere actoren in de samenleving. Hier past de kanttekening dat het programma niet specifiek voorziet in versterking van de weerbaarheid van derde partijen. Dat is ook niet de primaire verantwoordelijkheid van opsporingsdiensten: die ligt bij de betreffende partijen.

Voorgaande maakt dat er in de hier besproken context – de effectieve uitvoering van het Programma FinEC Politie – meer niveaus van weerbaarheid tegen corruptie te onderscheiden zijn. Aan die niveaus kan een ruwe indicator voor verantwoordelijkheidstoedeling worden gekoppeld.

Figuur 1: Schema - Weerbaarheid en verantwoordelijkheidstoedeling

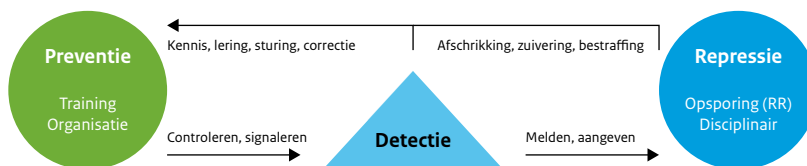


### Spectrum preventie, detectie en repressie

Maatregelen ter versterking van weerbaarheid tegen corruptie reiken van *preventie* tot *repressie*. Opsporing is één instrument van repressie, zwaar en bewerkelijk maar ook met veel mogelijkheden en bevoegdheden bekleed. *Detectie* van signalen markeert een grens tussen preventie en repressie: zonder kennis van een voorval is repressief optreden veel moeilijker te richten.

Hieronder wordt nader ingegaan op de schakels preventie, detectie en repressie. De verhouding tussen dit trio is schematisch weer te geven als:

Figuur 2: Spectrum van preventie tot repressie



### Preventie – bewustzijn en houding, inrichting en cultuur

Voor succesvolle preventie van corruptie is zowel bewustzijn van de persoonlijke kwetsbaarheid bij de functionaris zelf belangrijk, als de manier waarop zijn organisatie daarmee en met kwetsbaarheden in de eigen processen en die van de partners omgaat. Hieronder wordt de mate van bewustzijn en de omgang hiermee in vier categorieën (I-IV) verdeeld.

Wie de eigen kwetsbaarheid niet kent, kan er tegenaan lopen als het al te laat is. Zeker als een kwaadwillende partij – een crimineel – de kwetsbaarheid wel ziet of weet te creëren. Uit onderzoek blijkt dat voorafgaand aan bedreiging, chantage of omkoping de betrokken ambtenaar nogal eens geleidelijk in een ontvankelijke positie is gekomen. Hij heeft bijvoorbeeld geld geleend van een malafide geldschietter, te openlijk buitenechtelijke escapades begaan, kleinere giften zonder tegenprestatie geaccepteerd, drugs gebruikt of zich op een andere manier blootgegeven. Als dan druk wordt uitgeoefend, is de weg terug moeilijk begaanbaar.

Deze als eerste categorie te duiden onbewust kwetsbare groep heeft voorlichting en begeleiding nodig. Bevorderen van bewustzijn bij medewerkers van hun kwetsbaarheid is dus een belangrijke factor voor versterking van weerbaarheid. Hetzelfde geldt op organisatorisch niveau voor inrichting en opbouw van de organisatie en haar ketenpartners en het onderkennen van kwetsbare activiteiten en de plaatsen binnen de organisatie waar hierop invloed kan worden uitgeoefend. Een organisatie kan ook alert zijn op zaken als ziekteverzuim (kan op een verband duiden met lage arbeidssatisfactie) of loonbeslag op het salaris van werknemers op gevoelige posities.

Functionarissen die hun kwetsbaarheid wel zien, kunnen daar grofweg op drie manieren mee omgaan. De eerste variant is van het perspectief van weerbaarheid de meest wenselijke: permanente waakzaamheid op risico's als factor waarop het doen en laten wordt afgestemd. Preventie zal niet als eerste op deze groep gericht hoeven zijn, kennis van signalen en de omgang daarmee en het bieden van hiervoor ontvankelijke organisatorische omgeving helpt ook deze bewuste en kritische groep (II).

Een tweede reactie is kennisname zonder actie. Deze groep zou bewust maar passief kunnen worden genoemd (III). Oorzaken zijn bijvoorbeeld onverschillige houding, gebrek aan kennis of inzicht of weinig betrokken zijn. Een actieve opstelling door leiding en collega's, training en goed toezicht op doen en laten kan helpen de weerbaarheid te vergroten. Een open cultuur waarin kwetsbaarheden bespreekbaar zijn, men elkaar onderling aanspreekt en waar de organisatie kennis en leiderschap beschikbaar stelt is een tweede belangrijke factor voor sterke weerbaarheid hier.

