

Het beleid ter zake van financieel-economische criminaliteit

1 Inleiding

“Financieel-economische criminaliteit tast het vertrouwen aan dat burgers hebben in het economisch verkeer”, zegt het Beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. In deze notitie komt aan de orde welke maatregelen het Kabinet voor ogen staan om dat zo noodzakelijke vertrouwen te onderhouden en te versterken. Voor deze Kabinetsperiode worden accenten geplaatst en daaraan verbonden maatregelen benoemd, waar dat ook eerder al gebeurde voor het tijdvak 2003-2007.¹

Tot het containerbegrip ‘financieel-economische criminaliteit’ en de daarbij te volgen aanpak, behoren onderwerpen die met elkaar gemeen hebben dat ze een dominant zakelijke en financiële dimensie kennen. Fraude en corruptie leiden tot illegale zelfverrijking. De criminele opbrengsten van fraude of andere misdrijven worden in het economische verkeer gebracht, zodat een belangrijk oogmerk voor ieder overheidsoptreden op dit terrein daarmee is dat het misdadaadgeld wordt afgepakt (via de aanpak van ‘witwassen’ en via ‘ontneming’ of ‘afnemings’) naast dat bijvoorbeeld ook vermenging van boven- en onderwereld moet worden voorkomen. Hoewel deze thema’s hun financiële dimensie gemeen hebben, zijn het tegelijk onderwerpen met ieder een eigen optiek in termen van de aard van de problematiek, de wijze waarop daartegen opgetreden kan worden en wie daarbij betrokken zijn. Om deze reden zullen ze afzonderlijk de revue passeren, met in een slotparagraaf een samenvatting van de gekozen maatregelen.

De thema’s van de financieel-economische criminaliteit kennen alle hun eigen historie van beleid en wetgeving. Het zou te ver voeren volledigheid na te streven in het beschrijven van al hetgeen reeds is verricht en hoe het beleid en zijn uitvoering in detail zijn voortgang heeft. Volstaan wordt met het schetsen van de hoofdlijnen en de stand van zaken bij die thema’s, het aanwijzen van de voornaamste knelpunten en de daaraan te verbinden acties die de komende jaren uitwerking vragen.

2 Fraude

2.1 Een hardnekkig en groeiend fenomeen

Fraude, het onder valse voorwendselen verkrijgen van voordelen waar men geen recht op heeft, is een omvangrijk en groeiend verschijnsel. De (op)komst van internet bevordert deze groei sterk. Zo bereikende de aantallen veilingfraudes en creditkaartfraudes naar schatting een volume van honderdduizenden fraudes per jaar (en wereldwijd vele miljoenen). Hoewel het niet eenvoudig is om een scherp beeld te verkrijgen van de mate waarin fraude in de private sector voorkomt en de daardoor veroorzaakte schade, laat beschikbaar materiaal zien dat zeer veel bedrijven en burgers bedrogen worden met vele miljoenen euro’s aan schade als gevolg. Van iedere uitgekeerde euro bij verzekeringen zou 25 cent frauduleus zijn², het percentage bedrijven met frauderisico loopt in de tientallen,³ het aantal pogingen tot (identiteits)fraude via internet zou gaan om duizenden pogingen per seconde.⁴

¹ Hoofdlijnen Kabinetsbeleid fraudebestrijding 2003-2007 en de terugblik op 2002 (TK, 2002-2003, 17050, nr. 250)

² Verbond van Verzekeraars. *Omvang verzekeringsfraude aan het licht*. Verzekerd! September 2005, zie ook “Deltaplan moet fraude halt toeroepen”, Verzekerd!, februari 2006

³ Veelvuldig kunnen (juist ook kleinere) bedrijven met creditcardfraude worden geconfronteerd, vaak meerdere keren. Gemiddeld was dat 32% in Australië, aldus K. Charlton and N. Taylor, *Online credit card fraud against small businesses*, Australian Institute of Criminology. 2004. Naar eigen opgave zegt bijna de helft van de (buitenlandse) ondernemingen in het tijdsbestek van twee jaren slachtoffer te zijn van fraude, waarbij het gemiddeld om zo’n 8 fraudes zou gaan, met een schade die tot boven een miljoen euro oploopt. Geen enkele sector is immuun voor fraude, fraude van binnenuit is net zo frequent als die van buitenaf, het senior- en middelmanagement van de onderneming begaat een fors deel van de fraude. Volgens een onderzoeksbureau zou in Nederland 52 procent van de ondernemingen de afgelopen twee jaar slachtoffer geworden van economische criminaliteit. In 2003 was dit nog 38 procent. (*PriceWaterhouseCoopers. Global Economic Crime Survey 2005*)

⁴ Gemiddeld ruim 2.000 per 400 milliseconde in 2006 (R. Doyle in *Scientific American*, juli 2006)

De fraude tussen private partijen (burgers en ondernemingen) kent een grote verscheidenheid. Zo is er verzekeringsfraude, indienen van valse rekeningen, bancaire fraude, hypotheekfraude, piramidespelen. Deze lijst is allesbehalve compleet, en kan moeiteloos aanvulling krijgen van nieuwe vormen, zoals de 'klikfraude' om de advertentiekosten van concurrenten op internet op te jagen en identiteitsfraude met 'phishing'-techniek. Niet alleen de omvang neemt toe, maar ook de verschijningsvormen wisselen voortdurend. Zo zijn beurs- en boekhoudfraude van grote bedrijven als Enron en de bouwfraude in de recente geschiedenis sterk naar voren getreden. Het moge evident zijn dat het tegengaan van genoemde vormen van fraude noodzakelijk is om te vermijden dat zij het basale vertrouwen ondermijnt dat private partijen in het zakelijk verkeer moeten hebben, als noodzakelijke voorwaarde voor een ordelijk en soepel economisch verkeer.

Naast de 'horizontale fraude' in de private sector is er de fraude in het verkeer tussen burgers en de overheid, in de sfeer van belastingen, uitkeringen en subsidies. ('verticale fraude'). De Algemene Rekenkamer constateerde in 2004 dat "voor het fiscale terrein ... het onmogelijk [is] de fraudeomvang te bepalen. ... [Er] ontbreekt vooralsnog een schatting van de omvang met uitkeringen, ... en van premiefraude."⁵ Echter, steeds wanneer wel meer zicht ontstaat op de mate waarin fraude voorkomt bij heffingen en overdrachten, blijkt dat dit meer dan incidenteel het geval is. In het bijzonder waar de omvang van de heffing of overdracht zwaar leunt op eigen opgaven van burgers en waar controle daarop niet makkelijk is, blijken velen zich niet of niet helemaal aan de regels te houden.⁶ Hoewel het niet mogelijk is over de ontwikkeling van 'verticale fraude' een uitspraak te doen, blijkt wel de noodzaak om hier met grote alertheid tegen op te treden, omdat fraude de basis voor vertrouwen van burgers in een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten in de samenleving aantast. Vanzelfsprekend gaat het hierbij niet slechts om Nederland maar ook om fraude in EU-verband.⁷⁸

2.2 Enkele algemene beleidsuitgangspunten

Bij de aanpak van fraude gelden de navolgende algemene uitgangspunten.

Helderheid gewenst

Door processen van informatisering en internationalisering is de fraude veelvormiger en minder grijpbaar van karakter. Gelegenheidsstructuren zijn zodanig veranderd dat de drempels voor het plegen van (omvangrijke) fraude lager zijn komen te liggen mede door anonimisering en 'virtualisering' van transacties. Hiernaast zijn er culturele ontwikkelingen waarin het 'eigen gevoel' en het 'eigen belang' meer als leidraad voor het handelen geldt. Dat zet de naleving van regels onder druk omdat men minder uitgaat van morele beginselvastheid en tevens minder het gezag van normstellers (overheid, werkgever) accepteert.⁹

Dergelijke ontwikkelingen lijken meer ruimte te bieden voor frauduleus handelen en tegelijk maken deze het optreden tegen fraude bepaald niet eenvoudiger. Zo is heden ten dage veel fraude een grensoverschrijdend verschijnsel, hetgeen op zijn minst een afstemmingprobleem oplevert: de klassieke geografische afbakening raakt bij deze 'grenzenloze criminaliteit' op de achtergrond. En, het gezag

⁵ Algemene Rekenkamer. *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (TK, 2004-2005, 29810, nr. 1-2)

⁶ Illustratief is een studie op het terrein van de *sociale zekerheid* om een beeld te verkrijgen van de mate waarin fraude met de WAO, de WW en de Abw plaatsvindt die niet bepaald wordt doordat mensen sociaal wenselijke uitspraken doen over hun eigen gedrag. Grofweg 20 à 30% geeft aan bij te verdienen zonder dat te laten verwerken in de uitkering, 30 à 40% houdt zich niet aan de regels door bijvoorbeeld langere tijd niet naar een baan te zoeken, TNS Nipo, Regelovertreding in de sociale zekerheid. Mei 2003 p. xi

⁷ De Europese Commissie rapporteerde onlangs wederom over de stand van zaken in de EU-fraude: de fraude waarbij de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad.⁷ De Commissie telde in 2006 12.092 'onregelmatigheden', waarmee een bedrag van ruim € 1 miljard was gemoeid. Dit definieert men niet allemaal als 'fraude', omdat men die term reserveert voor opzettelijke daden die als een crimineel feit kunnen worden beschouwd, zoals valsheid in geschrifte. De financiële impact van specifieke fraudezaken in 2006 wordt geschat op 324 mln €. Bron: *Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – annual report 2006 - Report from the Commission to the European Parliament and the Council*. Brussel, 6/07/2007), COM(2007)390, te downloaden via http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html

⁸ Uit het jaarverslag van Eurojust over 2006 blijkt verder dat zwendel en fraude, vermogensdelicten en belastingfraude tot de 10 belangrijkste categorieën zaken behoren waarvoor lidstaten een beroep op deze organisatie. Jaarverslag is te downloaden via: http://eurojust.europa.eu/press_annual_report_2006.htm.

