

RESTREINT UE



RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 14 juli 2010 (27.07)
(OR. en)

11989/10

RESTREINT UE

GENVAL 4

EVALUATIEVERSLAG OVER DE
VIJFDE RONDE VAN WEDERZIJDSE EVALUATIES
"FINANCIËLE CRIMINALITEIT EN FINANCIËEL RECHERCHEREN"

VERSLAG OVER NEDERLAND

RESTREINT UE

INHOUDSTAFEL

1.	Inleiding.....	3
2.	Nationaal systeem en crimineel beleid	4
2.1	Gespecialiseerde eenheden.....	4
2.1.1	Onderzoeksinstanties	4
2.1.2	Vervolgingsinstanties	9
2.2	Opleiding.....	17
2.3	Strafrechtelijk beleid	18
2.4	Conclusies	27
3.	Opsporing en vervolging	32
3.1	Beschikbare informatie en databanken	32
3.2	Financieel rechercheren en gebruik van financiële inlichtingen.....	37
3.3	Samenwerking met Europol en Eurojust.....	41
3.3.1	Samenwerking met Europol	41
3.3.2	Samenwerking met Eurojust.....	44
3.4	Conclusies	45
4.	Bevriezing en ontneming.....	50
4.1	Bevriezing	50
4.1.1	Op nationaal niveau	50
4.1.2	Samenwerking op Europees niveau - uitvoering van Kaderbesluit 2003/577/JBZ.....	51
4.2	Ontneming (met inbegrip van 2005/212/JBZ en 2006/783/JBZ)	53
4.3	Transacties en schikkingen	58
4.4	Aanhangige nieuwe wetgeving	59
4.5	Conclusies	62
5.	Bescherming van de financiële belangen van de EU	63
5.1	Beschikbare mechanismen, met name samenwerking met OLAF	63
6.	Aanbevelingen	65
6.1	Aanbevelingen aan Nederland	65
6.2	Aanbevelingen aan de Europese Unie, haar lidstaten, instellingen en organen	67
Bijlagen:		
	Bijlage A: Programma voor bezoeken.....	68
	Bijlage B: lijst van personen waarmee een gesprek is gevoerd.....	70
	Bijlage C: Lijst van afkortingen/verklarende woordenlijst	72

RESTREINT UE

1. Inleiding

De Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit (MDG) heeft op 17 juni 2008 besloten de dat de vijfde evaluatie "financiële criminaliteit en financieel rechercheren" als thema zou hebben. De evaluatie sterkt zich uit tot tal van wetgevingshandelingen ter bestrijding van financiële criminaliteit. Ook werd echter overeengekomen dat de evaluatie verder zou gaan dan het bestuderen van alleen maar de omzetting van toepasselijke EU-wetgeving en dat het onderwerp in breder verband zou worden bekeken¹ om een algemeen beeld te krijgen van een bepaald nationaal systeem. De MDG heeft op 1 december 2008 een gedetailleerde vragenlijst aangenomen².

Het belang van de evaluatie werd benadrukt door het Tsjechische voorzitterschap, toen de reactie van het gerecht op de financiële crisis werd besproken³. Op het belang van de evaluatie werd nogmaals gewezen door de Raad bij het vaststellen van de prioriteiten van de EU bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op basis van OCTA 2009 en ROCTA⁴.

Thema's in verband met de evaluatie, met name de verbetering van het operationele kader voor verbeurdverklaringen en inbeslagnemingen van vermogensbestanddelen van criminelen, zijn door de Commissie genoemd in haar mededeling over "Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger"⁵.

In het meest recente strategische document, "het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger"⁶, wordt ook veel aandacht geschonken aan economische criminaliteit en corruptie en andere daarmee verband houdende criminele verschijnselen en worden de doelstellingen opgesomd, die grotendeels overeenstemmen met de omvang en de doelstellingen van de evaluatie.

Deskundigen met grote praktische kennis op het gebied van financiële criminaliteit en financieel rechercheren werden door de lidstaten aangewezen na een schriftelijk verzoek aan de delegaties van de voorzitter van de MDG.

¹ 10540/08 CRIMORG 89.

² 16710/08 CRIMORG 210.

³ 9767/09 JAI 293 ECOFIN 360.

⁴ 8301/3/09 REV 3 CRIMORG 54.

⁵ 11060/09 JAI 404.

⁶ 5731/10 CO EUR-PREP 2 JAI 81 POLGEN 8.

RESTREINT UE

De MDG heeft op 17 maart 2009 de herziene volgorde voor de wederzijdse evaluatiebezoeken besproken en goedgekeurd¹. Nederland is de achtste lidstaat die tijdens deze ronde geëvalueerd wordt.

De bedoeling is dat de door de lidstaten aangewezen deskundigen steeds vergezeld worden door deskundigen van de Commissie (JLS en OLAF), Europol, Eurojust en het secretariaat-generaal van de Raad.

De deskundigen die met deze evaluatie werden belast zijn Mariana London (Senior Inspector, Investigation Bureau Criminal Police Department, Estland), Marc Vervaenen (Adjunct-Directeur, Federale Politie, België), Steve Wilkinson (Training Manager, National Policing Improvement Agency, VK). Er waren ook drie waarnemers aanwezig: Ute Stiegel, (OLAF, Commissie), Teresa Galvez Diez (Eurojust) en Carlo van Heuckelom (Europol), samen met Guy Stessens en Michal Narojek van het secretariaat-generaal van de Raad.

Dit verslag werd opgesteld door het deskundigenteam, met de hulp van het secretariaat-generaal van de Raad; op basis van hun bevindingen tijdens het evaluatiebezoek dat plaatsvond van 16 tot en met 19 februari 2010, en de gedetailleerde en nuttige antwoorden van Nederland op de vragenlijst van de evaluatie.

2. Nationaal systeem en crimineel beleid

2.1. Gespecialiseerde eenheden

2.1.1. Onderzoeksinstanties

De meeste financiële onderzoeken in Nederland worden volgens de wet door de politie onder leiding van de officier van justitie uitgevoerd. Afgezien daarvan zijn er bepalingen in een aantal bijzondere wetten die bij overtreding aanleiding kunnen geven tot een onderzoek. Omdat in die gevallen speciale deskundigheid en speciale bevoegdheden nodig zijn, zijn er vier Special investigation divisions (SIDs), belast met onderzoeken in verband met die speciale wetten. De vier speciale wetgevingsterreinen zijn

- fiscale en economische wetgeving (waarmee de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) belast is);
- landbouwwetgeving;
- sociale zekerheidswetgeving;
- huisvestingswetgeving.

¹ 5046/1/09 REV 1 CRIMORG 1.

RESTREINT UE

Door de reikwijdte van de evaluatie, zal het verslag toegespitst zijn op onderzoeken die door de politie en de FIOD zijn uitgevoerd.

2.1.1.1. Politie

Nederland heeft één politieorganisatie die verdeeld is in vijftientig regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) met verschillende ondersteunende divisies. Een regionaal politiekorps is belast met de uitvoering van de politietaak in een bepaald gebied, de "politieregio".

De omvang van de regionale korpsen varieert, afhankelijk van onder meer factoren als het aantal inwoners van de regio, de criminaliteitscijfers en de gemeentelijke bebouwing. Een regionale korps is verdeeld in districten en onderdelen. Districten zijn in het algemeen weer opgesplitst in basiseenheden. Voor de taken handhaving van de openbare orde en noodhulpverlening ligt het bevoegd gezag bij de burgemeester van de gemeente waarin de politie optreedt.

De commissaris van de Koningin van de provincie waarin de regio valt, ziet erop toe dat de politie deze taken naar behoren vervult. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draag op rijksniveau verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid.

Treedt de politie op in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of verricht zij taken ten dienste van justitie, dan staat zij onder het gezag van de officier van justitie. Het College van procureurs-generaal houdt er toezicht op dat de politie deze taken naar behoren verricht. De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het doen en laten van de officier van justitie en het College van procureurs-generaal.

De gezagsrelatie vloeit dus automatisch voort uit het optreden van de politie en de gezagsdragers zijn lokaal bepaald. Er is dus geregeld driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en de plaatselijke politiechef over de taakuitvoering van de politie.

Alle politiediensten worden jaarlijks geëvalueerd in het licht van nationale en regionale prioriteiten. De financiering die de betrokken eenheid het volgende jaar ontvangt staat in directe verhouding tot het resultaat van de evaluatie.

RESTREINT UE

Aan het hoofd van de nationale dienst, het KLPD, staat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (sinds 1 januari 2000). De taken van het KLPD zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- zelfstandig;
- ondersteunend;
- coördinerend.

De zelfstandige taken zijn in het belang van de eigen organisatie. Met de uitvoering van zelfstandige, operationele taken draagt het KLPD rechtstreeks bij aan de veiligheid in de samenleving. Zelfstandige taken zijn bijvoorbeeld rechercheonderzoeken van nationaal belang of de persoonsbeveiliging van leden van het Koninklijk Huis en door de minister aangewezen te beveiligen personen.

Het KLPD biedt ondersteuning aan de activiteiten van de regionale politie. Dat kan gaan om de inzet van materieel, technologie en deskundigen bij rampen, complexe ongevallen, massamanifestaties en grootschalige evenementen. Voorbeelden zijn het liaisonwerk in het buitenland voor opsporingsonderzoeken en de mobiele commandofaciliteit bij grootschalig politieoptreden. Die inzet van die expertise of hulpmiddelen gebeurt op verzoek van een regionaal korps of op aanwijzing van het bevoegd gezag, zoals de burgemeester of het Openbaar Ministerie. De uitvoering van de politieactiviteiten waarbij ondersteuning wordt gevraagd ligt volledig bij het korps dat de hulp inroept.

Het KLPD speelt een coördinerende rol door verbinding te leggen en samenhang te creëren op bovenregionale werkerreinen. Het fungeert dan als schakel tussen politie, justitie, bijzondere opsporingdiensten en buitenlandse zusterorganisaties. In deze rol bewerkstelligt het KLPD de samenwerking tussen diensten en organisaties die zich bezig houden met opsporing. Voorbeelden van de coördinerende rol zijn de inzet van het Rampen Identificatieteam en de recherchecoördinatie door de Dienst Nationale Recherche Informatie ¹.

De financiële recherche-activiteiten van de Nederlandse politie betreffen witwassen, ontneming en inbeslagneming van criminele opbrengsten, hoofdzakelijk horizontale fraude. Het KLPD heeft gespecialiseerd personeel voor financieel rechercheren. Voorts wordt van elke politieman waakzaamheid verwacht met betrekking tot financiële criminaliteit en ontneming. Bij de diensten

¹ Een gedetailleerde beschrijving van de politie is te vinden op <http://www.politie.nl/>

RESTREINT UE

recherche informatie van de regio zijn er experts in financieel rechercheren. De politieregio Amsterdam-Amstelland bijvoorbeeld heeft een Bureau Financieel Economische Recherche (BFER) dat over ongeveer 70 voltijdse personeelsleden beschikt. Evenzo hebben andere regio's accountants en verschillende soorten experts in dienst. De bedoeling is dat de Nederlandse politie in 2011 honderd extra voltijdse experts in dienst heeft om de financiële criminaliteit te bestrijden.

De Financial Intelligence Unit (FIU) is een zelfstandige entiteit die beheersmatig is ondergebracht bij de KLPD. De FIU ontleent haar speciale status aan het feit dat zij in januari 2006 is ontstaan door de samenvoeging van twee afzonderlijke entiteiten, een bestuurlijke en een rechtshandhavende. Wegens de combinatie van bestuurlijke en rechtshandhavende taken wordt zij als een "hybride" organisatie omschreven. Hoewel in formeel opzicht onderdeel van de politie, is de FIU gehuisvest in een apart gebouw met eigen bijzondere beveiligingsmaatregelen. Het hoofd van de FIU-Nederland heeft bijzondere bevoegdheden, bijv. het ondertekenen van convenanten, het aanwerven of ontslaan van personeel.