Een minderheid zal de gevaarlijkste weg bewandelen: de eigen kwetsbaarheid exploiteren voor persoonlijk gewin. De beste preventie is deze bewust kwaadwillende (IV) niet tot de organisatie toe te laten of te verwijderen. Goed werven en selecteren en bereidheid bij een misslag stevig in te grijpen, helpen hier de weerbaarheid. Niet alleen voor nieuwelingen, een kritische benadering past ook bij zittend personeel. Zijn er frustraties, tekenen van persoonlijke problemen of juist een erg vrije houding ten aanzien van werk en gezag? Wordt hierop ingegrepen?

In de praktijk zijn de scheidslijnen tussen de hier genoemde categorieën niet waterdicht.

*Detectie – alerte houding, effectieve controle, meldingsprocedures*

Detectie markeert een grens tussen preventie en repressie van corruptie. Preventie voorkomt dat pogingen tot beïnvloeding van het politieapparaat kunnen aanslaan. Repressie is het bestrijden van daadwerkelijke voorvallen en die poort gaat meestal pas open gaat als er een gedetecteerd signaal is. Een gebrekkig detectievermogen bedreigt zo de weerbaarheid tegen daadwerkelijk optredende corruptie. Voor goede detectie is een kritische houding tegenover het eigen en collegiaal functioneren nodig, aan te vullen met betrouwbare registraties, het werken volgens gebruiksvriendelijke en controleerbare procedures, het daadwerkelijk benutten van de controlemogelijkheden en het hierop (bij)sturen. Men moet op persoonlijk en organisatorisch niveau bereid zijn moeilijke vragen te stellen en daarbij passende conclusies te trekken.

Het toegankelijk en veilig verzorgen van meldpunten versterkt het detectievermogen, doordat de mogelijkheid ontstaat een signaal 'weg te zetten' zodat er een passend vervolg aan kan worden gegeven.

*Repressie – intern onderzoek, aangifte, strafrechtelijk onderzoek*

Is een signaal eenmaal gezien dan komt de keuze hoe ermee om te gaan. Moet onderzoek worden gestart (repressie, disciplinair, feitelijk, strafrechtelijk)? Is lering te trekken uit het voorval ter versterking van de weerbaarheid (preventief effect van repressie)?

Als de gedetecteerde poging niet succesvol was, de gevolgen niet zeer ernstig zijn en er geen (ambts)misdrijf lijkt te zijn gepleegd kan een corrigerend gesprek soms volstaan<sup>101</sup>. Als het erger is zal nader intern onderzoek snel aan de orde zijn, gevolgd door afdoening op het tuchtrechtelijk/personele vlak. Zowel voor de melder als voor de waarheidsvinding is belangrijk dat onderzoek met distantie en met een niet te enge opdracht wordt uitgevoerd.

Als corruptie omvangrijker is, ernstige gevolgen heeft gehad, een misdrijf is of als het een hogere of strategisch belangrijker functionaris treft, ligt extern onderzoek meer voor de hand. Bij een misdrijf zijn de Rijksrecherche, een aanpalend korps of het eigen interne onderzoeksbureau voor de hand liggende onderzoekers. De Rijksrecherche komt ook in beeld als bijzondere expertise wordt gevraagd.

<sup>101</sup> Corruptie in de vorm van het vragen of aanvaarden van steekpenningen (goed, dienst of gunst) door een overheidsfunctionaris, is een ambtsmisdrijf (artikel 362-363 Sr). Daarvoor geldt een aangifteplicht voor ambtenaren die hier in functie kennis van dragen (artikel 162 WvSv).

## Resultaten onderzoek

### Normstelling

Weerbaarheid tegen corruptie kan gezien het voorgaande langs drie pijlers worden beoordeeld:

- *Is er aandacht voor preventie en wordt die ook daadwerkelijk ervaren?*
- *Is er een alerte houding die gepaard gaat met effectieve controle, zodat er een detectiekans is voor corruptie?*
- *Is er inzet van repressieve middelen bij vermoedens van een corruptievoorval?*

### Definities van corruptie

Voordat de bevindingen aan de hand van de pijlers worden besproken, nog het volgende over de betekenis van het begrip 'corruptie'. Hier is namelijk geen algemeen gehanteerde definitie van<sup>102</sup>. Daarom is in de enquête gevraagd of de bevroegde eenheden zelf een specifieke definitie hanteren, en zo ja welke. Minder dan de helft baseert zich op wettelijke omschrijvingen, zoals strafbepalingen over aannemen van steekpenningen door ambtenaren of valsheid in geschrift.