⁹ P. Schnabel. *Een sociale en culturele verandering voor de langere termijn*. In: Trend, dilemma's en beleid – Essays over ontwikkelingen op langere termijn. Den Haag: SCP en CPB, 2000

van een handhavende partij, die soms indringende controles moet instellen, wordt niet zonder meer aanvaard.

Tegelijk bestaat de neiging in de samenleving de overheid een grote rol toe te kennen bij het tegengaan van risico's.¹⁰ Er dreigt dan een hiaat te ontstaan tussen de verwachtingen die de samenleving koestert tot vrijwaring van de mogelijkheid slachtoffer te worden van fraude, en de feitelijke mogelijkheden van de overheid daartoe. Dit is aanleiding om helderheid te scheppen over de rol die de overheid kan en moet spelen, en wat van andere partijen mag worden verwacht.

Bij het tegengaan van fraude staat preventie voorop....

Veilig kan worden aangenomen dat velen zullen frauderen indien de gelegenheid zich voordoet zichzelf daarmee onopgemerkt te bevoordelen. Niet iedere burger of onderneming is daarmee als een potentieel grote fraudeur te betitelen, maar de neiging om met een beetje onwaarheid de situatie naar eigen hand te kunnen zetten lijkt betrekkelijk sterk aanwezig. Dat geldt in het bijzonder als men waarneemt dat zulks ongestraft kan en als men ziet dat ook anderen daarmee blijken weg te kunnen komen. Met dit als uitgangspunt, dient de focus primair te liggen op de condities waaronder het plegen van fraude kennelijk veel ruimte krijgt, en pas in de tweede plaats op de handhaving door middel van controle en bestraffing. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar deze benadering stuit in zijn consequenties vaak op weerstand. Klaarblijkelijk zijn weinig fraudebestendige condities een product van een historische ontwikkeling en kennen daarmee hun eigen dynamiek en belangen. Het is dan in sommige gevallen gemakkelijker om het te zoeken in handhaving ('reparatie aan de achterkant' – hozen) dan het aanbrengen van structurele aanpassing aan de voorkant ('lek dichten').

....maar blijft gedifferentieerde handhaving ook nodig

Veel fraude bestaat eruit dat burgers en ondernemingen eenvoudigweg de ruimte nemen die ze zien: er is niet echt sprake van een van tevoren uitgedachte, lang volgehouden plan om anderen fors op te lichten. Een snelle en lichte correctie is dan functioneel – een te harde hand kan dan juist contraproductief uitwerken. Incidentele fraude kan uitgroeien tot een gewoonte, een patroon dat zich in de tijd uitstrekt en in omvang toeneemt. Anderszins zijn er burgers en ondernemingen die wél zeer bewust en planmatig fraude plegen. In dergelijke gevallen is een snelle en stevige handhaving noodzakelijk, niet alleen om de pleger duidelijk te maken dat zulk gedrag niet aanvaardbaar is ('speciale preventie'), maar in het bijzonder ook ter ondersteuning van anderen in hun afzien van bedrog ('generale preventie'). Juist in het aanpakken van omvangrijke of stelselmatig gepleegde fraude komt het strafrecht in beeld ter bevestiging van de geldende normen, waar in andere, minder zware gevallen het privaatrecht en het bestuursrecht het kader voor correctie kunnen vormen. In voorkomend geval kan het bovendien nuttig zijn dat alle daarbij betrokken partijen tijdelijk zichtbaar, op projectmatige basis, specifieke vormen van fraude met grote maatschappelijke impact aanpakken, zeker daar waar de inzet van het strafrecht daarbij meerwaarde oplevert.

2.3 Maatregelen

“Het terrein kenmerkt zich door een sterke ketenafhankelijkheid, complexe werkprocessen en verschillen in aanpak tussen organisaties, waardoor grote verbeteringen in prestaties ook niet snel te verwachten zijn.”, meent de Algemene Rekenkamer, waarna deze constateert dat er de laatste jaren toch veel ten goede is gebeurd.¹¹ In het bijzonder geldt dat de mate waarin de betrokken overheidsdiensten zicht hebben op de prestaties die ze leveren. In de reacties op de vaststelling van de Rekenkamer wat nog ontbreekt, stellen de verantwoordelijke bestuurders nadere verbeteringen in het vooruitzicht. Hierop gaat deze nota verder niet in. Meer gaat de aandacht uit naar overkoepelende aspecten van het te voeren beleid.

¹⁰ U. Beck, *World risk society*. Cambridge: Polity Press. 1999; H. Boutellier. *De veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom, 2002

¹¹ *Terugblik 2007* (Algemene Rekenkamer, waarin terug gekeken is naar het rapport *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (TK 2004-2005, 29810, nrs. 1-2) en wat er sedertdien is gebeurd

2.3.1 *Het private domein*

De meest stormachtige ontwikkelingen doen zich voor bij de fraude in de private sector. Denk in dat verband bijvoorbeeld aan de enorme groei van het aantal private transacties op internetveilingen (eBay e.d.). Binnen die sector zelf ligt primair de verantwoordelijkheid om daar tegen op te treden. Zo blijkt dat ook te worden gevoeld. Wanneer oplichters via emailberichten pogen voor het betalingsverkeer vertrouwelijke informatie te verkrijgen, treden de betrokken banken alert op door hun klanten te waarschuwen. Informatie over hoe men wel en hoe men vooral ook niet moet omspringen met het kopen van waren via veilingssites, kunnen burgers zelf van internet halen. Het uitgangspunt moet dan ook zijn, dat burgers en ondernemingen een eigen verantwoordelijkheid hebben indien mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs bekend (kunnen) zijn met frauderisico's. En, zo men de risico's veronachtzaamt en daardoor met fraude te maken krijgt, zal men daarin moeten berusten, tenzij men het bedrog met privaatrechtelijke mogelijkheden kan terugdraaien.

Het genoemde uitgangspunt houdt in dat de overheid een rol heeft wanneer de burger en ondernemer zich niet goed zelf kan beschermen tegen fraude. Daarvan is sprake wanneer de fraude op arglistige wijze plaatsvindt en op een planmatige manier misbruik van vertrouwen wordt gemaakt (NB: dit betreft het vertrouwen dat men doorgaans kan hebben, niet een overmaat daarvan, die gelijk staat aan goedgelovigheid zoals in 'gewonnen cruises', rendementen van vele tientallen procenten per jaar e.d.). Hiernaast mag men van de overheid verwachten dat deze actief optreedt indien de betekenis van de fraude het private belang overstijgt, vanwege de grote uitwerking van het bedrog of de stelselmatigheid van plegen.

De overheid kan helpen bij het dragen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen. Zo kan ze stimuleren dat beschermingsmaatregelen bekend zijn en kan ze expliciet maken hoe de verantwoordelijkheidsverdeling ligt, opdat daarmee de zo gewenste helderheid ontstaat wanneer voor al wel en wanneer men minder een beroep kan doen op een bijdrage van de overheid in zich voordoende fraudesituaties. Een voorbeeld van het laatste is het op 6 februari 2007 gesloten *Convenant Interne Criminaliteit*, dat met het bedrijfsleven is afgesloten in het kader van het *Actieplan Veilig Ondernemen*. Daarin staat wat vanuit 'goed ondernemingsbestuur' de eigen verantwoordelijkheid inhoudt bij het tegengaan van criminaliteit, waaronder fraude, van eigen werknemers, als voorwaarde voor actieve inzet van de strafrechtelijke overheid. Hieraan is door het VNO-NCW en het MKB een voorlichtingscampagne verbonden. Parallel hieraan is binnen het openbaar ministerie en de politie bekendheid gegeven aan de overeengekomen koers.

Maatregelen:

- Binnen het overleg met het bedrijfsleven waar nodig verder verhelderen van de verdeling van verantwoordelijkheid (onder regie van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, waarin overheid en Bedrijfsleven participeren).
- In overleg met branches (zoals: providers), consumentenorganisaties, helpen voorzien in voorlichting omtrent actuele risico's van oplichting, zo mogelijk met behulp van bestaande voorzieningen, zoals het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid voor het bedrijfsleven en lokale overheid. Door voorlichting over risico's en de maatregelen die men kan nemen om daar bescherming tegen te zoeken, ligt het accent op de preventie.
- Soms kan technische innovatie fraudepreventie bewerkstelligen, zoals al is gebleken in het betalingsverkeer (beveiliging betaalkaarten, geldautomaten). De innovatie op dit vlak zal een plaats kunnen krijgen in de publiek-private samenwerking in het kader van het *Project Nederland Ondernemend Innovatieland* van het beleidsprogramma van de regering.