De opdracht van de FIU is een bijdrage te leveren aan het bestrijden van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder witwassen en terrorismefinanciering. De FIU is daartoe zowel op nationaal als op internationaal vlak actief. Bepaalde organisaties zijn wettelijk verplicht de FIU informatie te verstrekken over ongebruikelijke transacties. De FIU deelt deze informatie met (bijzondere) opsporingsinstanties, en met inlichtingen- en beveiligingsinstanties. Afgezien van die rol als informatieverzamelpunt, heeft de FIU een belangrijke functie als kennis- en expertisecentrum dat informatie deelt met andere nationale en internationale spelers. Zo publiceert de FIU bijvoorbeeld rapporten over geldstromen in de wereld of over specifieke landen. Voorts stelt het zogenoemde "weerberichten" op over specifieke geldstromen op regionaal, nationaal of internationaal vlak.

De FIU heeft gespecialiseerd personeel in dienst dat volledig toegerust is om financiële informatie trendmatig en per geval te analyseren.

Het FIU.NET Bureau dat verantwoordelijk is voor een beveiligd decentraal computercommunicatienetwerk tussen de financiële inlichtingeneenheden van de EU is onderdeel van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Nederlandse ministerie van Justitie.

RESTREINT UE

2.1.1.2. Belasting- en Douanediens

De Financiële en Opsporingsdienst-Economische Recherchedienst/Economische ControleDienst (FIOD) is belast met financiële criminaliteit. De FIOD doet onderzoek naar belastingfraude, witwassen en vele andere soorten financiële criminaliteit en bindt in samenwerking met de politie de strijd aan tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme, waartoe zij criminele geldstromen in kaart brengt.

De FIOD houdt zich vrijwel als enige bezig met zogenoemde verticale fraude en verwante misdrijven. Dit betekent fraude ten nadele van de financiële belangen van de Nederlandse staat (bv. btw-fraude, faillissementsfraude, financiële regulering van de markten, misbruik van voorkennis, vastgoedtransacties, corruptie in de particuliere sector en witwassen).

De dienst is beheersmatig ondergebracht bij de algemene belastingdienst.

De FIOD staat de nationale politie bij in grote en complexe gevallen van georganiseerde criminaliteit waarbij ook sprake is van financiële criminaliteit. Het inlichtingengestuurde werk van de FIOD wordt verricht door een strategisch inlichtingenteam voor analyse, prioritering en beleidsvorming. De FIOD beschikt ook over zes operationele inlichtingenteams die reageren op specifieke fraudesignalen en gespecialiseerd zijn in het rekruteren en runnen van informanten. Daarnaast beschikt de dienst ook over de Criminele Inlichtingen Eenheid.

Bij de FIOD werken ongeveer 1100 mensen die bekwaam zijn in diverse disciplines. Zij werkt nauw samen met belastingdiensten, de Financiële Marktautoriteit, de Nederlandsche Bank en andere bevoegde organisaties. Voorts is samenwerking met buitenlandse zusterorganisaties onderdeel van het werk van de FIOD.

De dienst voert ongeveer 400 onderzoeken per jaar uit. Die worden zorgvuldig uitgekozen in nauwe samenwerking met het OM en de belasting- en douanediens in het kader van het zogenoemd driehoeksoverleg. De FIOD maakt de uiteindelijke selectie van de zaken, maar is ook betrokken bij beleidsontwikkeling en de coördinatie van personeel tussen de betrokken diensten. Bij de selectie van de zaken wordt naar de volgende indicatoren gekeken: het bedrag van de ontdoken belastingen, fiscale recidive, mogelijke terugvordering en de betrokkenheid van een bemiddelaar - juridisch (belasting-)consulent.

RESTREINT UE

De douanediens is een essentieel element van het Nederlandse systeem, vooral door het belang van Nederland voor de maritieme handel (de haven van Rotterdam) en het grootschalige luchtverkeer (luchthaven van Schiphol). Zijn voornaamste rol is controle van de invoer, uitvoer en doorvoer van goederen, en het innen van heffingen en rechten. Hij verricht ook veel taken in verband met bescherming van de veiligheid, de gezondheid, de economie en het milieu. Een automatisch, zeer geavanceerd risicobeheersysteem voor de Rotterdamse haven werd aan de beoordelaars gepresenteerd. Het is gebaseerd op een beoordeling voor iedere zending, rekening houdend met tal van indicatoren, zoals de route en de betrokken maatschappijen.

2.1.2. Vervolgingsinstanties

In Nederland vormen het OM en de rechters samen de rechterlijke macht. De voornaamste taken van het OM zijn:

- het opsporen van misdrijven
- het vervolgen van misdadigers
- het zorg dragen voor een goede uitvoering van vonnissen.

Het OM moet verantwoording afleggen aan de minister van Justitie, die de politieke verantwoordelijkheid heeft voor het gedrag en de prestaties van het OM, en die ter verantwoording kan worden geroepen door het Nederlandse parlement.

Hoewel de politie belast is met de praktische kant van het opsporingsonderzoek, onder meer de bewijsvergaring, het verhoren van getuigen en slachtoffers en het bijhouden van een volledig verslag van de zaak (officieel rapport), is het OM uiteindelijk verantwoordelijk voor de opsporing.

De politie moet verantwoording afleggen voor haar daden aan een ambtenaar van het OM. Ieder onderzoek wordt uitgevoerd volgens de instructies van een officier van justitie, die ervoor zorgt dat de politie alle bij de wet bepaalde regels en procedures in acht neemt. Dit is met name van belang bij ernstige misdrijven, waar de officier van justitie rechtstreeks de leiding heeft. Het OM houdt ook toezicht op de onderzoeken die door andere instanties worden uitgevoerd, zoals de gemeentelijke sociale diensten, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst (FIOD) en het Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst.

RESTREINT UE

Indien nodig kan de officier van justitie de politie toestaan bepaalde dwangmaatregelen te nemen. Sommige maatregelen zoals huiszoekingen en telefoontaps kunnen alleen worden genomen met toestemming van de rechter.

Er dient te worden onderstreept dat niet elk misdrijf dat ter kennis van het OM komt moet worden vervolgd, omdat er beleidsvrijheid is op grond van het "opportuiniteitsbeginsel".

Elk jaar worden in Nederland naar schatting acht miljoen strafbare feiten gepleegd en de Nederlandse autoriteiten gaan ervan uit dat dit meer is dan het OM aankan. Er moeten dus beargumenteerde besluiten worden genomen bij de inspanningen voor criminaliteitsbestrijding. Tot op zekere hoogte worden deze besluiten op nationaal niveau genomen, met name door het College van procureurs-generaal, de hoogste instantie bij het OM. Samen met de minister van Justitie bepaalt het College de richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid. Individuele officieren van justitie moeten ook keuzes maken. Hun beslissingsmarge wordt beperkt door het nationaal beleid, maar zij kunnen lokale omstandigheden in acht nemen wanneer ze besluiten over de inzet van de middelen van de politie en kunnen prioriteiten stellen voor hun werk.

Het OM neemt deze beslissingen niet alleen en een van zijn taken is deel te nemen aan het driehoeksoverleg met de lokale burgemeesters en politievertegenwoordigers om zaken in verband met openbare veiligheid en het gebruik van de middelen van de politie te bespreken. Het OM werkt ook samen met verschillende andere groepen, lokale autoriteiten, de dienst Reclassering, de gevangenisautoriteiten, raden voor kindbescherming en organisaties voor verkeersveiligheid en met advocaten en het bedrijfsleven.

Bij het Openbaar Ministerie werken meer dan 4.500 mensen, onder wie ongeveer 700 officieren van justitie. De hoogste instantie, het College van procureurs-generaal, bepaalt het beleid inzake opsporing en vervolging.

De organisatie van het OM is gekoppeld aan de verschillende soorten gerechten in Nederland, nl. arrondissementsrechtbanken (met inbegrip van de sector beperkte bevoegdheid) en gerechtshoven.

RESTREINT UE

Er zijn 19 arrondissementsrechtbanken in Nederland. Het OM heeft een parket in elke stad met een arrondissementsrechtbank. Aan het hoofd van ieder arrondissementsparket staat een hoofdofficier van justitie, die erop toeziet dat het beleid van het OM in dat arrondissement wordt toegepast. De arrondissementen hebben een speciale officier van justitie voor fraudegevallen en een gespecialiseerde officier van justitie voor gevallen van witwassen. Op nationaal vlak heeft het OM een coördinerende officier van justitie voor witwassen, met inbegrip van met de FIU-gerelateerde gevallen.

Verschillende arrondissementsrechtbanken zijn samengebracht om een bepaalde geografische regio te bedienen. In ieder ressort bevindt zich een gerechtshof en een bureau van de procureur-generaal. Er zijn vijf gerechtshoven in Nederland.

In sommige gebieden zijn er gespecialiseerde afdelingen van gerechten (bijvoorbeeld de fraudeafdelingen en de afdeling economische misdrijven). Voorts kunnen regionale gerechten overeenkomen om samen te werken en één fraudegerecht te vormen voor alle fraudezaken in die regio's. In de praktijk worden zaken waarbij sprake is van bank- en beursfraude voor de rechtbank in Amsterdam gebracht. Individuele rechters zijn echter niet gespecialiseerd in financiële criminaliteit. Het gerechtshof in Amsterdam treedt ook op als kenniscentrum voor de rechterlijke macht op het gebied van fraude. Ten slotte werkt Nederland aan een wijziging van de rechterlijke organisatie om verdere specialisatie in de hand te werken.

Het Landelijk Parket en het Functioneel Parket in Den Haag zijn beide nationale organisaties.

Het Landelijk Parket houdt zich vooral bezig met internationale georganiseerde criminaliteit die niet onder de bevoegdheid van een arrondissementsrechtbank of een gerechtshof valt. Een van zijn belangrijkste taken is het ontwikkelen van nieuwe methoden voor het opsporen van financiële misdrijven zoals witwassen. Het Landelijk Parket geeft ook leiding aan een nationaal opsporingsteam dat gespecialiseerd is in dit soort misdrijven. Een andere taak is het coördineren van inspanningen ter bestrijding van terrorisme, mensenhandel en soortgelijke misdrijven.

RESTREINT UE

Het Functioneel Parket (FP) is een kenniscentrum en een kantoor van het Landelijk parket dat belast is met economische en financiële misdrijven, sociale zekerheidsfraude en landbouw- en milieumisdrijven. Het gaat om misdrijven die aan het licht worden gebracht door speciale opsporingsdiensten, zoals de FIOD.

Het FP houdt zich in het bijzonder bezig met belastingfraude, corruptie in de financiële stelsels (beleggingsfraude) en hanteert een proactieve aanpak van financiële criminaliteit, op basis van data-analyse. Dat is een inlichtingengestuurd uitgangspunt voor het openen van dossiers. Doel is een selectie van belangrijke misdaadzaken te maken.

De selectie van zaken is gebaseerd op een goed gestructureerd inlichtingenproces, met aanvullende en ongebruikte informatie die afkomstig is uit een veelheid van bronnen: informanten, open bronnen, FIU, overheidsinstanties. Al deze informatie wordt samengebracht voor analyse, ten einde vast te stellen welke zaken relevant zijn. Op basis van dit selectieproces begint het Functioneel Parket een opsporingsonderzoek. Niet alle informatie wordt gebruikt, maar zij wordt wel bewaard en kan gebruikt worden bij toekomstige selectieprocessen.

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) is de gespecialiseerde instantie van het OM voor inbeslagneming en heeft zijn hoofdkantoor in Leeuwarden. Er zijn ook vestigingen in Zwolle, Amsterdam, Rotterdam en Den Bosch. BOOM treedt alleen op in grote, meer complexe ontnemingszaken waarin meer dan honderdduizend euro omgaan. Naast de uitvoering van geldstraffen is het BOOM ook belast met de vervolging in de 200 belangrijkste ontnemingszaken. Andere "reguliere" beslagneming in strafzaken wordt uitgevoerd door het OM. Bij het optreden van het BOOM is het uitgangspunt "misdaad mag en zal niet lonen" en zijn taak is het ontnemen van criminele winsten. Ontneming kan worden geïnitieerd door de vervolgingsinstanties bij het begin van een opsporingsonderzoek.