Een minderheid hanteert een breder begrip dan alleen wettelijke omschrijvingen. Dit loopt uiteen van ongeoorloofd verstrekken van gunsten voor wederdienst of als vriendendienst, tot meer taalkundige omschrijvingen zoals rotheid en bedorvenheid. Minder dan de helft noemt geen specifieke definitie van corruptie. Een operationeel medewerker van een van deze korpsen geeft in het interview aan dat het begrip corruptie te ruim is om in een specifieke omschrijving te vatten en ziet het als normafwijkend gedrag. Een minderheid van de korpsen geeft geen antwoord. Een ziet geen raakvlak met het programma, twee geven helemaal geen toelichting.

Geen van de bovenregionaal werkende organisaties gebruikt een specifieke definitie van corruptie. Twee bovenregionale reches en de KMar beschouwen corruptie niet apart maar als één van meer integriteitschendingen. Van de overige drie bovenregionale recheteteams geeft er één aan dat er geen sprake is van corruptie, één dat de benadering van het beheerkorps wordt gevolgd en één geeft geen toelichting. De Nationale Recherche hanteert geen eigen definitie van corruptie.

### *Is er aandacht voor preventie en wordt die ook daadwerkelijk ervaren?*

Een ruime meerderheid van de regiokorpsen noemt op eigen medewerkers gerichte activiteiten. Uit de toelichtingen blijkt dat de meeste hier nadruk leggen op preventie, soms met aanvullende aandacht voor repressie.

Deze activiteiten voor versterking van weerbaarheid tegen corruptie van de eigen mensen en organisatie, zijn niet erg zichtbaar in de resultaten van de raadpleging van het internetpanel. In deze enquête is de volgende stelling voorgelegd: 'Mijn organisa-

<sup>102</sup> Zie eerder onderzoek, bijvoorbeeld Rijksrecherche, 'Niet voor persoonlijk gebruik!' (2010), Van Hulten, 'Corruptie, handel in macht en invloed' (2011). Het woord 'corruptie' komt ook niet voor in het wetboek van strafrecht. Dat kent het een aparte titel over ambtsmisdriften. Daarin zijn bijvoorbeeld opgenomen het aannemen van steekpenningen of het verstrekken van vertrouwelijke informatie. Artikel 162 van het wetboek van strafvordering geeft nadere aanwijzing wat onder een ambtsmisdrif wordt verstaan.

tie onderdeel besteedt in het kader van afnemen specifieke aandacht aan de verhoogde integriteitsrisico's'. Uit de antwoorden blijkt dat een ruime meerderheid die aandacht niet zien.

Figuur 3: Tabel – antwoorden stelling specifieke aandacht voor integriteitsrisico's bij ontname

Antwoordopties	Betrokken bij ontname n=109	Niet betrokken bij ontname n= 440
(Helemaal) eens	21,1%	19,7%
(Helemaal) oneens	57,8%	34,6%
Weet niet	21,1%	45,7%

Bron: MWM<sup>2</sup> Bureau voor online onderzoek

Aan een aantal geïnterviewden is de stelling eveneens voorgelegd. De antwoorden zijn wisselend, waarbij ook binnen dezelfde eenheden verschillende functionarissen verschillende antwoorden geven. Daarbij geven meer functionarissen op strategisch niveau aan het met de stelling eens te zijn dan functionarissen op meer operationeel niveau.

#### *Bovenregionaal, nationaal*

Een kleine meerderheid van de geïnterviewde bovenregionale organisaties noemt geen specifieke activiteiten ter versterking van de eigen weerbaarheid tegen corruptie. Van de overige drie ontplooiën er twee intern gerichte activiteiten. Één bovenregionaal researchteam noemt repressie (strafrechtelijk onderzoek), de KMar zet sterk in op een reeks acties van preventieve en repressieve aard.

Activiteiten ter verhoging van de weerbaarheid tegen corruptie bij de Nationale Recherche zijn vooral intern gericht en preventief van aard.

#### *Externe corruptie*

Een minderheid van de korpsen geeft aan (ook) extern gerichte preventieve activiteiten te ontplooiën – dus gericht op anderen dan (functionarissen van) de eigen organisatie. Een regiokorps legt zelfs de nadruk op preventie bij externen. Het sluit daartoe aan bij de bestuurlijke aanpak en het regionaal informatie- en expertisecentrum criminaliteit (RIEC)<sup>103</sup>. Deze aanpak komt opnieuw ter sprake in het interview met een medewerker van de bovenregionale recherche waaraan ook dit korps deelneemt.