2.3.2 *Private sector en collectieve belangen*

Fraude veroorzaakt niet alleen schade bij afzonderlijke burgers en ondernemingen, maar kan ook inbreuk maken op de integere werking van maatschappelijke sectoren, zoals op financiële markten, verzekeringswezen, telecomsector.

Voor sommige *vitale* sectoren zijn bijzondere voorzieningen getroffen om toezicht te houden op het integere functioneren van de sector. Daarvoor zijn speciale instanties ingericht, waaronder de AFM, de NMa en de Opta. Doorgaans spelen hierbij niet slechts nationale belangen maar is ook de internationale context van wezenlijk belang. Er staat dan veel op het spel om het vertrouwen in ‘eerlijk spel’ op de effectenbeurs en in de mededinging te behouden. Mede gegeven de toenemende (internationale) dynamiek op de financieel-economische markten en het belang van de Nederlandse concurrentiepositie, moet bij er bij voortdurend aandacht zijn voor een goed evenwicht tussen toezicht en het sanctionerend optreden bij misstanden. Hiertoe zijn de toezichthouders uitgerust met privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden, waarmee men in vele gevallen van incidentele en lichte vergrijpen voldoende kan optreden. Bij meer flagrante schendingen komt het strafrecht in beeld, met waar nodig inzet van strafrechtelijke dwangmiddelen om de waarheid aan het licht te brengen, en waarbij stevige straffen functioneel kunnen zijn om een hard ‘normvormend of -bevestigend’ signaal af te geven. Deze complementaire rol vereist dat er voldoende deskundigheid is om het strafrecht tijdig en goed in te zetten, in een hechte verbinding met de desbetreffende toezichthouders. Het is nodig hiertoe het vermogen van het openbaar ministerie, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht, op een hoger niveau te brengen, niet zozeer om het strafrecht in veel meer gevallen toe te passen maar om klaar te staan indien zich situaties aandienen waarin het vertrouwen in de integere werking van de sector nadrukkelijk steun verdient.

Er zijn vele andere sectoren waar fraude een bedreiging kan vormen voor een goede werking van de gehele sector. Zo is de creditcardsector gevoelig voor bedrog en zien experts de gezondheidszorg als kwetsbaar voor fraude.¹² Hetzelfde geldt voor de verzekeringsbranche, waarbinnen men de gevoeligheid voor fraude als fors taxeert: naar schatting een kwart van de ingediende claims zou vals zijn en de mogelijkheid om dat te constateren is klein. Binnen deze branche moet een ‘deltaplan’ een halt toeroepen aan de fraude.¹³

Conform de uitgangspunten zal bij minder fraudebestendige sectoren het accent op preventie dienen te liggen, en wel op zodanige structurele aanpassing van gelegenheidsstructuren dat daarmee de kans op fraude substantieel kleiner komt te liggen. Pas dan kan de ‘ketenbenadering’, waarin de strafrechtelijke handhaving het sluitstuk vormt, gericht op stelselmatige en omvangrijke fraude, goed werken. Zo zou de meeste schade in de telecomsector komen van een beperkte groep internationaal opererende organisaties, die vanzelfsprekend een aanpak met ook strafrechtelijke middelen verdient.¹⁴ Hiermee is gesteld dat daar waar de private sector haar verantwoordelijkheid bij het terugdringen van fraude ten volle heeft genomen, zij er tegelijkertijd op mag vertrouwen dat de overheid ernaar streeft het haar ter beschikking staande instrumentarium, daaronder begrepen het strafrecht, maximaal in te zetten

Het is dan goed, mede gegeven de dynamiek eigen aan die sectoren, de verbinding tussen overheid en marktpartijen een structureel stevige basis te bieden. Daarmee kan steeds aan de orde zijn welke inspanningen in samenhang effectief zijn bij het indammen van de fraude. Het voornemen is de basis voor de publiek-private samenwerking, die in de praktijk weliswaar groeiende is, maar nog niet optimaal functioneert, op dit punt te versterken. Enerzijds door te bezien of er mogelijkheden zijn de desbetreffende sectoren te helpen hun eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van fraude te kunnen dragen. Hierbij zal gericht aandacht zijn voor de eventuele rol die overheidsinformatie kan spelen – de behoefte aan inlichten over personalia (GBA) en justitiële antecedenten blijkt in de private sector nadrukkelijk aanwezig.

Anderzijds zal de structuur waarbinnen bedoelde verbinding geregeld is versteviging behoeven. Het openbaar ministerie en de politie benutten hiervoor de structuur van de bovenregionale onderzoeksorganisatie (met zijn interregionale onderzoeksteams). De verhouding tot de private collectieve sectoren

¹² Bijvoorbeeld door het indienen van valse declaraties door zorgaanbieders, of het produceren van onterechte claims door de zorgafnemers. En als fraude voorkomt, dan is de kans op ontdekking (signaleren én constateren) daarvan vrij laag volgens de deskundigen. Zie G.J. van der Hoeven, D. Ruimschotel, R. van der Sigtenhorst en A.J.M. Verkoren. *Kwetsbaarheid van de zorgsector voor georganiseerde fraude*. CMC/T11 Company, Amsterdam, 2003

¹³ Verbond van Verzekeraars. *Omvang verzekeringsfraude aan het licht*. Verzekerd!, september 2005, zie ook “Deltaplan moet fraude halt toeroepen”, Verzekerd!, februari 2006

¹⁴ H. Kerkdijk et al., *Telecommunicatiefraude in Nederland: aard, omvang en vooruitzichten*. Groningen: TNO, 2006

zal nog meer dan nu het geval is, vanuit één perspectief worden benaderd ter versterking van een evenwichtige privaat-publieke samenwerking. Zulk een geconcentreerde verbinding is des te meer aangewezen, nu de private sector meer internationaliseert en daarmee de overheid meer met één mond moet kunnen spreken.

Ter illustratie van wat in het bestek van publiek-private samenwerking kan worden bereikt, kan in dit verband worden verwezen naar het project financieel-economische criminaliteit uit het NPC-Actieplan Veilig Ondernemen 3 (AVO 3). In dit verband zal ook uitvoering worden gegeven aan de motie van de leden De Wit en Azough over de schade van slachtoffers van financieel-economische criminaliteit.¹⁵

Momenteel is de mate waarin politie en justitie een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van (stelselmatige, omvangrijke) fraude beperkt door de beschikbare capaciteit. Dit verdient uitbreiding om meer dan nu zich voordoende fraudes alert te kunnen aanpakken.

Maatregelen:

- Stimulering van branches van marktpartijen in het substantieel ophogen van de fraudebestendigheid van hun sector.
- Waar dat verantwoord kan, zal de overheid bevorderen dat deze sectoren informatie van de overheid krijgen. Dit krijgt nadere uitwerking. De Minister van BZK zal daartoe uiterlijk in 2009 een verkenning uitvoeren.
- De basis voor privaat-publieke samenwerking wordt verstevigd en verdiept, onder meer door verkenning van nieuwe samenwerkingsmogelijkheden, flexibele en issuegerichte handhaving en ontwikkeling van een zgn. handhavingsarrangement tussen het Verbond van Verzekeraars en het openbaar ministerie in, dat naar verwachting voorjaar 2008 gereed zal zijn, evenals door middel van de activiteiten binnen het kader van het AVO 3 project financieel-economische criminaliteit, dat voor de periode 2008-2010 verschillende doelstellingen op dit punt bevat.
- Getracht zal worden in de loop van 2009 nader inzicht te krijgen in de invloed van de toenemende internationalisering op het voorkomen en bestrijden van (horizontale) fraude.
- Versterking van in dienst te nemen of in te huren specialistische expertise bij het openbaar ministerie (i.c. het Functioneel Parket), teneinde tegemoet te komen aan de toenemende noodzaak om hoogwaardige strafrechtelijke inbreng te leveren op financieel-economische terreinen.
- De capaciteit van politie en openbaar ministerie wordt vergroot.

2.3.3 Samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van fraude met heffingen en overdrachten

Er bestaat volgens ervaringsdeskundigen bij de aanpak van fraude een fors gat tussen de gewenste naleving van de regels en het feitelijk behaalde resultaat van toezicht en sancties. Dit komt naar voren uit een omvangrijke studie die plaatsvond onder regie van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten en het Functioneel Parket.¹⁶ Uit dat onderzoek komt verder naar voren dat de fraudegevoeligheid van sectoren samenhangt met de aard van de regelgeving, de kwaliteit van de handhaving en de economische condities van de desbetreffende sectoren. De handhavers, en tevens de ondervraagde ondernemers, stemmen overeen in de waarneming dat de fraude bevorderd wordt door een combinatie van gelegenheid (de fraude is goed mogelijk, is makkelijk en levert veel op) en anderzijds een geringe kans op ontdekking (door anderen, waaronder de overheid) en het ontbreken van morele drempels die fraude uit overtuiging zouden afwijzen.

De aanwezige kennis bij de handhavende instanties kan helpen de inspanningen in het toezicht en de strafrechtelijke handhaving te systematiseren en te optimaliseren, dat wil zeggen in het bijzonder te

¹⁵ TK, 2007-2008, 31 200 VI, nr. 48.