RESTREINT UE

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) heeft vier taken geformuleerd:

1. het ter beschikking stellen van algemene faciliteiten aan het OM, zoals een helpdesk, het verschaffen van informatie, het actualiseren en verspreiden van jurisprudentie en het mede organiseren van cursussen en opleidingsprogramma's,
2. het verlenen van steun aan het OM via advies, het voor de rechter brengen van zaken, onderhandelen over conflictoplossing, het opsporen van het vermogen van verdachten/veroordeelden en het beheren van door het OM gelegd conservatoir beslag;
3. het ondersteunen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) bij de uitvoering van confiscatiebeslissingen,
4. het doen van beleidsaanbevelingen aan het OM.

Daarnaast is de uitvoering van confiscatiebeslissingen en bijzondere confiscatiebeslissingen het belangrijkste doel van BOOM en het OM in het algemeen. BOOM onderneemt actie opdat de ontneming maximale resultaten zou opleveren wat betreft het terughalen van geld. Daartoe is het volgende nodig:

- het snel in kaart brengen van vermogens en het afwegen van de kansen op een succesvolle ontneming ;
- het snel in beslag nemen van de juiste vermogens (vermogens die bij ontneming een optimaal resultaat zullen opleveren tegen een redelijke inspanning);
- het ontnemen op zodanige wijze laten geschieden dat de waarde van het in beslag genomen vermogen zoveel mogelijk behouden/benut zal worden.

BOOM heeft ook de rol van internationaal contactpunt voor ontneming van vermogensbestanddelen en is het Nederlandse bureau voor de ontneming van vermogensbestanddelen in de zin van Besluit 2007/845/JBZ. Het werkt samen met Europol, Eurojust and CARIN. BOOM, als contactpunt voor ontnemingszaken, houdt zich bezig met alle inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken, en beantwoordt en verstuurt alle verzoeken om advies in verband met politieke en justitiële rechtshulp.

RESTREINT UE

Het is ook belast met het onafhankelijk beantwoorden van inkomende rechtshulpverzoeken, mits dit niet teveel tijd in beslag neemt (bv. uitkiezen of beantwoorden van vragen die gemakkelijk te beantwoorden zijn). Het contactpunt houdt van meet af aan toezicht op alle inbeslagnames in Nederland op verzoek van vreemde landen en ziet toe op alle inbeslagnames in het buitenland op verzoek van Nederland. BOOM behandelt ook verzoeken op basis van de kaderbesluiten inzake de beslissing tot bevrozing en inzake ontneming, met inbegrip van verzoeken om advies met betrekking tot die kaderbesluiten. BOOM fungeert ook als kennis- en expertisecentrum voor het OM en de opsporingsdiensten.

Bij het BOOM werken in totaal 85 mensen, van in ontnemingszaken gespecialiseerde officieren van justitie tot juridische adviseurs en administratief personeel.

2.1.3. Overige

De Nederlandse regering bevordert een aanpak van samenwerking bij de opsporing van criminaliteit. Er zijn vele coördinerende organen ingesteld ter bevordering van samenwerking tussen de verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele belanghebbenden. Voorts zijn er tal van instellingen, die niet primair een rechtshandhavende taak hebben, bij betrokken die bepaalde verplichtingen hebben bij criminaliteitsbestrijding.

Deze instanties komen samen in het samenwerkingsverband "Financieel Expertise Centrum". Het gaat om een streven tot operationele samenwerking tussen toezichts-, opsporings-, inlichtingen- en vervolgingsinstanties die betrokken zijn bij de integriteit in de financiële sector. De opdracht van het FEC is door middel van samenwerking tot effectievere handhaving van de integriteit in de financiële sector te komen. Die samenwerking omvat het volgende:

1. Signalering en bewustmaking m.b.t. structurele opsporing of onderzoeksprojecten (bv. opsporing van vastgoedfraude) en
2. De ontwikkeling van de nodige kennis en expertise om de integriteit in de financiële sector te beschermen.

RESTREINT UE

De partijen die samenwerken in de FEC zijn: de vervolgingsinstanties, de politie, de Nederlandsche Bank, de Financiële Marktautoriteit, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de belastingdienst en de gespecialiseerde Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Het ministerie van Justitie en het ministerie van Financiën treden op als waarnemers in de FEC-raad. Er is een FEC-raad en een FEC-eenheid.

De eenheid rapporteert aan de raad en is belast met structurele informatie-uitwisseling. Zij fungeert ook als kennis- en expertisecentrum en ondersteunt FEC-projecten. Momenteel is de Nederlandsche Bank voorzitter van de FEC-raad.

Om de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, die onder meer gebaseerd is op de BIBOB-wet (Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur), te kunnen realiseren zijn 11 Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) ingesteld. Zij dienen als informatiepunten, en ondersteunen en adviseren gemeenten en lokale autoriteiten.

Een centrum voor Limburg-Zuid wordt tot voorbeeld gesteld, omdat het op succesvolle wijze de samenwerking tussen de burgemeesters, de provinciale autoriteiten, het Openbaar Ministerie, de politiedienst Zuid-Limburg en belastingdiensten heeft bevorderd tegen een persoon die onrechtmatig eigenaar van waardevol vastgoed was.

Er is ook een Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) ingesteld, dat de informatie en expertise van de RIEC's samenbrengt, de ontwikkeling van instrumenten en strategieën ondersteunt, en knelpunten in de wetgeving inventariseert.

De Nederlandse Autoriteit Financiële Markten is sedert 1 maart 2002 belast met het toezicht op het functioneren van de financiële markten. Dit betekent dat de AFM toezicht houdt op de financiële markt in al zijn facetten: spaargelden, beleggingen, verzekeringen en leningen. Door toezicht te houden op het gedrag van de financiële markten, wil de AFM bijdragen tot het efficiënte functioneren van die markten.

RESTREINT UE

Het Bureau Financieel toezicht is belast met het toezicht op advocaten, notarissen en accountants. Een van zijn taken is erop toe te zien dat deze beroepsgroepen verdachte transacties melden.

De Nederlandse centrale Bank is, naast zijn andere taken, belast met het toezicht op banken en op hun taak om verdachte transacties te melden en hun verplichting te zorgen voor de naleving van VN-sancties. De belastingdienst zorgt er naast zijn andere taken voor dat handelaren verdachte transacties melden.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit is een overheidsorgaan dat belast is met de handhaving van de Nederlandse mededingingswetten, onder meer de Nederlandse Mededingingswet.

De Nederlandse mededingingsautoriteit streeft ernaar de rechten van de Nederlandse consumenten te beschermen door in alle bedrijfstakken van de Nederlandse economie de vrije mededinging te bevorderen en te beschermen. Zij onderneemt daartoe actie tegen partijen die aan kartels deelnemen, bijvoorbeeld door prijsafspraken te maken, en tegen partijen die misbruik maken van een dominante positie, en evalueert in dat kader fusies en overnames.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is een uitvoerende organisatie van het Nederlandse ministerie van Justitie. De taken van het Bureau omvatten het innen van door de rechter opgelegde verkeersboetes, het uitvoeren van confiscatiebeslissingen, en het doen van voorstellen voor de buitengerechtelijke afhandeling van vaste boetes van de politie en het OM als middel om verdere rechtsvervolgning te voorkomen. Bij het Bureau werken momenteel 1400 personen, terwijl dat er in 1990 slechts 15 waren. In 2009 heeft het Bureau 12 miljoen verkeersboetes afgehandeld, bijna 170.000 strafrechtelijke boetes en meer dan 1300 confiscatiebeslissingen, en heeft het 26 grensoverschrijdende uitvoeringsmaatregelen genomen. Het Bureau fungeert ook als nationaal coördinatiecentrum van vrijheidsstraffen en arrestatiebevelen, en coördineert de werkstraffen.

RESTREINT UE

2.2. Opleiding

De Politieacademie biedt basis-, vervolg- en op maat gemaakte onderwijsprogramma's op beroepsopleidings-, hoger beroepsopleidings- en universitair niveau, onder meer een pas ingestelde bachelor-master opleiding. De academie is ook actief in het ontwikkelen en handhaven van internationale betrekkingen op het gebied van politie-opleiding en kennis van politiezorg. Zij beschikt over 12 locaties en er werken ongeveer 1900 mensen. Alle politieregio's kunnen personeel inschrijven voor opleidings- en bijscholingsprogramma's om de kennis en de expertise op het gebied van financiële criminaliteit bij te spijkeren. Daardoor kunnen alle politie-eenheden de ontwikkelingen bijhouden en nuttige kennis verwerven van financiële opsporingstechnieken. De politieacademie biedt opleiding en onderwijs aan, die speciaal gericht zijn op financieel rechercheren. De academie heeft gespecialiseerde instructeurs en opleiders in dienst. Alle bestaande algemene onderwijsprogramma's van de politie zijn of worden binnenkort aangepast aan het FinEC (Programma Financieel-Economische Criminaliteit). In het kader van het FinEC-programma, heeft de politieacademie de leerstoel financiële criminaliteit gecreëerd, met als doel het doen van wetenschappelijk onderzoek op dit gebied en het informeren van de belanghebbenden over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van financiële criminaliteit. Meer in het algemeen wordt in het FinEC-programma veel aandacht besteed aan onderwijs en opleiding. Dat geldt voor de opleiding van personeel van de reguliere politie en officieren van justitie en voor de opleiding van experts op het gebied van financiële criminaliteit en ontneming.

Het OM heeft een juridisch onderwijsprogramma over financiële criminaliteit en een onderwijsprogramma fraudebestrijding. Voorts is een speciale cursus over ontneming ontwikkeld die beschikbaar is in het standaardonderwijsprogramma en in opleidingen op de werkplek voor officieren van justitie. De bovengenoemde programma's zijn ook toegankelijk voor rechters en hun personeel.

Ten slotte onderstrepen de Nederlandse autoriteiten dat vele gespecialiseerde opleidingsprogramma's verstrekt worden via de verschillende instanties en organisaties die bij financiële recherche betrokken zijn. Er zijn bijvoorbeeld specialisten die geldspeurhonden trainen om geld op te sporen.

RESTREINT UE

2.3. Strafrechtelijk beleid

Omdat een financieel en economisch misdrijf vaak minder zichtbaar is voor de burgers dan klassieke misdrijven zoals diefstal en geweld, benadrukt de Nederlandse regering in haar beleidsprogramma dat financiële en economische criminaliteit het vertrouwen van de burgers en het bedrijfsleven in economische transacties ondermijnt en de (financiële) integriteit van de samenleving in het gedrang brengt.

Het voorkomen en aanpakken van financiële criminaliteit is derhalve een belangrijk streven van de Nederlandse regering. De afgelopen tien jaar zijn diverse maatregelen tegen financiële criminaliteit en fraude genomen en met succes toegepast. De betrokken organisaties worden voortdurend versterkt. Voorts worden instrumenten voor ontneming en soortgelijke vermogensgerichte middelen ontwikkeld.

Om beargumenteerde strategische besluiten te vergemakkelijken, worden regelmatig gedetailleerde dreigingsbeelden opgesteld. De nationale en supraregionale regelingen voor strafrechtelijk onderzoek voorzien in een cyclus van vier jaar voor het publiceren van een dreigingsbeeld. De nationale dreigingsevaluatie is een toekomstgerichte analyse van georganiseerde criminaliteit waarin de dreigingen voor de Nederlandse samenleving worden genoemd. De regelingen schrijven voor dat het College van Procureurs-Generaal om de vier jaar een beleidsprogramma voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit moet opstellen namens de minister van Justitie. Ten dele op basis van dit beleidsprogramma, bepalen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie om de vier jaar de primaire aspecten van het beleid inzake bestrijding van de georganiseerde criminaliteit¹. In het meest recente rapport, dat in 2008 is opgesteld, wordt ook financiële criminaliteit zoals fraude en witwassen genoemd, en is ook sprake van financieel rechercheren.