*Is er een alerte houding die gepaard gaat met effectieve controle, zodat er een detectiekans is voor corruptie?*

Regiokorpsen noemen weinig specifiek op detectie gerichte maatregelen. Uit de interviews komt naar voren dat hier wel aandacht aan wordt besteed. Daarbij wordt wel gezegd dat het moeilijk of onmogelijk is om alles te zien.

Een aantal geïnterviewden ziet hier specifiek een rol voor leidinggevenden. Zij moeten bijvoorbeeld specifiek worden getraind op signaalherkenning en over een goede

<sup>103</sup> In deze centra werken politie, OM, gemeenten, belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten samen.

sociale antenne beschikken. Uit een aantal antwoorden komt duidelijk naar voren dat een alerte, proactieve benadering soms ontbreekt: “het feit dat ik hierover moet nadenken zegt al genoeg” en “wij gaan ervan uit dat corruptie niet plaatsvindt in eigen gelederen.” Anderen geven juist aan doordrongen te zijn van de eigen kwetsbaarheid in relatie tot het programma: “intelligent opsporen houdt een bredere blik in en het inschakelen van externe partners. Dat is risico”.

Ook hier is er soms verschil in zienswijze tussen geïnterviewden die werken in hetzelfde korps. Illustratief zijn de volgende twee uitspraken: “Binnen de teams zijn mensen zeker weerbaar, door alle afspraken rondom integriteit weten medewerkers waar zij instappen. Door ervaring weten mensen wel hoe ze ermee om moeten gaan. Men is doordrongen van de noodzaak nauwgezet te werken en van welke gevaren er op de loer liggen in een financieel onderzoek.” Een collega uit hetzelfde korps op de vraag of weerbaarheid bij het op een hoger plan tillen van financieel opsporen een issue geweest: “Nee, nog nooit zo naar gekeken. Hoogstwaarschijnlijk dus ook niet in de rest van de organisatie”.

Meerdere gesprekspartners wijzen op het belang van transparant werken en een open cultuur binnen de organisatie, zodat afwijkingen makkelijker zichtbaar en bespreekbaar worden. Uit de antwoorden blijkt ook dat de geïnterviewden zelf wel indicatoren zien. Het gaat dan vooral om onvoorspelbaar of onverklaarbaar gedrag van collega's en het onderhouden van ongebruikelijke contacten, het bezoeken van bepaalde locaties. Ook het aantreffen van interne informatie bij verdachten en leeg aangetroffen zoekingslocaties kunnen duiden op mogelijke corruptie in de eigen gelederen. Ook CIE-informatie heeft soms als signaal gefungeerd, net als informatie uit telefoontaps in lopende onderzoeken.

*Is er inzet van repressieve middelen bij vermoedens van een corruptievoorval?*

Minder dan de helft van de regiokorpsen richt intern aandacht op repressie van omkoping. Ook minder dan de helft van de regiokorpsen richt de interne aandacht primair op repressie. Hiervan geeft er één aan plannen uit te werken om de aandacht ook meer op preventie te richten. Als instrumenten van repressie worden disciplinaire maatregelen genoemd, net als onderzoek door het eigen bureau interne zaken. In incidentele gevallen komt inschakelen van de Rijksrecherche voor, maar daar is niet altijd capaciteit. De meeste geïnterviewden uit de korpsen geven eveneens aan dat als zich een voorval voordoet, hiertegen wordt opgetreden. Dat kan zijn aanspreken of melding aan de leiding, maar ook nader onderzoek.

Zoals eerder aangegeven, noemt een kleine meerderheid van de bovenregionale organisaties geen specifieke activiteiten ter versterking van de weerbaarheid tegen corruptie. Één bovenregionaal researcheteam noemt repressieve actie in de vorm van strafrechtelijk onderzoek, de KMar zet als gezegd in op een reeks acties van preventieve en repressieve aard. Uit de interviews komt naar voren dat bovenregionale organisaties wel degelijk repressieve middelen inzetten bij corruptievermoedens. Dit begint bij het aanspreken op afwijkend gedrag, ook komt voor dat een signaal breder wordt besproken. Als volgende stappen worden genoemd het inschakelen van de eigen leiding, het eigen bureau interne zaken en van het OM/Hoofdofficier van Justitie.