¹⁶ Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. *Fraude in Beeld*. Ministerie van SZW, 2007 (TK, 2006-2007, 17050, nr. 339). De fraude die is onderzocht is breder dan alleen heffingen en overdrachten, want gaat over fraude waarbij handhavers van vakdepartementen betrokken zijn

richten op de branches en de (rechts)personen waar de kans op fraude het sterkst aanwezig is. In dit verband is het nuttig de samenhang en samenwerking tussen toezichthoudende en opsporende diensten verder te versterken. Dit past in het algemene streven om meer geconcentreerd te inspecteren, mede ter minimalisering van de lasten die daaraan verbonden zijn voor burgers en ondernemingen. Hierbij is het functioneel informatie uit te wisselen tussen betrokken diensten. Niet alleen voorkomt dit dat burgers en ondernemingen vaak dezelfde gegevens moeten aanleveren, ook kan hiermee worden voorkomen dat fraude ruimte krijgt door ‘voordelig gegevens aanleveren’ – meer in het algemeen is het uit fraudeoogpunt wenselijk de afhankelijkheid van eigen opgaven van burgers en ondernemingen tot een minimum te beperken.

In de handhavingsketen is door de jaren heen een stelsel van werkwijzen en afspraken tot stand gekomen tussen de betrokken diensten: departementen, inspecties, bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie: overlegvormen, formele afspraken over wie wanneer aan zet is (richtlijnen), bestuurlijke afspraken over de inzet voor de komende tijd. Dit dient de samenhang in en daarmee de kwaliteit van de gezamenlijke te leveren ‘ketenprestatie’. Met de komst van het Functioneel Parket binnen het openbaar ministerie, waarmee een eenduidig aanspreekpunt is verkregen, en met de hervorming van het stelsel van inspecties en bijzondere opsporingsdiensten, is een heldere structuur gevormd waarbinnen die bestuurlijke en operationele samenhang steeds weer gezocht wordt binnen gegeven kaders van verantwoordelijkheidstoedeling en beschikbare capaciteit.

Handhaving kan niet het enige antwoord vormen op fraude – het bereik van handhaving is bepaald en beperkt door de mate waarin regelgeving gelegenheid tot bedrog scheidt en de mate waarin het mogelijk is om met inzet van maatschappelijk aanvaardbare en voldoende capaciteit zicht te krijgen op dat bedrog. Waar de Algemene Rekenkamer eerder constateerde dat er op onderdelen al veel is verbeterd in de handhaving, maar nog een fors probleem resteert¹⁷, is het niet vanzelfsprekend dat verdere intensivering daarvan zal leiden tot een substantiële vergroting van de naleving van de regels. Het is in deze context nuttig systematisch terugkoppelingen te verzorgen, door ervaringen omtrent de fraudegevoeligheid van regelgeving zoals die blijkt uit toezicht en opsporing stelselmatig te inventariseren en te signaleren bij degenen die voor die regelgeving verantwoordelijkheid dragen, opdat het nut van de desbetreffende regulering enerzijds en de gevolgen daarvan voor fraude anderzijds evenwichtig in ogenschouw worden genomen. Zulk een systematiek volgt de benadering zoals die door politie en openbaar ministerie in opbouw is met ‘bestuurlijke adviezen’, waarmee ze bestuurlijke organen wijzen op de kansen voor de georganiseerde criminaliteit die niet met het strafrecht maar beter met bestuurlijke maatregelen tegemoet kunnen worden getreden. Bijzondere opsporingsdiensten en inspectiediensten zijn in de praktijk overigens al gewend naast hun handhavende optreden ook aandacht te vragen voor vereenvoudiging van fraudegevoelige wetgeving.

2.3.4 *Faillissementsfraude*

In bijna een kwart van de faillissementen onttrekt men in het zicht van de bedrijfsbeëindiging activa aan de boedel. Daarnaast ligt aan één op de 6 faillissementen ten grondslag dat een onderneming is opgezet met het oogmerk om de zaak te flessen.¹⁸ De faillissementsfraude treft zowel private partijen (leveranciers) als de overheid (belastingen en premies). In totaal gaat het jaarlijks om enkele duizenden faillissementen met fraude (met enkele honderden miljoenen euro’s aan schade), waarvan bijna de helft bewust van tevoren opgezette constructies betreft.

Er blijkt een in omvang beperkte groep te zijn van personen die, al dan niet met hulp van katvangers, stromannen en professionele hulpverleners, er een gewoonte van maken zich door faillissementen te bevoordelen. Dit uit zich in ‘seriële faillissementen’ die een spoor van benadeelden achter zich laten.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (TK 2004-2005, 29810, 1-2, p. 5): “[d]e kans dat gepleegde fraude ook wordt geconstateerd (de pakkans) verschilt tussen de diverse terreinen, maar ligt niet erg hoog. De kans dat geconstateerde fraude wordt bestraft (de straffkans) varieert van 65% tot 87%.”

¹⁸ R. Knegt. *Fraude en misbruik bij faillissement: een onderzoek naar hun aard en omvang en naar de mogelijkheden van bestrijding*. Universiteit van Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut, 2005

Deze groep ontmoet op dit moment weinig tot geen belemmeringen indien ze zichzelf of haar handlangers opnieuw laat inschrijven in het handelsregister. Op zich geven de diverse betrokken instanties en branches aan dat er binnen hun organisaties kennis bestaat over wie er behoren tot bovengenoemde groep, maar deze kennis kan nog beter worden benut, geregistreerd en uitgewisseld om te voorkomen dat het patroon zich herhaalt. Gezocht zal worden naar mogelijkheden om dit te verbeteren, zoals door uitwisseling van gegevens, ontzegging van de mogelijkheid tot hernieuwde inschrijving in het handelsregister en door het formeel instellen van een formeel bestuursverbod op publiek- of privaatrechtelijke grondslag.

Omdat er nog niet regulier relevante gegevens worden uitgewisseld tussen overheidsdiensten die betrokken zijn bij de bestrijding van faillissementsfraude en anderzijds consumenten en ondernemers vaak niet op de hoogte zijn van de mogelijke intenties van een frauduleuze ondernemer, kan men zich vaak niet goed beschermen tegen de kans om bedrogen te worden.

Een belangrijke handicap is dat het moeilijk blijkt om curatoren in te schakelen bij vermoedens van fraude. Bij een leeg en vermoedelijk frauduleus faillissement valt er voor de curator weinig te halen, waardoor de zaak al snel wordt overgedragen aan het openbaar ministerie, dat vervolgens de civielrechtelijke instrumenten ontbeert waarover de curator wél beschikt. De garantieregeling die in het leven is geroepen is nog niet voldoende effectief. Als extra complicatie geldt hierbij dat bij curatoren de behartiging van publieke belangen niet vanzelfsprekend voorop staat; ook zij zullen primair hun werkzaamheden verrichten ten behoeve van de schuldeisers en daarbij niet uit het oog verliezen dat ook hun inkomen uit de boedel voldaan moet worden. Van een curator kan moeilijk worden verwacht dat hij om niet handelingen verricht in het algemeen belang.

In dit verband is van belang dat de Commissie insolventierecht onlangs een voorontwerp Insolventiewet heeft aangeboden aan de Minister van Justitie. De tekst en toelichting daarvan zijn te vinden op de website van het ministerie, onder wetgeving.¹⁹ Tot 1 mei a.s. vindt over het voorontwerp een consultatie plaats. Met betrekking tot faillissementsfraude wordt voorgesteld dat de staat verantwoordelijk wordt voor de kosten van de curator in gevallen dat de boedel niet toereikend is. Verder is bij het voorontwerp een bijlage gevoegd met uitgewerkte voorstellen voor aanpassing van de strafrechtelijke bepalingen over faillissementsfraude (bankbreuk etc.). Deze voorstellen beogen een aantal lacunes in de huidige regelgeving te dichten.

Maatregelen:

- De curator wordt in positie gebracht om faillissementsfraudeonderzoeken te doen, bijvoorbeeld door uitbreiding en waar mogelijk vereenvoudiging van de garantieregeling, door ontwikkeling van een 'toolbox' en door te bezien of curatoren van staatswege kunnen worden ingesteld die de rechters-commissaris kunnen ondersteunen in faillissementszaken bij (vermoedens van) fraude.
- Gegevens die van belang zijn bij het voorkomen van faillissementsfraude zullen actief beschikbaar worden gemaakt en uitgewisseld ten behoeve van analyse en pro-actief optreden.
- Er zullen drempels worden ingesteld voor stelselmatige fraudeurs met faillissementen (zwarte lijsten, bestuursverbod).
- Er wordt in overleg met de Raad voor de Rechtspraak bezien of er een (zo mogelijk landelijk dekkend) netwerk van rechters-commissarissen in fraudezaken kan worden gecreëerd.
- De capaciteit van politie en openbaar ministerie wordt vergroot.