Algemeen gesproken is het besef van criminaliteit op financieel gebied niet nieuw in Nederland. Het *Project Financieel Rechercheren* ging van start in 1996 en liep tot 2002. De hoofden van de vijftientig Nederlandse politieregio's en het hoofd van de Landelijke Politie (KLPD) stelden meteen een werkgroep in om de ontwikkeling van financieel rechercheren te bevorderen. Het stuurcomité van het project bestond uit vertegenwoordigers van de publieke en de private sector.

¹ Het huidige dreigingsbeeld, dat is opgesteld in 2008, is voor het publiek beschikbaar in het Engels: <http://www.politie.nl/KLPD/>

RESTREINT UE

Het beleidsdoel van het project was financiële recherche te integreren in de rechtshandavingsketen. Het project kwam voort uit de sterke overtuiging dat financiële recherche in belangrijke mate kan bijdragen aan de strijd tegen zware georganiseerde criminaliteit en fraude. De term "financieel rechercheren" betekent hier niet dat dit soort recherchewerk alleen gericht is tegen financiële criminaliteit. In Nederland wordt financieel rechercheren juist ingezet tegen alle soorten criminaliteit.

Van 1998 tot en met 2002 was er in Nederland een intensiveringsprogramma ter bestrijding van fraude. Enerzijds was dit programma erop gericht meer resultaten te bereiken op het gebied van "traditionele" fraude, zoals socialezekerheidsfraude en fraude met EU-geld. Voorts is een belangrijk nieuw element van dit programma de focus op "horizontale" fraude, waarbij de particuliere sector, en niet de overheid, het slachtoffer is. Daarom spelen de bedrijven, de banken en de verzekeraars een centrale rol in dit programma.

Een kabinetsplan ter bestrijding van fraude en financiële criminaliteit werd opgesteld voor de jaren tussen 2002 en 2006. Dit plan omvatte voorstellen voor een nationale aanpak van financiële criminaliteit en fraude voor de komende jaren. Veel elementen van dit plan zijn aan te treffen in de huidige strategieën voor de aanpak van financiële criminaliteit.

Na de evaluatie van het *Project Financieel Rechercheren*, en om de resultaten nog meer te verbeteren en de "verankering" van financieel rechercheren en ontneming in het volledige Nederlandse rechtshandavingsapparaat te garanderen, werd in 2007 een nieuw programma gestart. Het Programma Financieel-Economische Criminaliteit (FinEC) 2007-2011 wil de financiële criminaliteit terugdringen, burgers en bedrijven wapenen tegen financiële criminaliteit en de mogelijkheden om criminele winsten af te nemen vergroten.

Het programma omvat ieder aspect van rechtshandhaving, zowel preventie, afschrikking, opsporing, vervolging of het ontwichten van financiële en economische criminaliteit. Met als doel de FinEC-methodiek in het hele land toe te passen, is het programma gestart in vijf politieregio's met pilotfunctie, met inbegrip van de Nationale Recherche.

RESTREINT UE

De algemene doelstellingen zijn:

1. beter in kaart brengen van financiële en economische criminaliteit;
2. slimmere criminaliteitsbestrijding;
3. opvoeren van de strijd tegen financiële en economische criminaliteit;
4. effectievere samenwerking met partners.

Er moet meer gefocust worden op de slachtoffers van financiële criminaliteit.

Ook is gezegd dat het doel van het programma is in een periode van vier jaar te bewijzen dat investeren in financieel rechercheren aanzienlijke terugverdieneffecten heeft. De Nederlandse autoriteiten onderstrepen dat de resultaten van het FinEC-programma reeds zichtbaar zijn. De bedragen die reeds zijn geïnd in speciale ontnemingsgevallen, en die in 2003, 2004 en 2005 relatief stabiel tussen 10 en 15 miljoen euro bleven schommelen, zijn in 2008 gestegen tot 23,5 miljoen euro.

Om de ontwikkeling van het FinEC-programma te monitoren, is op ministerieel niveau een coördinatiemechanisme ingesteld. Het Comité komt ongeveer 8 keer per jaar bijeen.

Ieder jaar wordt een rapport ten behoeve van het parlement opgesteld over de verwezenlijkingen en de moeilijkheden van het programma, zoals opleiding en wetswijzigingen. Uit de resultaten van de eerste vijf politieregio's blijkt dat er een toename van de verbeurdverklaringen is van 11,5 miljoen euro in 2008 tot 45,1 miljoen euro in 2009 en een toename van de inbeslagnemingen vóór het vonnis van 2,8 miljoen euro in 2008 tot 25,4 miljoen in 2009. Belangrijk is te vermelden dat het project in slechts 5 pilotregio's loopt. Het uiteindelijke doel is de FinEC-methodiek in alle regio's toe te passen.

Ook moet worden vermeld dat het een algemeen beleid is, dat de aandacht van alle politiefunctionarissen, ook die welke zich met gebiedsgebonden politiezorg bezighouden, op financiële aangelegenheden wordt gevestigd, zodat ze anders tegen financiële criminaliteit gaan aankijken. De autoriteiten met wie is gesproken onderstrepen dat deze geringe eis tot doel heeft de algemene cultuur van rechtshandhaving te veranderen.

RESTREINT UE

Het programma versterkte aanpak is onderdeel van een breder plan om de veiligheid in Nederland te vergroten, "Veiligheid begint bij voorkomen". Het betreft de uitvoering van uitgebreid pakket maatregelen ter versterking van de bestaande structuren voor financieel rechercheren. De vijftientig politieregio's en het KLPD bijvoorbeeld worden versterkt met nieuw deskundig personeel, nieuwe onderwijsprogramma's en informatie- en communicatietechnologie.

De internationale dimensie van financiële criminaliteit is een belangrijk element van het huidige programma. Deelnemers aan het programma versterkte aanpak zijn het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, speciale opsporingsinstanties, politiediensten (nationaal zowel als regionaal), het OM en al zijn gespecialiseerde instanties, en actoren uit de particuliere sector zoals verzekeringsmaatschappijen en banken.

Uit het programma "Veiligheid begint bij Voorkomen" kan uitgebreid worden geciteerd, omdat het de toezegging van de regering tot uiting brengt om criminaliteit te bestrijden en bepaalde instrumenten te verbeteren, onder meer financieel rechercheren. Met "ernstige vormen van criminaliteit" wordt in het bijzonder bedoeld op financieel-economische criminaliteit, cybercriminaliteit en andere vormen van georganiseerde misdaad. Het betreft hier vormen van criminaliteit die voor de burger minder direct zichtbaar zijn dan klassieke vormen van criminaliteit als diefstal en geweld. De schadelijke effecten ervan voor de samenleving zijn echter aanzienlijk. De Nederlandse regering is van mening dat financieel-economische criminaliteit zeer ondermijnend werkt voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in het economisch verkeer en de (financiële) integriteit van de samenleving aantast.

In het programma wordt onderstreept dat misdaad niet mag lonen, omdat dit leidt tot witwaspraktijken, ongewenste investeringen met crimineel geld en een reëel risico oplevert van verweving van activiteiten van criminele organisaties met de legale economie.

Volgens het programma kent financieel-economische criminaliteit verschillende verschijningsvormen, die onder drie grotere noemers kunnen worden samengevat: fraude, witwassen en corruptie. Hoewel deze drie thema's elk geheel eigen dimensies hebben die een specifieke aanpak vergen, is het gemeenschappelijke kenmerk dat het in alle gevallen gaat om illegale zelfverrijking en het aan het zicht van de overheid onttrekken van de opbrengsten daarvan. De komende jaren wordt een omvangrijk pakket aan maatregelen in uitvoering genomen dat ziet op versterking van de aanpak van financieel-economische criminaliteit in al zijn facetten.

RESTREINT UE

Fraude is een omvangrijk, veelvormig en ook groeiend verschijnsel. De groei ervan wordt bevorderd door de opkomst van internet. Fraude tussen private partijen (burgers en ondernemingen - "horizontale" fraude) kent een grote verscheidenheid, onder meer verzekeringsfraude, identiteitsfraude (bijvoorbeeld via "phishing"-technieken) en faillissementsfraude. Fraude in de private sector levert niet alleen forse financiële schade op voor burgers en bedrijven, maar is ook fnuikend voor het vertrouwen in het economische verkeer.

Daarnaast vindt fraude plaats in het verkeer tussen burgers en overheid, in de sfeer van belastingen, uitkeringen en subsidies ("verticale" fraude). Krachtig optreden daartegen is noodzakelijk omdat dit soort fraude de basis voor het vertrouwen van burgers in een rechtvaardige verdeling van baten en lasten in de samenleving aantast. In het programma zegt de Nederlandse regering dat dit niet alleen voor Nederland geldt, de open markteconomie en de verplichtingen in EU-verband dwingen de overheid daarbij ook over de grenzen heen te kijken.

Centraal uitgangspunt van de fraudeaanpak is preventie: belanghebbenden kunnen en moeten zelf de nodige maatregelen nemen om de kans op het plegen van fraude te verkleinen. Waar preventie alleen niet voldoende is, volgt een gedifferentieerde aanpak: een snelle en lichte correctie als het gaat om incidentele fraude, snelle en stevige strafrechtelijke handhaving in gevallen van stelselmatige of planmatige fraude. De overheid zal het versterken van de preventieve aanpak de komende jaren ondersteunen door de publiek-private samenwerking verder uit te bouwen. Daarbij zal ook het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, waarin overheid en bedrijfsleven participeren, worden benut. Het gaat om maatregelen als: (1) heet geven van voorlichting aan branches en consumentenorganisaties over risico's en te treffen maatregelen; (2) de inrichting van een hulpdienst of meldpunten voor slachtoffers van oplichting; (3) het stimuleren van technische innovaties, zoals betere beveiliging van betaalkaarten en geldautomaten; (4) het versterken van de aanpak van faillissementsfraude en verzekeringsfraude. Ook de strafrechtelijke handhaving, het sluitstuk van de fraudebestrijding, krijgt vanaf 2008 een extra impuls door een gefaseerde versterking van specialistische expertise bij het OM (i.c. het Functioneel Parket). Op dit moment

RESTREINT UE

bezien de Ministers van Justitie en van BZK samen met OM en politie hoe de voorziene versterking van de financiële opsporing ook kan worden vormgegeven via het versterken van de bovenregionale fraudeteams. Voor eind 2007 zal de besluitvorming over de concrete toedeling van deze extra middelen worden afgerond.

Witwassen is een ernstige vorm van misdaad omdat het de integriteit van het financiële en economische verkeer aantast en leidt tot vermenging van (georganiseerde) misdaad met de legale economie. De komende jaren zal de witwasbestrijding worden geïntensiveerd door een combinatie van maatregelen.

In de eerste plaats is er extra capaciteit bijgekomen bij de FIOD-ECD, primair om witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financiële sector op te sporen, waarbij ook gebruik gemaakt zal worden van informatie van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). Ook maakt deze extra capaciteit het beter mogelijk om door te Rechercheren, waardoor gelegenheidsstructuren en facilitatoren beter in beeld kunnen worden gebracht en beter kunnen worden bestreden. Ook bij politie en OM krijgt het financieel Rechercheren een extra impuls om de bestrijding van witwassen tot een integraal onderdeel van het opsporingsproces te maken, waardoor ook andere vormen van (georganiseerde) misdaad waaronder drugscriminaliteit beter en krachtiger kunnen worden bestreden. Volgens het programma, moet de handhaving slimmer worden, onder meer door de uitwisseling van informatie tussen handhavingsdiensten te verbeteren en de onderlinge samenwerking te versterken. Ook bij de versterking van de bestuurlijke aanpak vormt dit een belangrijk aandachtspunt.

Hoewel volgens het programma de beschikbare gegevens over ambtelijke corruptie in Nederland niet wijzen op een omvangrijk probleem, blijken er wel sectoren te zijn waar de kwetsbaarheid voor omkoping fors is. In de publieke sector gaat het hier bijvoorbeeld om de in- en verkoopfunctie, de subsidie- en vergunningverstrekking, de verstrekking van paspoorten en vergunningen tot verblijf. In de private sector bestaat een door internationalisering van handel en productie toenemende kwetsbaarheid voor omkoping. De afgelopen jaren zijn al veel maatregelen genomen ter preventie

RESTREINT UE

en ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van corruptie. Om de handhaving op een hoog peil te kunnen houden wordt de komende jaren de capaciteit van de primair verantwoordelijke organisaties (Rijksrecherche en OM) uitgebreid. Dit is nodig voor een versterking van de informatiepositie en het uitvoeren van extra opsporingsonderzoeken. In dat kader zal de samenwerking tussen OM, FIOD-ECD en Rijksrecherche verder worden uitgebouwd.