### *Externe corruptie*

Situaties rond woonwagencampen (gedogen/nalaten van controles) worden concreet genoemd als signalen van mogelijke corruptie bij vanuit de politie gezien externe partijen, net als het uitlekken van bepaalde informatie rond bijvoorbeeld zoekingen en ruimingen. Een aantal geïnterviewde medewerkers van de bovenregionale recherche geven aan dat aan externe corruptie aandacht wordt besteed door het opmaken van een bestuurlijke rapportage. Enkele geïnterviewden hebben signalen van corrupte overheidsfunctionarissen doorgegeven aan de Rijksrecherche. Die heeft volgens de geïnterviewden wegens capaciteitsgebrek geen onderzoek ingesteld<sup>104</sup>. Één korps geeft aan dat het eigen bureau integriteitsonderzoeken soms andere overheidsinstanties helpt met een corruptieonderzoek, bijvoorbeeld ingeval de Rijksrecherche het onderzoek niet kan doen. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de politie en de Rijksrecherche kan bij vermoedens van externe corruptie kan zeker succesvol zijn, zoals onderstaand voorbeeld illustreert.

### *Voorbeeld 11*

In een onderzoek van het regiokorps Gelderland-Zuid komt informatie beschikbaar over een mogelijk corrupte gemeenteambtenaar. Dit is gemeld aan de Rijksrecherche die nader onderzoek instelt. Verschillende ambtenaren blijken giften te accepteren van een bouwbedrijf, in ruil voor vertrouwelijke informatie rond aanbesteding van projecten, meerwerk of betaling van facturen voor fictieve werkzaamheden.

Het OM brengt na het onderzoek 16 verdachten voor de strafrechter. Twee managers van het bedrijf worden begin 2011 veroordeeld tot gevangenisstraffen van 14 en zes maanden. Vier ambtenaren krijgen onvoorwaardelijke gevangenisstraffen uiteenlopend van 12 tot 6 maanden wegens onder meer het aannemen van steekpenningen. In totaal worden negen ambtenaren veroordeeld alsook de echtgenote van één van hen. Zes ambtenaren krijgen een tijdelijk beroepsverbod oplopend tot drie jaar opgelegd. Vijf verdachten hebben al eerder geschikt of een taakstraf geaccepteerd. Een aantal van de verdachten en het OM heeft hoger beroep ingesteld. Dit loopt nog.

De betrokken vestiging van het bouwbedrijf is door het hoofdkantoor gesloten, de top gereorganiseerd. De NMa heeft een boete van € 3 miljoen opgelegd. Onderzoek om de betrokken ambtenaren hun voordeel af te nemen loopt.

<sup>104</sup> De Rijksrecherche heeft geen exclusieve jurisdictie over corrupte overheidsambtenaren. Inzet is bijvoorbeeld aangewezen als de integriteit van het functioneren van de overheid ernstig in gevaar komt, er sprake is van een misdrijf, inzet van een andere opsporingsdienst de schijn van partijdigheid zou kunnen wekken en/of als bijzondere expertise van de Rijksrecherche nodig is. Zie voor meer informatie de 'Aanwijzing inzet en taken van de Rijksrecherche, college van procureurs generaal 2010A033, gepubliceerd in de Staatscourant 2010 nr. 20477. Aan de Rijksrecherche is in het kader van FINEC extra budget toegekend, aanvankelijk zou dat oplopen van € 1,2 naar 1,8 miljoen euro per jaar. Door bezuinigingen is deze bijdrage vooralsnog bevroren op jaarlijks 1,2 miljoen.

Aanwijzingen van corruptie bij externe partijen worden niet altijd nader onderzocht of doorgemeld. Als blijkt dat de inzet van partners leidt tot problemen, wordt er althans in de voorbeelden uit de interviews niet altijd op gerechercheerd. Wel worden de eigen procedures zo aangepast dat het risico van corruptie bij partners voor de effectiviteit van de opsporing en ontneming wordt verkleind.

#### *Inschakelen rijksrecherche*

De Rijksrecherche kan integriteitschendingen onderzoeken vanuit de strafrechtelijke invalshoek. Daarbij geldt dat sprake moet zijn van een mogelijk misdrijf waarbij overheidsfunctionarissen betrokken zijn en dat de integriteit van de overheid ernstig bedreigt. Het kan zowel gaan om ambtenaren als om bijvoorbeeld politici of benoemde bestuurders. Ook personen die geen ambtelijke status hebben maar zijn aangesteld om een taak van de staat of een van zijn organen te verrichten en hiertoe ook onder toezicht van de staat valt, kunnen als ambtenaar door de Rijksrecherche worden onderzocht. Voorbeelden zijn medewerkers van bepaalde overheidsbedrijven en publiek-private samenwerkingsverbanden. Ook Nederlandse onderdanen (natuurlijke en rechtspersonen) die een buitenlandse overheidsfunctionaris hebben gecorrumpereerd kunnen onderwerp van Rijksrechercheonderzoek zijn.