¹⁹ http://www.justitie.nl/images/VoorontwerpInsolventiewet_tcm34-87549_tcm34-90173.pdf

2.3.5 Fiscale fraude

De Belastingdienst heeft met zijn handhavingsactiviteiten als doel - uiteraard naast het ophalen van de belasting - de 'compliance' te bevorderen, d.w.z. te bevorderen dat belastingplichtigen uit zichzelf de fiscale regelgeving en douaneregeling nakomen. Deze handhavingsactiviteiten beslaan een veelheid van facetten die betrekking hebben op dienstverlening, communicatie, startersbezoeken enz. Daar waar sprake is van bewuste niet-naleving, is aanpak van fiscale fraude in de vorm van opsporing en vervolging het sluitstuk. In de afgelopen jaren is deze handhavingsketen door de Belastingdienst en de andere ketenpartners geoptimaliseerd. In het algemeen zijn geen maatregelen meer nodig om de keten beter te laten functioneren.

De wijze waarop de fiscale fraude aangepakt zal worden en de interactie tussen de verschillende partners in deze handhavingsketen wordt ieder jaar vastgelegd in een zgn. Handhavingsarrangement. Hierin leggen de ketenpartners vast welke onderwerpen in het bijzonder aandacht gaan krijgen en welke aantallen zaken, binnen vastgestelde bandbreedtes, opgespoord en vervolgd zullen gaan worden. Deze vorm van aanpak is beschreven en zou voor andere handhavingsketens als 'best practice' kunnen gelden. Wel zet de Belastingdienst bij lopende en nieuwe thema's extra in op versterking van de samenwerking met andere overheidsorganisaties en verbetering van de informatie-uitwisseling. Dit geldt dus ook voor de fraudebestrijding.

Opsporing en vervolging vormen het sluitstuk, maar tegelijkertijd integraal onderdeel, van de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst. Het is daarom noodzakelijk dat de nu in de Handhavingsarrangementen vastgelegde bandbreedtes gehandhaafd blijven. De Belastingdienst is van oordeel dat zijn relatief beperkte beslag op de strafrechtelijke keten als het minimum moet worden beschouwd. Uiteindelijk moeten potentiële belastingontduikers een flink risico lopen dat zij zich voor de strafrechter moeten verantwoorden. Dat is mede de basis voor de 'compliance'-filosofie. Als het aantal te vervolgen zaken verminderd zou worden, zou dat zeker een weerslag hebben op de 'compliance' binnen de gehele fiscale keten. Daarnaast werkt de Belastingdienst samen met belastingdiensten in andere landen in bilateraal, Benelux en EU-verband. Met name de bestrijding van BTW-fraude (carrouselfraude) neemt daarbij een belangrijke plaats in.

3 Het voorkomen en bestrijden van witwassen en het afnemen van crimineel vermogen

3.1. Witwassen

Het witwassen van criminele opbrengsten dient steviger te worden bestreden. Daarvoor is in de eerste plaats versterking van de strafrechtelijke handhaving noodzakelijk. Voorkomen moet immers worden dat criminele opbrengsten aan het zicht van opsporingsinstanties worden onttrokken en daaraan door investering een schijnbaar legale herkomst wordt verschaft. Misdaad mag niet lonen. De investering van criminele opbrengsten tast de integriteit van de samenleving aan. Gezonde verhoudingen in de legale economie dreigen als gevolg daarvan uit balans te raken en maatschappelijke voorzieningen komen op het spel te staan doordat het financieel-economische stelsel besmet raakt door criminele investeringen (integriteit van de financiële en economische sectoren).

Recent onderzoek²⁰ levert aanwijzingen op dat er omvangrijke stromen van illegaal geld in Nederland rondgaan, voortkomend uit delicten uit eigen land, maar in forse mate ook van elders (Nederland als transitland van illegale geldstromen). Deze gelden kunnen een versturende uitwerking hebben op het functioneren van bijvoorbeeld de im- en exportsector en de reeds genoemde vastgoedsector. Nu is gebleken dat Nederland ook een transitland is voor illegaal verworven vermogen, ligt het voor de hand dat ons land zich sterk manifesteert als voorloper in de aanpak van het witwassen, onder andere in de

²⁰ Unger, B. e.a. *The amounts and the effects of money laundering*. Report for the Ministry of Finance. Den Haag, 2006: <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/actueel/bijlage-nieuwsberichten/2006/02/06-011a.pdf>. Zie ook rapport bij het jaarverslag 2005 van het ministerie van financiën, TK, 2005-2006, 30550 IXB, nr. 2, p. 20

Financial Action Task Force (FATF – het intergouvernementele lichaam ter ontwikkeling en bevordering van (inter)nationaal beleid ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering).

Dat Nederland transitland is voor crimineel vermogen en dat daarnaast zulk vermogen in Nederland wordt opgebouwd door de (georganiseerde) misdaad, maakt dat het fenomeen witwassen via twee ‘aanvliegroutes’ dient te worden benaderd. De eerste benadering richt zich op de criminele geldstroom als zodanig: het fenomeen ‘witwassen’ als een afzonderlijk beleidsthema binnen de financieel-economische sector. De tweede benadering ziet witwassen als een aspect van het functioneren van de misdaad in het algemeen en in het bijzonder de georganiseerde misdaad, verbonden aan het bestaan van illegale markten, zoals in drugs, mensen, sigaretten en wapens.

Bestrijden van witwassen als integraal onderdeel van het opsporingsproces

Aangezien vrijwel alle vormen van criminaliteit zijn gericht op het verwerven van vermogen, dient witwassen stevig te worden bestreden, ook op lokaal (regio, wijk) niveau. In de eerste plaats om de redenen als voormeld en in tweede plaats om te voorkomen dat de misdaad loont en carrières in de (georganiseerde) misdaad worden opgebouwd. Een vervolging terzake van witwassen kan in combinatie met de oplegging van verbeurdverklaring als een goed alternatief voor de ontnemingsmaatregel worden ingezet. Zie hierover meer onder 3.2 (afnemings van crimineel vermogen). De opsporing dient er dan ook op ingericht te zijn en toegerust te worden om het witwassen van criminele opbrengsten aan te pakken onder meer met behulp van financiële informatie afkomstig van de ‘Financial Intelligence Unit’ Nederland (FIU-Nederland, voorheen MOT/BLOM). ‘Best practices’ dienen landelijk te worden uitgerold. Opsporingsambtenaren dienen daartoe beter te worden opgeleid. Financiële informatie dient veel meer en vaker te worden gebruikt bij de opsporing. Als sluitstuk van de witwasbestrijding dienen de resultaten van opsporing en vervolging veel meer gebruikt te worden voor bestuurlijke aanpak, preventie en risicobeheersing van witwassen.

Maatregelen (2008-2009):

- De politie zal het gebruik van financiële expertise uitbouwen en meer toepassen bij de opsporing en daarbij vaker gebruik maken van informatie over ongebruikelijke transacties. Het financieel rechercheren zal als standaard onderdeel van de werkprocessen bij de politie worden opgenomen en er komt bovendien meer aandacht voor financieel rechercheren in de basisopleiding en in specialistische zin.
- De informatie uit opsporingsonderzoeken naar witwassen door politie en FIOD-ECD wordt na analyse systematisch gebruikt voor terugkoppeling naar onder meer financiële instellingen en bestuursorganen, die op basis van de daaruit voortvloeiende bestuurlijke rapportages passende maatregelen kunnen nemen.
- De capaciteit bij het OM wordt met ingang van 2008 uitgebreid en kennis en ervaring op dit terrein zullen beter worden geborgd.
- Informatie over betrokken personen wordt stelselmatiger ter hand gesteld aan het bureau Bevordering Integriteitbeoordelingen Openbaar Bestuur (BIBOB), opdat daarmee rekening kan worden gehouden indien een bestuursorgaan een BIBOB-advies behoeft. De zogenaamde tipfunctie van de officier van justitie zal, uiteraard binnen de bestaande juridische kaders, beter worden ingezet²¹.

Aanpak witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financieel-economische sector

Traditioneel wordt witwassen benaderd als een bijkomend aspect van de daaraan ten grondslag liggende delicten – daarmee kreeg het witwassen alleen betekenis voor zover dat nuttig was om dat gronddelict aan te pakken. In het witwasproces is het nu juist de bedoeling van de crimineel om de verbinding tussen het gronddelict en de daaruit komende geldstroom te verbreken. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van zogenaamde facilitators. Dit noopt tot het beschouwen van witwassen als een afzonderlijk verschijnsel binnen de financieel-economische sector.

²¹ Zie ook mijn brief aan uw Kamer van 16 juli 2007 over de evaluatie van de Wet BIBOB, TK, 2006-2007, nr. 31109, nr. 1, p. 6-7

Het voornemen om witwassen steviger aan te pakken is overeenkomstig reeds eerder ingezet beleid.²² Dat een versterking daarvan nodig blijkt, is eerder aangegeven als reactie op wetenschappelijk onderzoek naar de melding van ongebruikelijke transacties.²³ De versterking zal vooral ook in het licht moeten staan van het voorkomen en bestrijden van witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financieel-economische sector, het opsporingsdomein van de FIOD-ECD. Deze taak kan dan ook het beste worden belegd bij de FIOD-ECD. De FIOD-ECD beschikt over de benodigde kennis en deskundigheid om witwassen als zelfstandig fenomeen op te sporen.

Maatregel:

Er komt met ingang van 2008 extra capaciteit (ca. 35 fte) bij de FIOD-ECD om witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financieel-economische sector op te sporen, en in het verlengde daarvan komt er ook extra capaciteit bij de daarop volgende schakels van de keten. Dit leidt tot betere benutting van financiële signalen, in het bijzonder de meldingen van ongebruikelijke transacties, ook voor bestuurlijke doeleinden.