Vanuit de gedachte dat "misdad mag niet lonen" zegt het programma dat het afnemen van crimineel vermogen de komende jaren een extra impuls krijgt. Het streven is om daarbij naast de toepassing van de ontnemingswetgeving ook andere instrumenten in te zetten waarmee criminele winsten kunnen worden afgepakt, zoals fiscale maatregelen, verbeurdverklaring en afroomboetes.

Welk instrument wanneer wordt ingezet, zal afhangen van de inschatting wat in een bepaald geval het meest effectief is. Thans wordt bezien op welke wijziging van het wettelijke instrumentarium kan bijdragen aan een effectiever gebruik van de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Tot slot wordt vanaf 2008 de expertise binnen de politie versterkt, in termen van capaciteit en kwaliteit, voor de behandeling van zwaardere, complexe ontnemingszaken.

Bovendien wordt volgens het programma het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) uitgebouwd tot EU "contactpoint" voor internationale ontnemingszaken.

Voorts zal de aanpak van georganiseerde misdaad de komende jaren worden geïntensiveerd in de vorm van het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad.

RESTREINT UE

De versterking van de aanpak krijgt zijn beslag in de vorm van een onderling samenhangend pakket aan concrete initiatieven en versterkingsmaatregelen binnen de drie centrale pijlers van de bestrijding van georganiseerde misdaad: strafrechtelijke maatregelen en internationale samenwerking en de preventieve en bestuurlijke maatregelen die zeer typisch zijn voor de Nederlandse aanpak van criminaliteitsbestrijding en gericht zijn op criminele organisaties die gebruik maken van de Nederlandse infrastructuur die ook de legale economie faciliteert, transport, opslag, distributie, financiële en juridische dienstverlening. De wet Bibob is een hoeksteen van dit beleid.

De bovengenoemde strategische prioritering van financieel rechercheren, zoals aangegeven in de strategie "Veiligheid begint bij Voorkomen" en het FinEc-programma, is terug te zien op operationeel niveau, waar inspanningen worden gedaan om financieel rechercheren te integreren in de keten van politiediensten, officieren van justitie en rechters. Het is algemeen beleid dat, van de politieman op straat tot de hoofden van de politiediensten en het hele OM, iedereen zich bewust moet zijn van en alert op verdachte transacties, witwassen en de mogelijkheden van ontneming en het aanpakken van de verschillende soorten fraude. In de praktijk betekent dit dat financiële recherche van meet af aan een integrerend onderdeel is van elk onderzoek. Doel is criminaliteit te vervolgen en er tegelijk voor te zorgen dat misdaad nimmer loont. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van de strategie daadwerkelijke ontneming van criminele winsten.

Deze filosofie is gebaseerd op de aanname dat de drijfveer voor vrijwel alle criminaliteit financieel gewin is. De Nederlandse strategie voor financieel rechercheren heeft dan ook twee hoofdkenmerken.

Allereerst is financieel rechercheren onderdeel van alle strafrechtelijke onderzoeken. De Nederlandse regering heeft geïnvesteerd in het integreren van financieel rechercheren in het hele rechtshandavingsapparaat. Alle vijftientig politieregio's, alsmede de landelijke politie (KLPD), het Landelijke Parket en de regionale bureaus van het OM in het hele land hebben financiële experts en in financiën gespecialiseerde officieren van justitie in dienst. Om financieel rechercheren verder in te bedden in het rechtshandavingsapparaat heeft de regering de capaciteit in alle betrokken diensten aanzienlijk verhoogd.

RESTREINT UE

Het tweede kenmerk is het opbouwen van specialistische kennis en capaciteit. Daartoe zijn speciale rechtshandhavingseenheden operationeel, zijn deskundigencentra opgezet en zijn de opleidings- en onderwijsprogramma's uitgebreid. Expertisecentra en opleiding en onderwijs inzake financieel rechercheren en financiële criminaliteit zijn voorhanden bij de politie, het OM, de gerechtshoven en de belasting- en douanediens.

In elke onderzochte zaak wordt getoetst of er grond is voor ontneming. Hiertoe worden extra middelen ingezet. De vier speciale rechercheafdelingen in Nederland voeren alleen onderzoek uit op hun deskundigheidsgebied. Afgezien van deze gespecialiseerde diensten, zijn het OM en de politie versterkt door middel van meer financiering en capaciteit. De politie heeft bijvoorbeeld honderd extra voltijdse ambten gekregen voor financieel rechercheren en het OM 53 extra voltijdse ambten voor specialisten in het kader van het FinEC-programma. Voorts heeft het OM op advies van een parlementaire commissie een speciale officier van justitie aangewezen die de samenwerking tussen rechtshandavingsdiensten inzake financiële criminaliteit en georganiseerde misdaad faciliteert en coördineert.

Ter conclusie van bovenstaand overzicht van de recente geschiedenis van financieel rechercheren en van de huidige benadering, moet ook worden vermeld dat de minister van Justitie een wetsvoorstel bij het parlement heeft ingediend. De nieuwe wet zou financieel rechercheren uitbreiden, om meer mogelijkheden voor ontneming en terugvorderen van vermogen te scheppen. Een belangrijk element van deze ontwerp-wetgeving betreft het bewijs van de legale oorsprong van de opbrengsten.

De ontwerp-wetgeving voorziet in wettelijke vermoedens op basis van bewijs omtrent de oorsprong van het vermogen van de verdachte. Deze vermoedens kunnen betrekking hebben op vermogensbestanddelen die zijn verkregen gedurende een periode tot zes jaar voor het misdrijf. Het vermoeden kan door de verdachte worden weerlegd op grond van waarschijnlijkheid. De voorgestelde wet is bedoeld om de bevoegdheden van de rechtshandavingsdiensten en het OM bij het aanpakken van winstgevende georganiseerde criminaliteit fors uit te breiden.

De voorgestelde wijzigingen worden gedetailleerd beschreven in het hoofdstuk over bevrozing en ontneming.

RESTREINT UE

2.4. Conclusies

De beoordelaars zijn van oordeel dat het Nederlandse systeem gebaseerd is op een duidelijk regeringsbeleid, dat gericht is op en het voortouw neemt bij de strijd tegen criminele vermogens. De Nederlandse aanpak is flexibel en pragmatisch, gebaseerd op een scala aan instrumenten, gaande van preventie en bestuurlijke maatregelen tot vervolging en strafsancties. Deze algemene aanpak is vertaald in veelomvattende middellangetermijnstrategieën tegen illegaal gedrag van lokale omvang tot en met internationale en georganiseerde misdaad. De uitvoering lijkt echter versnipperd te zijn.

De beoordeelde autoriteiten zijn goed gestructureerd en professioneel. Hun hogere leiding is zich bewust van het belang en de potentiële toegevoegde waarde van financieel rechercheren.

De FIOD in het bijzonder wordt beschouwd als een unieke, goed georganiseerde dienst die op zich een groot expertisecentrum is en in staat is zeer gespecialiseerde opsporingsonderzoeken uit te voeren naar complexe vormen van fiscale en verticale financiële fraude. Het lijkt echter zo te zijn dat deze organisatie relatief weinig personeel heeft in verhouding tot de haar opgedragen taken en de opmerkelijke resultaten die worden behaald.

De vele coördinatie- en overlegmechanismen en de nauwe samenwerking tussen de verschillende publieke en particuliere organen zijn ook zeer typisch voor Nederland.

Tal van niet-gouvernementele actoren en overheidsinstanties, wier primaire taken niet met rechtshandhaving te maken hebben, zijn hierbij betrokken en werken op een gecoördineerde manier samen. Bestuurlijke akkoorden en driehoeksoverleg moeten worden vermeld als waardevolle coördinatiemechanismen die leiden tot een beargumenteerde werkverdeling. In de hele rechtshandhavende gemeenschap waren er voorbeelden te vinden van het feit dat de regering sturing heeft verleend om te bewerkstelligen dat Nederland, en met name de vastgoedsector in Nederland, niet zou worden geïnfiltrerd door crimineel geld.

In gebieden waar dit reeds het geval was (Amsterdam Centrum) is een speciale operatie (EMERGO) uitgevoerd. Die operatie richt zich via een bestuurlijke aanpak op die gebieden om te zorgen dat de criminele invloeden verdwijnen.

RESTREINT UE

Het is een praktisch resultaat van de zogenoemde samenwerkingsaanpak die op hechte samenwerking tussen diensten en een multidisciplinaire benadering gebaseerd is, waarbij de stad Amsterdam, de politie en het OM betrokken zijn. Opmerkenswaard is dat een snelle uitwisseling van informatie tussen de verschillende partners bij het project ("driehoeksaanpak") mogelijk is op basis van één bijzonder convenant.

De bestuurlijke aanpak blijkt zeer efficiënt en maakt uitwisseling van inlichtingen tussen alle overheidsorganen mogelijk. Momenteel is de operatie Amsterdam Centrum een model dat landelijk navolging moet krijgen. In het kader van het EMERGO-project is een uitstekende gegevensuitwisseling tussen de betrokkenen mogelijk gemaakt. Er is gebleken dat het binnen de Nederlandse wetgeving mogelijk is per geval tot oplossingen te komen waarbij verschillende criminele verschijnselen op een flexibele manier worden aangepakt.

Het ondersteunende beleid - vanuit de bestuurlijke aanpak - bij het pragmatisch oplossen van lokale problemen, nauwe samenwerking tussen de lokale autoriteiten, de private sector en de rechtshandavingsinstanties, en flexibele afspraken over gegevensuitwisseling om specifieke dreigingen aan te pakken, kunnen als goede praktijken worden aanbevolen.

Het integreren van financieel rechercheren wordt als prioriteit beschouwd, en veel maatregelen worden genomen om de aandacht van rechtshandhavers op de vermogensaspecten van criminaliteit te vestigen. De eis dat zelfs van politiemensen die met gebiedsgebonden politiezorg bezig zijn verwacht wordt dat ze onderzoek doen naar vermogen, zelfs in minder belangrijke zaken, kan een groot effect hebben op lokale gemeenschappen en een ommekeer betekenen in het denken over rechtshandhaving. Het wordt dus als een goede praktijk beschouwd. Die aanpak is ook terug te zien in de procedure die wordt gevolgd wanneer een misdrijf wordt gemeld. Politiemensen zijn verplicht een checklist van vragen te doorlopen. Een daarvan verwijst naar het bestaan van vermogen dat zou kunnen worden teruggevorderd. Jammer genoeg kregen de beoordelaars te horen dat politiemensen vaak liever ontkennen dat er een vermogensaspect aan een zaak zit omdat hen dat anders meer werk zou bezorgen.

RESTREINT UE

Het opleidingsniveau van sommige politieagenten en hun vermogen om complexe zaken aan te pakken, vooral in vergelijking met de kwaliteit van de prestaties van de FIOD, werd kritisch tegen het licht gehouden door de officieren van justitie waarmee is gesproken. Hoewel de beoordelaars over onvoldoende gegevens beschikken om dit oordeel te bevestigen, kan het te maken hebben met het feit dat het FIOD zich met een relatief beperkt aantal zaken bezighoudt en van nature gericht is op en gespecialiseerd in financieel rechercheren. De Nederlandse autoriteiten onderstrepen evenwel dat het nieuw aangeworven personeel en de opleidingsprogramma's in het kader van het FinEC-programma verbetering brengen in de situatie.

Anderzijds onderstreepten rechtshandwingsexperts dat officieren van justitie die niet gespecialiseerd zijn, nl. die welke niet behoren tot de specifieke eenheden die zich met financieel rechercheren bezighouden, niet altijd in staat zijn financiële zaken zoals witwassen te behandelen. Omdat het een prioriteit is financieel rechercheren te integreren voor politieagenten moet deze aanpak ook tot uiting komen op het niveau van de vervolging.