De Rijksrecherche wordt in de regel niet rechtstreeks ingeschakeld. Als een ernstige aantasting van de integriteit van het functioneren van de overheid wordt vermoed, kan hiervan aangifte worden gedaan bij de reguliere politie of een officier van justitie. Als het om corruptie van een overheidsfunctionaris gaat kan de aangifte worden doorgeleid naar het Landelijk Parket. Na een eerste beoordeling zal de aangifte vervolgens worden besproken in de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). Hier kan worden bepaald de aangifte door de Rijksrecherche te laten onderzoeken, aan een andere (bijzondere) opsporingsdienst voor te leggen of in samenspraak met de coördinerend officier van justitie voor de Rijksrecherche de aangifte te seponeren.



# Bijlage 3

## Voorbeeld van opbrengst van een hennepplantage

Aantal planten	Oogstdatum	Kilogram	Opbrengsten in euro's	Afschrijvingskosten per oogst	Variabele kosten (aantal planten x € 4,40)	Kosten knipmachine (aantal planten x € 0,21)
325	19-02-2006	6,5	€ 16.950	€ 200	€ 1.430,00	€ 68,25
278	3 t/m 7-08-06	8,96	€ 26.380	€ 200	€ 1.223,20	€ 58,38
220	21 t/m/24-08-06	7,85	€ 24.845	€ 200	€ 968,00	€ 46,20
300	3 t/m11-02-07	4,2	€ 12.842	€ 250	€ 1.320,00	€ 63,00
150	13 t/m 15-04-07	7,5	€ 23.575	€ 150	€ 660,00	€ 31,50
150	15 t/m 18-02-07	6,9	€ 21.725	€ 150	€ 660,00	€ 31,50
200	21 t/m 23-06-07	7,82	€ 25.030	€ 200	€ 880,00	€ 42,00
205	18/19-09-07	9	€ 24.900	€ 200	€ 902,00	€ 43,05
205	06 t/m 07-09-07	6	€ 19.286	€ 200	€ 902,00	€ 43,05
220	03 t/m 04-12-07	6,5	€ 16.590	€ 200	€ 968,00	€ 46,20
290	23 t/m 25-01-08	8,8	€ 26.500	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
290	21 t/m 23-02-08	10,3	€ 31.500	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
290	01 t/m 03-04-08	8,9	€ 29.370	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
290	29 t/m 01-05-08	8	€ 9.000	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
300	06 t/m 08-06-08	6,9	€ 21.390	€ 250	€ 1.320,00	€ 63,00
290	06 t/m 08-07-08	6,2	€ 18.640	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
325	13 t/m 15-08-09	7,9	€ 26.070	€ 250	€ 1.430,00	€ 68,25
16	13 t/m 15-10-08	5,2	€ 9.620	€ 150	€ 70,40	€ 3,36
300	10 t/m 12-09-08	6,4	€ 21.760	€ 250	€ 1.320,00	€ 63,00
330	20 t/m 22-10-08	7,7	€ 28.490	€ 250	€ 1.452,00	€ 69,30
300	18 t/m 20-11-08	8,2	€ 28.700	€ 250	€ 1.320,00	€ 63,00
330	23 t/m 24-11-09	8	€ 27.200	€ 250	€ 1.452,00	€ 69,30
290	26/28-1-09	9,5	€ 33.225	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
330	26/27-2-09	4,15	€ 12.510	€ 250	€ 1.452,00	€ 69,30
290	30-03-2009	7,85	€ 26.690	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90
330	2/3-5-09	8,4	€ 25.200	€ 250	€ 1.452,00	€ 69,30
300	6/8 -6-2009	9,9	€ 30.500	€ 250	€ 1.320,00	€ 63,00
330	18/20-7-2009	10,2	€ 35.700	€ 250	€ 1.452,00	€ 69,30
290	24/26-11-2009	8	€ 32.200	€ 200	€ 1.276,00	€ 60,90