Witwassen en georganiseerde misdaad

De georganiseerde misdaad heeft een structurele behoefte om door misdrijf verkregen gelden wit te wassen. Naast de met het misdrijf verbonden werkzaamheden en organisatie daarvan, zijn activiteiten nodig in de financiële sfeer. In de manier waarop de georganiseerde criminaliteit tegemoet wordt getreden, is een meervoudige strategie functioneel, waarin naast de klassieke methoden van opsporing tevens onderzoek naar geldstromen geschiedt, mede met behulp van meldingen van ongebruikelijke transacties. De klassieke en de financiële benaderingen vullen elkaar aan. Beide dragen ze bij aan het verkrijgen van zicht op het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden. De verkregen informatie vormt de basis voor een tactiek die dergelijke verbanden maximaal schaadt en voor een keuze van middelen die effectief zijn bij het aanpakken van betrokken personen én het afpakken van misdaadgeld.

Vanuit deze optiek is het witwassen tot één van de belangrijke aandachtspunten van de DNR benoemd.²⁴ Zoals verderop (bij 'afnemings crimineel vermogen') meer uitvoerig aan de orde komt, is het nog geen natuurlijk gegeven dat de financiële invalshoek een volwassen rol speelt in de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Zowel bij het openbaar ministerie als bij de politie (de DNR) verdient dat een stevige impuls.

Maatregel:

Met ingang van 2008 zal de politie zich richten op een versteviging van de financiële expertise in onderzoeken naar georganiseerde misdaad, zodanig dat dit een structurele component daarvan vormt. Dit geldt in het bijzonder voor de vormen van georganiseerde misdaad, zoals drugshandel, die veel misdaadgeld genereren en waarbij dus witwassen een voorname rol speelt. Dit komt tevens tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer hieromtrent.²⁵

Verbinding

Hoewel het nuttig is een onderscheid aan te brengen tussen de benadering van witwassen als een afzonderlijk fenomeen en die van witwassen als onderdeel van het tegemoet treden van georganiseerde misdaad, is een harde scheiding niet functioneel. Dat leidt tot een versnippering in de deskundigheid op dit terrein, en tot een vermindering van slagkracht daar waar een overlapping bestaat tussen de on-

²² Conform de brief van de Ministers van Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 4 mei 2004: 'Meer aandacht voor vervolging en opsporing van witwassen', TK, 2003-2004, 17050, nr. 263.

²³ *Uit onverdachte bron, evaluatie van ongebruikelijke transacties*, WODC nr. 218 onderzoek en beleid. Zie vorige voetnoot.

²⁴ Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie d.d. 14 november 2006, TK, 2006-2007, 28824, nr. 30.

²⁵ Dit is ook conform de motie van het lid Anker c.s. van 5 juli 2007, die oproept om veel vaker een financieel opsporingstraject te volgen bij drugsgereleerde strafbare feiten (TK, 2006-2007, 23760, nr. 25).

derscheiden domeinen. Er bestaan al vormen van samenwerking, zoals tussen FIOD-ECD en de DNR, doch de noodzakelijke samenwerking verdient een hechtere structuur, opdat de DNR optimaal kan profiteren van de deskundigheid en ervaring van de FIOD-ECD op dit terrein. Evident is dat, waar witwassen als een internationaal fenomeen gekenschetst wordt, een effectieve aanpak slechts kan bestaan indien bij voortdurende samenwerking met het buitenland gezocht wordt. Zo is het belang van intensieve Europese samenwerking op het terrein van de aanpak van witwassen recent nog eens onderstreept in de conclusies van de JBZ-Raad over de EU-prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde misdaad op basis van het OCTA 2007.²⁶ Bestrijding van witwassen is zelfs een van de door de JBZ-Raad vastgestelde prioriteiten.²⁷

Maatregelen:

- OM, Belastingdienst/FIOD-ECD, FIU-Nederland en politie, inclusief de DNR, zullen hun samenwerking de komende jaren uitbouwen, opdat kennis en inlichtingen worden gedeeld mede ter ondersteuning van tactische en operationele keuzes bij de opsporing van witwassen.
- Het ministerie van justitie zal eveneens de komende jaren prioriteit geven aan versterking van de internationale strafrechtelijke aanpak van witwassen.

3.2. Afneming crimineel vermogen

‘Ontneming’ en ‘afnemen’

In de regel spreekt men over ‘de ontneming’ van illegaal verkregen vermogen. Dit verwijst naar de formele ontnemingswetgeving, die veel mogelijkheden biedt. Hoewel de omvang van hetgeen is opgelegd aan ontnemingsmaatregelen een voortdurend stijgende lijn vertoont, blijkt de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel soms ook een moeizame weg. Ontnemingsvonnissen kunnen niet altijd (volledig) ten uitvoer worden gelegd, omdat er slechts voor een gering bedrag conservatoir beslag is gelegd op goederen van de daders en de rest van het vermogen is verdwenen.

Naast de aanpak van gebleken knelpunten in de toepassing van ontneming, zal worden bezien onder welke omstandigheden ook andere instrumenten kunnen worden ingezet om de hand te leggen op misdaadgeld, in het bijzonder daar waar deze beter of sneller het beoogde effect dichterbij zouden brengen. Bij dit bredere perspectief van ‘afnemen’ kan worden gedacht aan het, in voorkomende gevallen, eisen van een hogere geldboete of aan het instrument van verbeurdverklaring. Ook langs fiscale weg kan worden bereikt dat misdaad niet loont. Uiteraard zal de keuze voor toepassing van het ene dan wel het andere instrument in de praktijk op een zorgvuldige wijze worden gemaakt in overleg tussen de betrokken overheidsinstanties.

Het voornemen is dan ook de opbrengsten uit ontneming minder als een voldoende indicator te beschouwen in het beoordelen van de mate waarin criminele winsten afgepakt worden. Inzet zal zijn dat meer zichtbaar wordt gemaakt wat andere manieren om crimineel geld af te pakken opleveren.

De voornaamste knelpunten blijken niet specifiek de ontnemingswetgeving te betreffen: deze liggen breder.

²⁶ Doc. 7547/3/07 CRIMORG 57 ENFOPOL 50 ENFOCUSTOM 31, p.12-13, vermeld in de bijlage bij het verslag van de JBZ-Raad van 12 en 13 juni jl., TK, 2006-2007, 23490, BV en nr. 461, p. 2 en 14, alsmede in de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst, TK, 2006-2007, 23490, BV en nr. 457, p. 4-5.

²⁷ Zie eveneens Doc. 7547/3/07 CRIMORG 57 ENFOPOL 50 ENFOCUSTOM 31, p. 3.

*Knelpunten bij het afnemen*²⁸

Een wezenlijk knelpunt is dat, hoewel het afnemen door de jaren wel meer aandacht heeft gekregen in de strafrechtelijke behandeling van misdrijven, het daarbinnen nog niet echt een stevige plaats heeft verworven. Vaak ligt de focus meer op de traditionele kant in het vervolgen en bestraffen van daders. Het afnemen, meer in het bijzonder het ontnemen, vergt extra werk en vaak bijzondere expertise. Een knelpunt bij de toepassing van de ontnemingswetgeving is, als reeds vermeld, ook dat nog niet in alle gevallen (tijdig) beslag wordt gelegd op roerende en onroerende zaken. Het ontbreekt soms op punten aan voldoende deskundigheid en ervaring bij de betrokken instanties. De rolverdeling tussen specialisten op dit terrein en generalisten kan nog verder worden verbeterd.

In het kader van dit versterkingsprogramma zullen de eerdergenoemde knelpunten gericht worden aangepakt. Het aanpakken van criminele vermogens zal worden geprofessionaliseerd en gestandaardiseerd, onder andere door het inzetten van 'financieel rechneren' als instrument en door de succesrijke werkwijzen (*best practices*) toegankelijk te maken. De essentie daarvan is dat de financiële aspecten voortaan vast onderdeel moeten uitmaken van de 'intelligence' voor de start van een onderzoek.

In aanvulling daarop is de inzet er op gericht de invalshoek van het afnemen stelselmatiger als een volwaardige benadering te hanteren. Daarin vormt de financiële dimensie niet een bijproduct, maar soms juist het beginpunt van de aanpak, zoals wanneer er onverklaarbaar (veel) vermogen is: dure woningen, auto's, scooters, waar dat gegeven de positie van de eigenaar opmerkelijk mag heten. Soms kan het afnemen zelfs de enige aanpak vormen.²⁹ Het vizier is er op gericht om deze omslag ten opzichte van de huidige praktijk te bevorderen. Daartoe is een drietal acties nodig: gericht kiezen, organisatie expertise en vereenvoudiging.

Het is noodzakelijk om reeds in de beginfase van een onderzoek een bewuste keuze te maken in de aanpak van een verschijnsel (drugrunners) of van een concrete zaak, of en zo ja, op welke wijze, het afnemen een plaats krijgt. Deze keuze zal snel moeten worden gemaakt, omdat een vroegtijdig handelen een beslissende factor is voor een succesvol afpakken van crimineel vermogen, dat anders niet of minder toegankelijk is gemaakt.