Uit de evaluatie vanuit de rechtspraak is gebleken dat zowel de politie als de vervolgingsinstanties moeten doorgaan met opleiding, vooral van het personeel dat niet tot de gespecialiseerde eenheden behoort.

Het verheugt de beoordelaars dat de regering voornemens is het aantal financiële rechercheurs te verhogen. Opsporings- of vervolgingsinstanties hebben zelf accountants en financiële experts in dienst. BOOM bijvoorbeeld heeft forensische accountants en vermogenstraceerders, en de politie en het OM hebben over het algemeen honderden experts op dit gebied in dienst. Bij het rechercheren worden multidisciplinaire teams ingezet. Daarom is het apart inhuren van experts uit de private sector, wat in sommige andere jurisdicties gebruikelijk is, niet noodzakelijk.

Voorts is er een uitgebreid, kwalitatief hoogstaand opleidingstraject voorhanden.

Personeelsleden die als financieel rechercheur werken zijn ofwel opgeleide politierechercheurs, ofwel personen die uit de private sector zijn aangeworven met een fiscale of accountancy-achtergrond. Omdat de rechercheurs een zeer verschillende achtergrond hebben, kan worden gedacht aan een formele accreditatie na de opleiding. De beschikbare menselijke middelen zouden

RESTREINT UE

dan beter kunnen worden ingezet, en het zou mogelijk worden om de vaardigheden en bekwaamheden te controleren en de toegepaste procedures eenvormig te maken. Ook zou beter gemonitord kunnen worden welke inspanningen tot bijscholing de ambtenaar gedurende zijn loopbaan levert en, aangezien een pool van geaccrediteerde experts zou worden gevormd, zou dit de wederzijdse contacten en ervaringsuitwisseling bevorderen.

De algemene conclusie is dat het Nederlandse beleid op het gebied van financieel rechercheren, wat rechtshandhaving betreft, gebaseerd is op twee parallelle en complementaire benaderingen. Enerzijds neemt het aantal bekwame financiële rechercheurs toe, en anderzijds wordt van "gewone" politieagenten verwacht dat ze hun opvattingen veranderen en zich toeleggen op de financiële aspecten van criminaliteit waar ze eventueel mee geconfronteerd worden.

Het tweeledige karakter van de Nederlandse aanpak verdient het intern te worden uitgebreid en in andere lidstaten te worden gepropageerd.

Ook voor het FinEC-programma, een belangrijk instrument op dit gebied, hadden de beoordelaars veel waardering. Het is een voorbeeld van een duidelijk overheidsbeleid met als algemene doelstelling bestrijding van financiële criminaliteit en meer inspanningen voor internationale samenwerking ter zake, op basis van een nationale dreigingsevaluatie. Het accent is vooral komen te liggen op onrechtmatige zelfverrijking, ongebruikelijke financiële transacties en het vaststellen van de identiteit van de uiteindelijke begunstigde.

Het uiteindelijke doel is "van Nederland een vijandige omgeving voor economische en financiële criminaliteit" te maken. De belangstelling gaat uit naar fraude, witwassen en ontnemingsmaatregelen, gericht op vastgoed als rode draad bij alle illegale investeringen.

FinEC lijkt echter slechts ten dele te zijn uitgevoerd. Hoewel is gezocht naar financiering om alle 25 politieregio's over effectieve multifunctionele capaciteit voor financieel rechercheren te laten beschikken, is die er alleen gekomen voor 5 pilotregio's. De verwezenlijkingen in de vijf pilotregio's moeten grondig geanalyseerd worden en na toetsing in het hele land worden toegepast. De resultaten van dit beleid moeten niet alleen in kwantitatieve termen geëvalueerd worden (resultaten, gegevens, inbeslagnames, ontnemingen), ook de preventieve werking en de beleving van de lokale gemeenschappen moeten meegewogen worden.

RESTREINT UE

Afgezien van de professionele, gespecialiseerde opsporingsbureaus, is het Nederlandse OM ook een actief en goed georganiseerd onderdeel van het nationale systeem. De samenwerking tussen de vervolgings- en de opsporingsinstanties, met name de FIOD, heeft op bijval mogen rekenen.

Wat de structuur van de vervolging betreft, wordt de instelling van BOOM als gespecialiseerde dienst voor het opsporen en ontnemen van vermogens in de meest ernstige en complexe gevallen, als beproefde methode beschouwd.

De keuze voor strafvervolging is gebaseerd op een flexibele aanpak en dialoog tussen de belangrijkste betrokkenen. Prioritering van zaken, conform nationale en regionale prioriteiten, lijkt ook een aanbevelenswaardige oplossing, omdat de autoriteiten dan de bevoegdheid hebben het strafrechtelijk beleid vorm te geven en de meest schadelijke verschijnselen aan te pakken.

De beoordelaars kunnen echter niet nagaan in hoeverre financieel rechercheren en de bijbehorende instrumenten aan bod komen in opleidingscursussen voor officieren van justitie die niet voor de gespecialiseerde dienst BOOM werken. De beoordelaars kregen ook te horen dat rechters onvoldoende opleiding krijgen en dus niet altijd in staat zijn complexe financiële misdrijven adequaat aan te pakken.

De bovenstaande bevindingen komen ook tot uiting in het Nederlandse Nationale Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit van 2008, waarin staat "dat onderzoeken naar witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit niet populair zijn bij de politie en het Openbaar Ministerie. Er lijkt bij de politie een voorkeur te bestaan voor de meer traditionele voor de meer traditionele vormen van opsporing. Financieel rechercheren vereist speciale kennis en vaardigheden die vaak niet aanwezig is. De financiële expertise die wel aanwezig is of is opgebouwd, sijpelt vaak weg naar het bedrijfsleven waar voor expertise goed betaald wordt. Financiële onderzoeken zijn buitengewoon arbeidsintensief. Bij schaarse middelen, zal dit een belangrijke afweging zijn bij de vraag of een onderzoek wordt opgepakt."

Hoe dan ook zijn de beoordelaars van mening dat voor een succesvolle toepassing van de regel "misdad mag niet lonen" verdere opleiding van rechtshandavingsambtenaren, officieren van justitie en rechters nodig is. Er moet worden doorgegaan met het integreren in beleid van financieel rechercheren.

RESTREINT UE

Aangezien in het Nationaal Dreigingsbeeld terecht wordt vermeld dat financieel rechercheren "zeer arbeidsintensief" is, zijn de beoordelaars van mening dat het integreren in beleid van deze opsporingsmethode gecombineerd kan worden met een systeem van stimulansen, dat elders succesvol is gebleken.

Algemeen gesteld hebben de initiatieven van de Nederlandse overheid op het gebied van de bevordering en uitbreiding van financieel rechercheren en de aanpak van crimineel vermogen veel positieve resultaten opgeleverd en verdienen zij alle lof. Zij kunnen echter niet als voltooid worden beschouwd.

3. Opsporing en vervolging

3.1. Beschikbare informatie en gegevensbanken

De rechtshandhavingsdiensten hebben toegang tot gegevensbanken met gegevens betreffende vastgoed, bedrijven en voertuigen. De meeste gegevens in deze gegevensbanken zijn publiek toegankelijk op het internet. Sommige persoonsgegevens zijn afgeschermd voor het publiek. Gegevensbanken over vaartuigen, bijvoorbeeld, zijn niet toegankelijk voor het publiek, maar wel voor de rechtshandhavingsdiensten. In al deze gegevensbanken, behalve die van de Kamer van Koophandel, kunnen de rechtshandhavingsdiensten op basis van de wetgeving de afgeschermd persoonsgegevens rechtstreeks raadplegen. In bepaalde gevallen kunnen de rechtshandhavingsdiensten alleen (persoons)gegevens verkrijgen indien een officier van justitie deze in het kader van een strafrechtelijk onderzoek heeft opgevraagd.

3.1.1. Bankrekeningen

Nederland heeft geen centrale nationale gegevensbank met gegevens betreffende alle bankrekeningen. De Nederlandse autoriteiten hebben onderstreept dat een dergelijke gegevensbank er niet is gekomen omdat de informatie altijd kon worden verkregen van de banken indien aan de juridische voorwaarden was voldaan. Deze manier van werken is naar verluidt bevredigend voor de rechtshandhavingsdiensten. Gegevens betreffende een bankrekening bij een welbepaalde bank kunnen alleen door de rechtshandhavingsautoriteiten worden verkregen mits daartoe machtiging is verleend door een gerechtelijke autoriteit (de officier van justitie).

RESTREINT UE

Er zij op gewezen dat tussen 2001 en 2004 actief onderzoek is gedaan naar de haalbaarheid van een centraal register van bankrekeningen. De voor- en nadelen werden tegen elkaar afgewogen in een haalbaarheidsstudie. De autoriteiten die de evaluatie hebben verricht, zijn tot de conclusie gekomen dat de politie reeds toegang had tot de gegevens, maar dat de procedure enigszins bewerkelijk was; het aanleggen van een centraal register zou dan weer privacyproblemen opleveren en nogal duur uitvallen. Voorts zou een centrale gegevensbank maar weinig meerwaarde hebben, omdat de Nederlandse banksector al een hoge concentratiegraad kent. De uiteindelijke conclusie van de haalbaarheidsstudie was dan ook dat de meerwaarde van een centrale gegevensbank niet opweegt tegen de kosten en moeilijkheden van het opzetten ervan.

De identificatie van onbekende bankrekeningen van een welbepaalde persoon, of van de onbekende houder van een welbepaalde bankrekening is mogelijk op grond van artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering in geval verdenking van een misdrijf. Ook moet de maatregel in het belang van het onderzoek zijn.

Iedere rechercheur kan deze maatregel bevelen. Verzoeken dienen schriftelijk te worden gedaan. In dringende gevallen zijn ook mondelinge verzoeken toegestaan.

In artikel 126nc, lid 2, van het Wetboek van Strafvordering, juncto artikel 96a, lid 3, van het Wetboek van Strafvordering, is bepaald dat door het beroepsgeheim gebonden personen (bijvoorbeeld advocaten, notarissen, artsen, geestelijken) kunnen weigeren het verzoek in te willigen, indien zij daardoor hun geheimhoudingsplicht zouden overtreden.

De identificatie van verrichtingen van en naar een welbepaalde bankrekening in een welbepaald tijdvak in het verleden is mogelijk op grond van artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering. Deze mogelijkheid geldt voor misdrijven als omschreven in artikel 67a, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering; het betreft, algemeen gesproken, strafbare feiten waarop een maximumstraf van vier jaar gevangenisstraf staat. Voor lichtere misdrijven vereist deze maatregel voorafgaande machtiging van een rechter-commissaris, als bepaald in artikel 126nd, lid 6, van het Wetboek van Strafvordering.

Op artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering kan een beroep worden gedaan in geval van vermoeden van een misdrijf. Ook moet de maatregel in het belang van het onderzoek zijn. Een officier van justitie kan deze maatregel bevelen.

RESTREINT UE

·Toezicht op toekomstige verrichtingen van en naar een welbepaalde bankrekening kan geschieden op basis van artikel 126ne van het Wetboek van Strafvordering. Ook hier geldt deze bepaling voor (vermeende) strafbare feiten als omschreven in artikel 67a, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering; het betreft, algemeen gesproken, strafbare feiten waarop een maximumstraf van vier jaar gevangenisstraf staat. Voor lichtere misdrijven vereist deze maatregel voorafgaande machtiging van een rechter-commissaris, als bepaald in artikel 126nd, lid 6, van het Wetboek van Strafvordering. De maatregel heeft een geldigheidsduur van 4 weken, die kan worden verlengd.

De officier van justitie kan deze maatregel toepassen. Een machtiging van de rechter-commissaris is vereist indien de officier van justitie rechtstreeks op de hoogte gehouden wil worden van een verrichting. Verzoeken dienen schriftelijk te worden gedaan. In dringende gevallen kan het verzoek ook mondeling worden gedaan.