230	11-12-2009	10	€ 40.000	€ 200	€ 1.012,00	€ 48,30
200	09-02-2010	8,23	€ 32.920	€ 200	€ 880,00	€ 42,00
230	17/18-3-2010	7,2	€ 28.800	€ 200	€ 1.012,00	€ 48,30
192	22/23-4-2010	7,9	€ 31.600	€ 150	€ 844,80	€ 40,32
240	07-06-2010	7	€ 10.600	€ 200	€ 1.056,00	€ 50,40
192	26-07-2010	7,3	€ 25.180	€ 150	€ 844,80	€ 40,32
192	25-11-2010	8,15	€ 27.864	€ 150	€ 1.215,36	€ 40,32
230	17-12-2010	8,6	€ 33.350	€ 200	€ 1.455,90	€ 48,30
			<b>€ 916.702</b>	<b>€ 7.650</b>	<b>€ 42.482,46</b>	<b>€ 1.988,70</b>
<b>9470</b>		<b>286</b>	<b>€ 52.122</b>	<b>Min Kosten</b>		
<b>planten</b>		<b>Kilo</b>	<b>€ 864.580</b>			

# Bijlage 4

## Afkortingen

ARO	Asset Recovery Office
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BR-en	Bovenregionaal Recherche eenheden
BVE	Budget Verdeel Eenheid
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCR	Coördinatiecommissie Rijksrecherche
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
IPOL	Informatie Politie
EU	Europese Unie
FinEC	Financieel-Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket
Fte	Fulltime equivalent
HBO	hoger beroepsonderwijs
Inspectie	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
Ministerie van VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PVAGM	Programma Versterking Aanpak Georganiseerd Misdaad
RBP	Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie
RC	Rechter-commissaris
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RKC	Raad van Korpschefs
ROI	Return On Investment
RVH	Raad van Hoofdcommissarissen

SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, relevant, tijdgebonden
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VbbV	Veiligheid begint bij Voorkomen
WO	wetenschappelijk onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

# Bijlage 5

## Begrippenkader

<b>Asset Recovery Office</b>	Bij het Asset Recovery Office is het mogelijk om politie rechtshulpverzoeken in te dienen en advies te krijgen over de internationale aspecten van een zaak. Het office voert ook rechtshulpverzoeken uit het buitenland met betrekking tot ont-/afnemings uit.
<b>Criminele Inlichtingen Eenheid</b>	Een Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) is in Nederland bij elk regionaal politiekorps maar ook bij de Nationale Recherche, de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche en de FIOD te vinden. De taak van de CIE is het verzamelen, registreren en analyseren van informatie over strafbare feiten en verdachten. Als enige politieonderdeel mag zij daarbij gebruikmaken van informanten, te weten mensen die anoniem informatie aan de politie verstrekken. Informatie van de CIE heeft daarom in het strafproces geen bewijskracht maar kan wel bijdragen aan een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek gestart mag worden. De werkzaamheden van de CIE zijn aan strikte regels gebonden, onder andere vastgelegd in de Wet Politieregisters en de CIE-regeling.
<b>Conservatoir beslag</b>	Conservatoir beslag is een tijdelijke maatregel. Hiermee wordt voorafgaand aan of tijdens een juridische procedure beslag gelegd. Het Openbaar Ministerie wil hiermee voorkomen dat de verdachte bepaalde goederen zal verkopen of vervreemden om het verhalen van de wettelijk verkregen voordeel en de geldboete te bemoeilijken. De bedoeling van het beslag is het veiligstellen van vermogenscomponenten om voordat een procedure wordt gevoerd zekerheid te verkrijgen dat er ook iets te halen valt bij de wederpartij.
<b>Horizontale fraude</b>	Fraude tussen burgers onderling is horizontale fraude
<b>Afnemen</b>	De doelstelling van ontnemingen is om de veroordeelde vermogensrechtelijk terug te plaatsen in de positie die hij/zij vermogensrechtelijk had voor het plegen van het strafbare feit. Met andere woorden, er wordt ontnomen wat met de criminele activiteiten is verdiend. In haar programma gebruikt de politie de term afnemen in plaats van de juridische term ontnemen om aan te geven dat afnemen breder moet worden geïnterpreteerd. Het betreft alle handelingen van de politie om uit strafbare feiten verkregen vermogen af te nemen ter zekerstelling van de feitelijke ontneming door de rechter. Hierbij moet worden gedacht aan (klassiek) beslag, conservatoir beslag, afstand doen etc.