Tijdens de behandeling van de justitiebegroting is, in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer Van Haersma Buma en Heerts over de zgn. Plukze-wetgeving, medegedeeld dat een wetsvoorstel, met verschillende maatregelen ter verbetering van de uitvoering van de ontnemingsmaatregel, in voorbereiding is. De versterking van de informatiepositie van het CJIB zal daarbij worden betrokken. Aanvang 2008 zal het conceptwetsvoorstel ter consultatie worden toegezonden aan de vaste adviesorganen.

Geconstateerd is verder ook 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'). Hierin zal onder meer verbetering komen als gevolg van de toenemende toepassing van het beginsel van de 'wederzijdse erkenning' in EU-wetgeving. Momenteel heb ik wetgeving in voorbereiding strekkende tot implementatie van het EU-kaderbesluit inzake beslissingen tot confiscatie.³⁰ De wet tot uitvoering van het EU-kaderbesluit inzake bevroering van voorwerpen of bewijsstukken trad reeds in werking.³¹ Verder moet in dit verband worden gewezen op het ontwerpbesluit van de JBZ-Raad tot oprichting van een netwerk van nationale bureaus voor de ontneming van

²⁸ Op 6 december 2006 (TK, 2006-2007, 28684, nr. 104) is aan de Tweede Kamer schriftelijk medegedeeld dat de beleidsvoornemens over ontneming onderdeel zullen uitmaken van het voornemen tot versterking van de bestrijding van financieel economische criminaliteit. Hieronder valt tevens hetgeen is bedoeld met de motie van de leden Weekers en Van Haersma-Buma (TK, 2006-2007, 28684, nr. 97), waarin de regering wordt verzocht een knelpuntenanalyse op te stellen van internationale ontnemingszaken en een plan te maken. Dit volgt op Moors, J.A., Borgers, M.J., *Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken*. IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg, januari 2006 (p. 97)

²⁹ Vergelijk de 'cabriomethode & afnemen' in Amsterdam-Amstelland, waarin vervolging plaatsvindt op grond van het witwasartikel uit het Wetboek van Strafrecht (art 420 bis)

³⁰ EU-kaderbesluit inzake beslissingen tot confiscatie (Kaderbesluit 2006/783/JBZ van 6 oktober 2006, Pb L 328/59 van 24 november 2006).

³¹ EU-kaderbesluit inzake bevroering van voorwerpen of bewijsstukken (reeds geïmplementeerd bij Wet van 16 juni 2005, Stb. 2005, 310, inwerkingtreding 1 augustus 2005, Stb. 2005, 353).

vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogenbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven. De totstandkoming van dit netwerk zal zonder meer bijdragen tot intensievere samenwerking tussen de in de EU-landen met deze werkzaamheden belaste instanties.³² Tot slot roepen ook de recent aangenomen conclusies van de JBZ-Raad over de EU-prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde misdaad op basis van het OCTA 2007 de lidstaten op er vaker toe over te gaan opbrengsten van misdrijven te ontnemen en vermogensbestanddelen in beslag te nemen.³³

Maatregelen:

- Binnen de desbetreffende organisaties, in het bijzonder het openbaar ministerie en de politie, bevordert de leiding dat het afnemen van crimineel vermogen (in al zijn varianten van ontneming tot verbeurdverklaring) een vanzelfsprekend onderdeel is van de keuze voor de benadering van misdrijven (fenomenen). Met het oog op versterking van de sturing van het openbaar ministerie bij de prioritering van zaken en met het oog op de vergroting van de mogelijkheden tot ont- en afnemen, in het bijzonder door het leggen van conservatoir beslag, zal de capaciteit bij het openbaar ministerie en politie vanaf 2008 worden uitgebreid en uiterlijk in 2011 op peil zijn gebracht;
- De expertisestructuur zal op onderdelen worden versterkt in termen van capaciteit en kwaliteit ten behoeve van zwaardere en complexere zaken (bij de politie ook voor lichtere zaken, waar dat bij het openbaar ministerie al eerder vorm kreeg), en de mogelijkheid terug te vallen op interne en externe experts en 'best practices'. Hiertoe zal bij het BOOM uiterlijk 2009 een informatiedesk als organisatieonderdeel worden ingericht, waar kennis en ervaring worden gebundeld. Zo'n informatiedesk zal samenwerken met informatiediensten van politie en bijzondere opsporingsdiensten.
- Intensivering van de opleidingscapaciteit met het oog op het investeren in de kwaliteit van de officieren van justitie en parketsecretarissen krijgt vanaf 2009 meer aandacht bij het openbaar ministerie;
- De implementatie door het ministerie van justitie van het EU-kaderbesluit betreffende wederzijdse erkenning bij confiscatie zal haar beslag krijgen in de loop van 2008. Inwerkingtreding is voorzien op 15 november 2008 (en noodzakelijk voor 24 november 2008).
- Versterking van de internationale aspecten bij ontneming door versterking van het BOOM. Om het (internationaal) ontnemen te versterken, wordt in 2008 een aantal éénmalige investeringen gedaan. Daarnaast wordt een investering gedaan in de personele capaciteit.
- Het BOOM wordt uiterlijk in 2009 uitgebouwd tot EU 'contact point' voor internationale ontnemingszaken. Er wordt een goed registratiesysteem voor internationale ontnemingszaken ingericht.
- Er zal in de loop van 2008 een analyse worden uitgevoerd naar de toereikendheid van het huidige "Pluk-ze"-instrumentarium;
- Een wetsvoorstel ter uitvoering van het Coalitieakkoord, waarin de versterking van de wettelijke bevoegdheden in de executiefase zal worden betrokken, zal in het eerste kwartaal van 2008 in consultatie worden gebracht.

4 Corruptie

Ambtelijke corruptie of wel het omkopen van ambtenaren in binnen- en buitenland, heeft een verstoringende invloed op de taakvervulling van de overheid en de eerlijke concurrentieverhoudingen. Een belangrijke uitkomst van een recent WODC-onderzoek is, dat de gegevens over het aantal interne onderzoeken naar mogelijke signalen van corruptie en het aantal strafrechtelijke onderzoeken, leiden tot

³² Zie het verslag van de JBZ-Raad van 19-20 april 2007, TK, 2006-2007, 23490, nr. 452, p. 2 en de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst, TK, 2006-2007, 23490, BR en nr. 450, p. 3

³³ Zie Doc. 7547/3/07 CRIMORG 57 ENFOPOL 50 ENFOCUSTOM 31, p. 6, vermeld in de bijlage bij het verslag van de JBZ-Raad van 12 en 13 juni jl., TK, 2006-2007, 23490, BV en nr. 461, p. 2 en 14, alsmede in de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst, TK, 23490, 2006-2007, BV en nr. 457, p. 4-5

relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland³⁴. Hoewel het totaalbeeld van de ambtelijke corruptie niet wijst op een omvangrijk probleem, blijken er sectoren te zijn waar de kwetsbaarheid fors is en daarom de waakzaamheid tegen omkoping op een hoog peil moet blijven: dit geldt bijvoorbeeld de in- en verkoopfunctie, de subsidie- en vergunningverstrekking, de verstrekking van paspoorten en vergunningen tot verblijf. Corruptie van overheidsfunctionarissen lijkt evenwel minder een rol te spelen bij het witwassen van zwart geld³⁵ en in de georganiseerde misdaad.³⁶ Maar, meer in het algemeen geldt dat, waar de moraal van het openbaar bestuur minder vanzelf spreekt en eigen belangen zwaarder gewicht krijgen³⁷, een dergelijke alertheid voor corruptierisico's geen overbodige luxe is.

In de private sector bestaat een door internationalisering van handel en productie toenemende kwetsbaarheid voor omkoping. Er zijn vele landen waarmee handel wordt gedreven waar corruptie een (groot) probleem vormt. Er ligt dan een taak om aan te sluiten bij internationale initiatieven, zoals die van de Verenigde Naties, Raad van Europa en de OESO.

Inmiddels is een scala aan maatregelen ingevoerd, zowel ter preventie van corruptie als ter versterking van de strafrechtelijke behandeling van (vermoedens van) corruptie, in het verlengde van hetgeen daaromtrent is voorgenomen in de nota *Corruptiepreventie*³⁸. Onderdeel hiervan is de bevordering van de integriteit van het overheidshandelen, dat in het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* nog een nadere impuls krijgt. Ook zijn maatregelen onderweg die de integriteit in de publieke sector raken, onder andere door voorlichting ter bewustwording van de problematiek, door klokkenluidersregelingen en invoeren van gedragsregels. In het in 2005 opgerichte *Platform corruptiebestrijding* ontmoeten de betrokken organisaties (departementen, opsporingsinstanties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven) elkaar, opdat er een goede basis komt voor het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van (inter)nationale corruptie. Voor de uitvoering van alle maatregelen genoemd in de nota *Corruptiepreventie* verwijs ik naar mijn brief van 31 mei 2007.³⁹

Begin augustus 2007 zijn de gewijzigde Aanwijzing opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie in Nederland⁴⁰ en de nieuwe Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland⁴¹ in werking getreden. Deze aanwijzingen geven een nadere verduidelijking van de reikwijdte van de strafbaarstellingen en geven nadrukkelijk richting aan het vervolgingsbeleid ten aanzien van corruptie. Het uitgangspunt is dat alle gevallen van ambtelijke corruptie in Nederland strafrechtelijk worden aangepakt.