3.1.2. Geldstromen

De beoordelaars hebben geen elementen aangetroffen die wijzen op een straf beleid voor het aanpakken van illegale geldstromen.

Verordening (EG) nr. 1889/2005 (betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten) is in werking getreden op 15 juni 2007. Op basis van deze verordening melden de douaneautoriteiten alle ongebruikelijke transacties aan de Nederlandse Financiële inlichtingeneenheid (FIU), omdat zij zelf geen strafrechtelijke bevoegdheden hebben om witwaspraktijken te onderzoeken. Ingevolge een discretionaire beslissing van de douaneautoriteit zelf betreft het aangiftes van personen die 10.000 euro of meer in- of uitvoeren vanuit of naar de EU. De aangiftes worden doorgegeven aan de FIU van Nederland. Er heeft overleg plaatsgevonden en er zijn overeenkomsten gesloten om de samenwerking te optimaliseren. Er is een overeenkomst opgesteld die door de betrokken partijen is ondertekend. De samenwerking wordt op geregelde tijdstippen geëvalueerd en waar nodig verbeterd. In samenwerking met het bureau FIU.NET wordt momenteel een gegevensbank opgezet die de gegevens van de aangiftes zal bevatten die in de EU aan de FIU's zijn gerapporteerd.

RESTREINT UE

3.1.3. Vastgoed

Vastgoed wordt geregistreerd in het kadaster. Het Nederlandse kadaster is een semi-autonome niet-overheidsinstelling die alle vastgoed in Nederland registreert. De kadastrale gegevens bevatten informatie over gebouwen en terreinen (inclusief gegevens betreffende de eigenaar), de precieze ligging, de afmetingen en de waarde van het vastgoed (aankoopsom).

Deze gegevensbank is toegankelijk voor het publiek.

Vermeldenswaard is dat in het kader van de strijd tegen vastgoedfraude, het openbaar ministerie, de belastingdienst, de FIOD en de politie en gemeentelijke autoriteiten dat fenomeen gezamenlijk aanpakken in een geest van samenwerking. Het Vastgoed Intelligence Centre (VIC) van het openbaar ministerie speelt een cruciale rol in dat proces. Er is een proefproject gelanceerd om de inlichtingen te analyseren die in het kader van onderzoeken naar aanbieders van financiële of juridische diensten zijn verkregen, worden samengebracht en voor alle partners beschikbaar gemaakt. Het betreft inlichtingen die niet meteen van belang waren voor de vervolging en derhalve niet zijn gebruikt tijdens het strafproces. Ook worden bestuurlijke maatregelen steeds belangrijker. Uitwisseling van gegevens tussen de opsporingsdiensten en de gemeentelijke overheden, het gebruik van bestuurlijke maatregelen zoals de Wet BIBOB (Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur), die het mogelijk maakt verdachte bedrijven een vergunning te weigeren, alsook de oprichting van Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) hebben volgens de Nederlandse autoriteiten veelbelovende resultaten opgeleverd.

3.1.4. Bedrijven

De Nederlandse Kamer van Koophandel houdt de gegevens van alle bedrijven bij in het Handelsregister.

Het Handelsregister is openbaar. De adressen en andere algemene gegevens betreffende commerciële bedrijven zijn voor het publiek toegankelijk. De namen en privéadressen van de personeelsleden vormen een uitzondering daarop. De nadere gegevens betreffende personeelsleden kunnen alleen door bepaalde overheidsinstanties worden geraadpleegd.

RESTREINT UE

De meeste informatie is voor het publiek toegankelijk. Ook hier geldt een uitzondering voor de namen en privéadressen van de natuurlijke personen die verbonden zijn met in het Handelsregister geregistreerde bedrijven. Persoonsgegevens van natuurlijke personen kunnen alleen op verzoek van een officier van justitie voor rechtshandavingsdoeleinden worden geraadpleegd in het kader van een onderzoek naar strafbare feiten (op grond van artikel 28, punt 3, van de Wet Handelsregister).

3.1.5. Voertuigen

Gegevens betreffende voertuigen worden geregistreerd door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). De RDW is de overheidsinstantie voor de registratie van voertuigen en rijbewijzen en is onder meer bevoegd voor het toezicht op de veiligheids- en milieuaspecten van voertuigen in Nederland. Voorts registreert de RDW ook gegevens betreffende voertuigen, de eigenaars ervan en de documenten betreffende deze voertuigen, zoals kentekenbewijzen en rijbewijzen. In het register van kentekenplaten van voertuigen worden gegevens geregistreerd betreffende de voertuigen (registratienummer, merk en model, bouwjaar, registratiedatum, gewicht, etc.) en de eigenaar (naam, geboortedatum, adres, etc.). Ongeveer 12 miljoen voertuigen zijn geregistreerd bij de RDW.

De meeste gegevens in deze gegevensbank zijn publiek toegankelijk. Privacy-, concurrentie- en fraudegevoelige gegevens zijn alleen toegankelijk voor bevoegde instanties, zoals de politie, de belastingdienst, verzekeringsmaatschappijen en andere opsporingsdiensten (op grond van artikel 43 van de Wet wegvervoer 1994).

3.1.6. Vaartuigen

Vaartuigen worden geregistreerd in het kadaster. Niet alle vaartuigen worden evenwel geregistreerd. Eigenaars kunnen zelf beslissen of zij hun vaartuig in deze gegevensbank registreren. Een eigenaar kan overwegen zijn woonboot of pleziervaartuig, ook wanneer deze in aanbouw zijn, te laten registreren, teneinde alle twijfel omtrent de eigendom van het vaartuig weg te nemen (bijvoorbeeld ingeval de scheepsbouwer failliet gaat), bescherming te bieden tegen diefstal (ieder vaartuig heeft een uniek nummer) of met het oog op een hypotheek.

RESTREINT UE

Snelle vaartuigen worden niet alleen in het kadaster, maar ook bij de RDW geregistreerd. Een 'snel vaartuig' is een kleine motorboot (minder dan 15 meter lang) die sneller dan 20 km per uur kan varen. Bij de RDW zijn ongeveer 280.000 vaartuigen ingeschreven. De gegevensbank "snelle vaartuigen" bij de RDW is niet voor het publiek toegankelijk.

3.1.7. Belastinggerelateerde gegevens

De belastingdiensten ontvangen een keer per jaar gegevens over de tegoeden op bankrekeningen van de belastingplichtigen in het vorige jaar. Deze gegevens staan niet ter beschikking van de politie, aangezien zij alleen voor belastingdoeleinden bestemd zijn.

Alleen de belastingdiensten (met inbegrip van de FIOD) hebben toegang tot de gegevensbank met gegevens over alle belastingplichtigen. De politie krijgt geen informatie van de belastingdiensten, tenzij het een verdachte in een strafzaak betreft. In het kader van het reeds genoemde EMERGO-project kunnen rechercheurs van de politie belastinggerelateerde informatie over een welbepaald persoon krijgen, zelfs indien deze geen verdachte is. Deze uitwisseling, die specifiek is voor dit programma, is gebaseerd op een speciale overeenkomst. Er is een modelovereenkomst opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.2. Financieel rechercheren en gebruik van financiële inlichtingen

In beginsel kunnen alle onderzoeken naar strafbare feiten gepaard gaan met financiële onderzoeken. Financieel onderzoek is nodig wanneer de strafbare feiten criminele opbrengsten hebben opgeleverd. Daarom zijn in het normale juridische kader voor misdadopsparing naast andere opsporingsbevoegdheden bepalingen te vinden die kunnen worden gebruikt bij financiële onderzoeken.

Het openbaar ministerie heeft richtsnoeren verstrekt voor onderzoeken naar witwaspraktijken (2008A006), alsook voor speciale confiscatie (2009A003). Er werd medegedeeld dat het aantal ingekomen witwaszaken de jongste jaren aanzienlijk is toegenomen. Qua aard variëren deze zaken van gewone witwasoperaties tot, bijvoorbeeld, witwasoperaties in combinatie met mensenhandel en

RESTREINT UE

fraude in combinatie met georganiseerde misdaad. Het aantal uitspraken waarbij ontneming wordt bevolen is eveneens toegenomen. Algemeen gesproken wordt financieel rechercheren in Nederland gezien als een fundamenteel onderdeel van de onderzoeken naar alle soorten criminaliteit.

Een strafrechtelijk financieel onderzoek in de zin van artikel 126 van het Wetboek van Strafvordering kan los van de strafrechtelijke onderzoeken worden gevoerd die betrekking hebben op de (onderliggende delicten, basisdelicten) die illegale opbrengsten hebben voortgebracht en kunnen worden voortgezet nadat de onderzoeken naar de basisdelicten gesloten werden. Het belangrijkste doel van financiële onderzoeken is het voorbereiden van een aparte ontnemingsprocedure op grond van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht. Deze separate ontnemingsprocedure kan bij de rechter aanhangig worden gemaakt tot twee jaar nadat in eerste aanleg uitspraak is gedaan over de basisdelicten (artikel 511b van het Wetboek van Strafvordering).

Het speciale kader voor strafrechtelijke financiële onderzoeken bestaat uit ruimere bevoegdheden voor het verkrijgen van documenten en andere gegevens of voor de inbeslagneming van goederen of vermogensbestanddelen, naast de 'normale' bevoegdheden voor onderzoeken naar ernstige criminaliteit, die ook kunnen worden aangewend. Het kader biedt ook een basis voor de voortzetting van het onderzoek, meer bepaald naar de financiële aspecten van de misdrijven nadat het onderzoek naar de onderliggende misdrijven is beëindigd.

Financiële onderzoeken worden ook in de inlichtingenfase gevoerd. Een financieel onderzoek wordt voorafgegaan door een fase van projectvoorbereiding, namelijk de inlichtingenfase. In deze fase onderzoeken en verwerken de politie of de speciale-recherche-eenheden de informatie.

Financiële inlichtingen kunnen het vermoeden staven dat een misdrijf is gepleegd, waarna een opsporingsonderzoek, met inbegrip van een financieel onderzoek wordt opgestart.

Zo heeft de FIOD drie verbindingsfunctionarissen bij de FIU. In samenwerking met de deskundigen van de FIU toetsen deze verbindingsfunctionarissen verdachte transacties aan de informatie uit het belastingonderzoek. Volgens dezelfde formule werkt de FIU ook samen met de politie en stelt zij de zogeheten "weerberichten" op ten behoeve van de politieregio's. In het kader van projecten worden grote hoeveelheden verdachte transacties gebundeld, waarna financiële onderzoeken worden gestart.

RESTREINT UE

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, heeft de FIU zowel bestuurlijke als rechtshandhavingstaken, hetgeen haar tot een hybride organisatie maakt. Zij fungeert als een filter tussen de financiële instellingen, die meldingsplicht hebben, en de opsporingsinstanties. Zij ontvangt informatie van de instellingen met meldingsplicht over ongebruikelijke transacties. Niet-nakoming van de rapportageplicht is een misdrijf. Een entiteit die deze verplichting niet nakomt, kan worden beboet. Niet-nakoming kan zelfs als een economisch misdrijf worden beschouwd en worden vervolgd.

Na deze informatie volgens de hiervoor beschreven procedure geanalyseerd te hebben, meldt de FIU de verdachte transacties aan de verschillende rechtshandhavingdiensten.

De FIU is bij wet bevoegd om bij alle instellingen met meldingsplicht alle voor haar taakuitoefening benodigde aanvullende gegevens op te vragen en te verkrijgen. De instelling met meldingsplicht is juridisch verplicht het verzoek van de FIU Nederland in te willigen. Voorts heeft de FIU een ruime toegang tot de relevante informatie voor het verrichten van haar taken. Dat vloeit ten dele voort uit de nauwe samenwerking met de rechtshandhavingautoriteiten. Naast de toegang tot verscheidene gegevensbanken werkt de FIU nauw samen met diverse entiteiten om gegevens met elkaar te vergelijken en te veredelen. Er zijn verscheidene convenanten ondertekend met de regionale politiekorpsen, de belastingdiensten en overheidsorganen om de FIU meer armslag te geven bij het verrichten van haar bij wet opgedragen taken op het gebied van witwaspraktijken en terrorismefinanciering.