<b>Return on investment</b>	Geeft de verhouding tussen het rendement en de investering aan. Indien de investering een verlies oplevert dan is de return on investment een negatief getal.
<b>Verticale fraude</b>	Fraude die zich voordoet tussen burgers en overheid
<b>Wederrechtelijk verkregen voordeel</b>	Geld of goederen die verkregen zijn door criminele activiteiten
<b>Witwassen</b>	Witwassen is het proces, waarbij geprobeerd wordt crimineel geld ogenschijnlijk een legale herkomst te geven. De crimineel wil hiermee voorkomen dat het geld en de daaronder liggende criminelen activiteiten onder de aandacht van de overheid komen, met als gevolg inbeslagname en vervolging. De verdachte dient ten tijde van de gedraging te weten dat het voorwerp dat hij verbergt of verhult uit misdrijf afkomstig is.

# Bijlage 6

## Bronnen

### Kamerstukken:

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 268, nr.1 (reactie op eindrapport WODC inzake evaluatie van de ontnemingswetgeving)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10 (Bestrijding Georganiseerde Criminaliteit)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 684, nr. 92 (Veiligheid begint bij Voorkomen)

### Programma's:

- Project Veiligheid begint bij Voorkomen (Vbbv)
- Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit (PVAGM)
- Uitgangspunten Aanpak Programmavoorstel FinEC Politie, maart 2007
- Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007
- Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, strategie en concretisering met beperkt budget, december 2007
- Programma Financieel-economische Criminaliteit, visie en plan van aanpak Openbaar Ministerie, januari 2008
- Plan van Aanpak ketenprogramma Afpakken (inclusief annotatie), juni 2011

### Evaluaties/onderzoeksrapporten:

- Het vermogen te ontnemen, Eindrapport Evaluatie van de ontnemingswetgeving, WODC, 1998
- Het ei van Columbo, evaluatie Project Financieel Rechercheren, Faber en Van Nunen, 2002
- Evaluatie grote ontnemingszaken, WODC, 2004
- Rapport Bestrijden, witwassen en terrorismefinanciering, Algemene Rekenkamer, 2008
- Nationaal dreigingsbeeld 2008, KLPD – Dienst IPOL, oktober 2008
- Verantwoording Veiligheid begint bij voorkomen, april 2010
- Evaluatieverslag over de vijfde ronde van wederzijdse evaluaties “Financiële criminaliteit en financieel opsporen”, verslag over Nederland, Raad van Europa, 2010
- Programma FinEC Politie, Review. programma FinEC Politie: inrichten en verrichten, Twynstra Gudde, september 2010
- Nationaal onderzoek winkelcriminaliteit 2010 van Detailhandel Nederland

### Andere bronnen:

- Toezichtskader Integraal Toezicht Jeugdzaken, kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl)
- Activiteiten- en bestedingsplannen, Operatie Opsporing 2011, januari 2011
- Landelijke prioriteiten politie 2011-2014 (DB KBB, 10 januari 2011)
- Kaderbrief OM 2008
- Adviesdocument FinEC Resultaatmeting en -sturing, 12 mei 2011
- Registratie van resultaten, Programma Financieel-economische Criminaliteit, 7 november 2011
- Memo over beslag van programmabureau FinEC d.d. 7 november 2011
- Gegevens formatie-uitbreiding, conservatoir beslag en/of wederrechtelijk verkregen voordeel van programmabureau FinEC en BOOM
- Financiële aanpak in het nieuwe politiebesteding, programma FinEC Politie, augustus 2011
- Aanwijzing ontneming (2009A003), Openbaar Ministerie
- Diverse documenten van het programmabureau Financieel-economische Criminaliteit
- Kookboek Met recepten tegen ‘Fout geld’, Programma FinEC Politie en de politieregio's Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands Midden, IJsselland en Kennemerland

# Bijlage 7

## Geïnterviewde personen/organisaties

<b>Politie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieregio's (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</li> <li>• Bovenregionale Recherche (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</li> <li>• KLPD (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</li> <li>• Nationale Recherche (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</li> <li>• Koninklijke Marechaussee (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</li> <li>• Programmabureau FinEC, waaronder de programmamanager FinEC</li> </ul>
<b>Openbaar Ministerie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie</li> <li>• Functioneel Parket, waaronder programmamanager programma Afpakken</li> <li>• Programmamanager Programma Financieel-economische Criminaliteit Openbaar Ministerie</li> <li>• Parket-Generaal</li> </ul>
<b>Bijzondere Opsporingsdienst(en)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIOD</li> </ul>
<b>Ministerie van Veiligheid en Justitie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding</li> <li>• Directoraat-Generaal Politie</li> </ul>
<b>Overige(n)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belastingdienst</li> </ul>







# Colofon

Dit rapport is een uitgave van:  
Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
T 070 426 73 43  
F 070 426 69 90  
[www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

Layout: Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Fotografie: ANP

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | April 2012

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatienr: J-13490