Het belangrijkste knelpunt is het vormgeven aan een meer 'proactief' werken aan de bestrijding van corruptie: het actief vergaren van informatie over en signalen van omkoping, zeker ook die in het buitenland, om op grond daarvan onderzoek en vervolging in te stellen. Daarmee kan een stevige normstellende werking uitgaan die de in werking gezette preventie ondersteunt.

Maatregelen:

- Versterking van de diensten (Rijksrecherche en OM) die voor opsporing en vervolging van corruptie verantwoordelijk zijn, ten behoeve van een versterking van de informatiepositie en het instellen van onderzoeken. Deze zal vanaf 2009 feitelijk volledig gestalte hebben gekregen.
- Openbaar ministerie, FIOD-ECD en de Rijksrecherche gaan hun onderlinge samenwerking met ingang van 2008 verder uitbouwen, opdat kennis en inlichtingen worden gedeeld, mede ter ondersteuning van de te maken tactische en operationele keuzes in opsporing van corruptie.
- De informatie uit opsporingsonderzoeken naar corruptie wordt na analyse gebruikt voor terugkoppeling (bestuurlijke adviezen) aan de betrokken bestuursorganen, die daarop (preventieve) maatregelen kunnen nemen. Het ministerie van BZK zal het BIOS daartoe uiterlijk in 2009 ver-

³⁴ Zie in dit verband: L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen. *Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur*. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2005

³⁵ Zie Unger op. cit.

³⁶ Monitor georganiseerde misdaad 2007, WODC, aangeboden bij brief van 27 september jl., TK, 2007-2008, 29911, nr. 8

³⁷ Zie 2.2 en de verwijzingen daarin naar P. Schnabel.

³⁸ TK, 2005-2006, 30374, nr. 2

³⁹ TK, 2006-2007, 30374, nr. 6

⁴⁰ Stcrt. van 2 juli 2007, nr. 124, p. 15

⁴¹ Stcrt. van 2 juli 2007, nr. 124, p. 14

| |
|----------|
| sterken. |
|----------|

5 Concretisering van maatregelen: actoren en investering

In de voorgaande tekst staan diverse maatregelen opgesomd. Daarmee is de richting aangegeven waarin het beleid zich beweegt, gegeven de voornaamste knelpunten die zijn waargenomen. Voor een aantal van die maatregelen zullen nadere uitwerkingen komen, bij andere kan al meer gezegd worden wat het voornemen is. Hieronder volgt een opstelling per actor in het veld van de financieel-economische criminaliteit.

Private sector

Met de private sector zal systematisch worden nagegaan op welke wijze burgers en bedrijven (via het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, waarin dit reeds op de agenda is gezet) geholpen kunnen worden in de eigen bescherming tegen frauderisico's, in het bijzonder waar die zich nieuw aandienen. Hierbij gaat het om het attenderen op die risico's en op methoden om zich daartegen te beschermen. Dat geldt allerlei (moderne) vormen van fraude.

Voor het bedrijfsleven is in het *Actieplan Veilig Ondernemen 3* reeds overeengekomen om het bewustzijn van frauderisico's te vergroten en de weerbaarheid daartegen te versterken (campagne 2008). Het ligt voor de hand hierin een rol toe te kennen voor het publiek-private *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid*. Begin 2008 is duidelijk of het zin heeft om een hulp- en meldlijn in te richten voor benadeelden. Dergelijke meldpunten dienen er toe dat er zicht is op de ontwikkelingen ter zake, hetgeen mede dient om patronen te zien die de basis kunnen vormen voor inzet van de strafrechtelijke overheid.

Bij financieel-economische criminaliteit gaat het zowel om het stutten van de vertrouwensbasis die noodzakelijk is voor het zakelijk verkeer in de samenleving als om een vraagstuk van veiligheidszorg bezien vanuit de optiek van (potentiële) benadeelden. Binnen het *Project Nederland Ondernemend Innovatieland* van het beleidsprogramma van de regering, zal de preventieve benadering mede door technologische innovatie gestimuleerd worden.

Overheid algemeen

Nog afgezien van de steun voor de preventie in de private sector in den brede, waarin voorlichting een belangrijke rol heeft en eigen initiatief voorop staat, zal de overheid op enkele punten nader actie ondernemen. Dit betreft het bezien waar verschaffing van overheidsinformatie die de zelfbescherming sterker kan maken, structureel of door het verstrekken van integriteitadviezen (BIBOB), door het toezicht op rechtspersonen te versterken, door het opstellen van 'zwarte lijsten' op zelfs bestuursverboden. Hiernaast vervult de overheid natuurlijk haar aanvullende rol: ze moet er staan als zelfbescherming van burgers en ondernemingen niet toereikend kan zijn. Hiervoor zijn ook maatregelen bij justitie en politie voorzien (zie hierna). Ook anderszins zal bekeken worden of de reactieve aanpak steviger kan worden gemaakt, zoals bij faillissementsfraude (garantiefonds, eventueel 'staatscuratoren') en bij het beleid ter afnemings van criminele winsten (bevoegdheden in de executiefase).

Waar het gaat om fraude met overheids gelden (heffingen en overdrachten), ontwikkelt zich een aanpak langs twee lijnen. De ene is die van 'het sluiten van de cirkel', het systematisch terugkoppelen van informatie over situaties waarin optimalisering van de handhaving ontoereikend is om de fraude tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dan zal overwogen moeten worden of de regelgeving niet teveel gelegenheid biedt tot bedrog en dus tot een doorkruising van een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten in de samenleving. De tweede lijn betreft een doorzetten van de beweging naar een sterker samenhangende en daarmee doeltreffender handhaving. Zo is te zien dat de bijzondere opspo-

ringsdiensten sterkere onderlinge verbindingen scheppen, in het bijzonder door middel van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, en dat bijvoorbeeld ook het openbaar ministerie met de komst van een apart parket (*Functioneel Parket*) een betere en sterkere verbinding onderhoudt met vakdepartementen en daaraan verbonden handhavers. Zulk een meer gezamenlijk optrekken dient een handhaving die zich concentreert op de zaken die er het meest toe doen, en kan daarmee tevens bijdragen aan een lastenverlichting, die met name tot uitdrukking komt in meer vertrouwen in die burgers en ondernemingen die een integere staat van dienst hebben. De aandacht van de handhaver kan zich dientengevolge primair richten op die burgers en ondernemingen waar het risico op normoverschrijding het hoogst ligt.

*Openbaar ministerie en politie*⁴²

Politie en justitie worden versterkt. Deze investeringen komen bovenop wat eerder al is ingezet om de aanpak van de fraude en het financieel rechercheren te bevorderen, onder meer ten behoeve van de interregionale fraudeteams en het bureau ontnemingen OM. Daarmee is een basis aanwezig om op een gerichte manier het gewenste hogere niveau te bereiken. De ervaring leert, dat op dit terrein de opbouw naar hogere prestaties niet makkelijk is⁴³. Het vraagt daarom niet alleen een impuls in termen van geld en capaciteit maar ook om het scheppen van voorwaarden, daaronder begrepen de verdere ontwikkeling van specialistische kennis en het bevorderen van optimale aansluiting tussen politie- en OM-organisatie, om die goed te laten renderen. Het gaat daarbij allereerst natuurlijk ook om de bereidheid in de leiding van de desbetreffende organisaties de financieel-economische benadering feitelijk ten finale 'te laten emanciperen'. De intentie dat tot in de dagelijkse praktijk te realiseren blijkt nadrukkelijk aanwezig. Dat is een noodzakelijke maar nog niet een voldoende voorwaarde – tevens zal op een flexibele manier met deskundigheid moeten worden omgegaan, en deze zal in een krachtiger bestuurlijke omgeving moeten worden gepositioneerd. De optimale allocatie van de extra middelen voor de politie en het OM is momenteel nog onderwerp van nader overleg tussen beide organisaties. De financiële middelen die benodigd zijn voor de uitvoering van de maatregelen uit dit programma zijn gereserveerd in de desbetreffende begrotingen.

6. Tot slot

De monitoring van een breed opgezet programma als het onderhavige leidt vaak tot veel papierwerk en weinig concrete informatie. Er is dan ook voor gekozen aansluiting te zoeken bij een al bestaand traject: de monitor van Pijler V van het beleidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen*. In deze monitor zal eenmaal per jaar een rapportage aan uw Kamer worden gezonden, waarin op hoofdlijnen de voortgang van de in dit programma aangekondigde maatregelen zal worden meegenomen.

In de respectievelijke begrotingen van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn middelen gereserveerd voor de uitvoering van deze programma's, die onderdeel uitmaken van Pijler V (Georganiseerde Criminaliteit).

⁴² Vanzelfsprekend heeft het werk van politie en openbaar ministerie ook effecten voor de verdere strafrechtsketen, zoals voor de rechtsprekende macht. Deze 'keteneffecten' zijn in het kader van het beleidsprogramma van de regering meer generiek verdisconteerd, waarin het bijvoorbeeld de plannen ten aanzien van geweld en overlast zijn meegenomen.

⁴³ W. Faber en A.A.A. van Nunen. *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel rechercheren*. Oss, Faber Organisatievernieuwing, 2002