De gegevens van de FIU worden gebruikt voor het starten en het aansturen van opsporingsonderzoeken. Via de officier van justitie kunnen de rechtshandhavinginstanties zelfs gegevens over ongebruikelijke transacties opvragen. De politie heeft toegang tot de gegevensbank met meldingen van verdachte transacties. De door de FIU verspreide financiële informatie is bijgevolg beschikbaar voor alle onderzoeken, en niet alleen voor onderzoeken naar witwaspraktijken of terrorismefinanciering.

De omzetting van de melding van een ongebruikelijke transactie in een melding van een verdachte transactie is een essentieel element van het Nederlandse systeem en is gebaseerd op een procedure waarbij de gegevens met elkaar worden vergeleken. Meldingen van ongebruikelijke transacties worden automatisch getoetst aan de politieke gegevens/bestanden en worden vergeleken met de volgende gegevens:

1. Gegevens van interne FIU-onderzoeken,
2. Verzoeken van de procureur-generaal,
3. Gegevens van buitenlandse FIU's.

RESTREINT UE

In 2008 waren er bijna 389.000 meldingen van ongebruikelijke transacties. Alleen de meldingen van ongebruikelijke transacties die na afloop van de procedure meldingen van verdachte transacties zijn geworden, worden ter beschikking gesteld van de rechtshandhavingsautoriteiten. Ongeveer 25% van alle meldingen van ongebruikelijke transacties worden meldingen van verdachte transacties. Slechts 5% daarvan geven aanleiding tot vervolging.

De minister van Justitie en de minister van Financiën hebben verklaard dat de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering prioriteit geniet in het kader van de constitutionele hervormingen in de Nederlandse Antillen. De melding van ongebruikelijke transacties op de BES-eilanden ((Bonaire, St. Eustatius en Saba) geschiedt momenteel op een centraal meldpunt in de Nederlandse Antillen. De BES-eilanden worden een onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Een rechtstreeks gevolg hiervan is dat alle financiële en niet-financiële instellingen op de BES-eilanden vanaf 10 oktober 2010 alle ongebruikelijke transacties moeten melden aan de Nederlandse FIU.

Het FIU.NET wordt op grote schaal gebruikt voor het uitwisselen van financiële inlichtingen. België is de belangrijkste ontvanger en leverancier van de met de Nederlandse FIU uitgewisselde gegevens. In 2008 heeft België aan Nederland 837 meldingen toegezonden en er 47 van Nederland ontvangen. Uit Luxemburg en Spanje werden 74 meldingen ontvangen; uit Frankrijk 43. Aan Spanje en Duitsland werden respectievelijk 12 en 10 meldingen toegezonden. Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten de beoordelaars medegedeeld dat, binnen de EU, de Nederlandse FIU's het hoogste aantal FIU-verzoeken krijgen.

Vermeldenswaard is de nieuwe wetgeving betreffende financiële onderzoeken die momenteel in het Nederlandse parlement wordt besproken.

Zoals reeds gezegd biedt het Wetboek van Strafvordering een speciaal kader voor strafrechtelijke financiële onderzoeken (artikel 126 van het Wetboek van Strafvordering). Dat kader bestaat uit ruimere bevoegdheden voor het verkrijgen van documenten en andere gegevens of voor de inbeslagneming van goederen of vermogens, naast de 'normale' bevoegdheden voor onderzoeken naar ernstige criminaliteit, die ook kunnen worden aangewend. Het biedt ook een basis voor de voortzetting van het onderzoek, meer bepaald naar de financiële aspecten van de misdrijven nadat het onderzoek naar de onderliggende misdrijven is beëindigd. Strafrechtelijke financiële onderzoeken moeten verder worden uitgebreid. Een belangrijk element van deze ontwerp-wetgeving is het bewijs van rechtmatige herkomst van opbrengsten. De ontwerp-wetgeving voorziet

RESTREINT UE

in wettelijke vermoedens op basis van bewijs van de herkomst van de aan de verdachte toebehorend vermogen. Deze vermoedens kunnen betrekking hebben op het vermogen dat in een periode tot zes jaar voor het misdrijf zijn verworven. De vermoedens kunnen door de verdachte worden weerlegd, door de rechtmatige herkomst aannemelijk te maken. De wetgeving voorziet ook in de mogelijkheid om in verscheidene stadia van een onderzoek financiële opsporingen te verrichten.

De wetgeving breidt de bevoegdheden uit van de rechtshandhavingsdiensten en het openbaar ministerie voor het aanpakken van georganiseerde criminaliteit waar grote bedragen mee gemoeid zijn.

In de ontwerp-wetgeving wordt verduidelijkt dat de financiële onderzoeken kunnen worden voortgezet totdat de confiscatiebeslissing definitief is geworden. Voorts kan in geval van niet-betaling van de confiscatiebeslissing een onderzoek worden verricht naar de herkomst van het vermogen van de veroordeelde persoon.

Indien er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde wel degelijk beschikt over het vermogen hoewel betaling niet volgt, kan ook een strafrechtelijk financieel onderzoek worden gevoerd nadat de beslissing tot confiscatie definitief is geworden. Op die manier kan het vermeende verborgen vermogen worden ingevorderd.

In dergelijke uitgebreide financiële onderzoeken kan gebruik worden gemaakt van onderzoeksbevoegdheden die vrij analoog zijn aan de bevoegdheden binnen het in artikel 126 van het Wetboek van Strafvordering genoemde speciaal kader voor financiële onderzoeken.

3.3. Samenwerking met Europol en Eurojust

3.3.1. Samenwerking met Europol

De samenwerking tussen Nederland en Europol en het gebruik van de door Europol aangeboden producten en diensten krijgt de beoordeling gemiddeld.

Tussen 2005 en 2009 heeft Nederland berichten uitgewisseld die meestal betrekking hadden op:

- drugshandel (40% van de totale activiteit)
- illegale immigratie (14% van de totale activiteit)
- diefstal (7% van de totale activiteit)
- witwaspraktijken (7% van de totale activiteit)
- namaak van andere betaalmiddelen dan geld (6% van de totale activiteit)

RESTREINT UE

In 2009 heeft Nederland de meeste dossiers geopend met:

- Duitsland (8% van de geopende dossiers)
- België (6% van de geopende dossiers)
- Verenigd Koninkrijk (5% van de geopende dossiers)
- Spanje (5% van de geopende dossiers)
- Oostenrijk (4% van de geopende dossiers)

Het percentage door Nederland geopende dossiers geeft een zekere klemtoon op financiële zaken te zien, aangezien 24,5% van deze door Nederland geopende dossiers betrekking hadden op witwaspraktijken en 7,1% op fraude en oplichting. De meeste door Nederland geopende dossiers hadden betrekking op drugshandel, namelijk 29,7%.

Op grond van zijn activiteit in 2009, gemeten naar het aantal uitgewisselde berichten, komt Nederland op de 8ste plaats in de rangschikking van de lidstaten en derde partijen volgens het aantal geopende dossiers, met 310 geopende dossiers (3,3% van het totaal) en op de 4de plaats in de rangschikking van de lidstaten en derde partijen wat het algehele activiteitspeil betreft, met 12.645 uitgewisselde berichten (5,3% van het totaal).

Gewezen dient te worden op de Nederlandse bijdrage tot het Informatiesysteem (IS) van Europol, omdat Nederland, met een totaal van 733 objecten (0,54% van de op 31 december 2009 beschikbare gegevens), slechts op de 20ste plaats komt van de verstrekkers van gegevens aan het IS van Europol.

Hoewel Nederland reeds een toepassing gebruikt voor automatische invoer van gegevens, ligt het aantal bijgedragen objecten ruim beneden het aantal objecten dat is verstrekt door andere lidstaten die over een systeem voor automatische gegevensinvoer beschikken. Europol heeft Nederland ondersteuning aangeboden om de huidige oplossing te herzien en eventueel een andere, op het Europol-kader voor gegevensinvoer gebaseerde oplossing operationeel te maken.

RESTREINT UE

Nederland heeft in 2007 en 2008 deelgenomen aan verscheidene zogeheten COSPOL¹-projecten, bijvoorbeeld op het gebied van synthetische drugs, heroïnesmokkel, cocaïnesmokkel en mensenhandel. Al deze COSPOL-projecten zijn verbonden met een analysebestand (AWF) van Europol. Ter verdere verbetering van de samenwerking met Europol heeft Nederland in september 2008 het initiatief genomen om met 6 andere landen in de noordwestelijke hub (België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, het VK en Ierland) een project te starten om de inspanningen in de strijd tegen mensenhandel op te voeren. Europol speelt een actieve en belangrijke rol in dit project.

Nederland werkt ook mee aan talrijke analysebestanden. Twee ervan - MTIC (intracommunautaire ploffraude) en SUSTRANS - zijn van vitaal belang voor financiële onderzoeken.

De Nederlandse bijdrage aan het analysebestand intracommunautaire ploffraude ligt onder de verwachtingen, met name in verhouding tot het engagement dat in de aan de toetreding tot het analysebestand voorafgaande haalbaarheidsstudie was aangekondigd.

Toen Nederland toetrad tot het analysebestand intracommunautaire ploffraude werd in de Nederlandse haalbaarheidsstudie gesteld dat BTW-carrouselfraude een belangrijke vorm van belastingfraude is. Beklemtoond werd dat deze vorm van criminaliteit een belangrijke prioriteit voor de rechtshandhavings-/gerechtelijke autoriteiten is. Kort na de opening van het analysebestand intracommunautaire ploffraude (in april 2008) was Nederland de eerste staat die een beroep deed op het analysebestand intracommunautaire ploffraude met een verzoek om operationele en analytische ondersteuning voor een lopend onderzoek.

De betrokkenheid bij het analysebestand is evenwel verminderd in 2009. Tussen april en december 2008 (8 maanden) heeft Europol nog 12 bijdragen ontvangen, maar het aantal bijdragen is teruggevallen tot 9 in 2009.

Voorts was de verwachting dat Nederland ten aanzien van het analysebestand intracommunautaire ploffraude een proactieve houding zou aannemen, gekenmerkt door het spontaan verstrekken van gegevens. De meeste gegevens worden evenwel op verzoek toegezonden.

¹ Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police - Alomvattende operationele strategische planning voor de politie.

RESTREINT UE

De verstrekking van gegevens aan het analysebestand intracommunautaire ploffraude kan worden gehinderd door het feit dat de Nederlandse belastingdienst en douanedienst de voorkeur geven aan het gebruik van de uitwisseling van bestuurlijke gegevens (op grond van Verordening nr. 1798/2003) boven het Europol-kanaal.

Nederland draagt veruit het meeste bij aan het analysebestand wanneer het aantal verstrekte entiteiten als criterium wordt genomen. Dat resultaat is vooral toe te schrijven aan de wekelijkse invoer door de FIU Nederland. Uitgedrukt in cijfers domineren de Nederlandse meldingen van verdachte transacties het werkbestand. De Nederlandse medewerking aan het analysebestand wordt als 'voorbeeldig' bestempeld.

3.3.2. Samenwerking met Eurojust

Voor de periode 2004-2009 heeft het Nederlandse Europol-contactpunt in totaal 47 dossiers betreffende witwaspraktijken aangemaakt. Dat aantal is de jongste jaren sterk toegenomen. In 2007 werden 6 dossiers geopend, in 2008 14 en in 2009 zelfs 25.

Voor dit type criminaliteit werden de meeste verzoeken gericht tot Spanje, waarvan 26 uit Nederland. Frankrijk en Duitsland hebben respectievelijk 8 en 6 verzoeken gekregen. Voor de periode 2004-2009 zijn 80 witwasdossiers geopend; voor dit type criminaliteit was Nederland een van de meest bevraagde landen. De meeste verzoeken kwamen uit Portugal, namelijk 9. België, Spanje en Frankrijk hebben elk 8 verzoeken gericht tot Nederland.

Voor de periode 2004-2009 heeft Nederland 27 dossiers geopend betreffende oplichting en fraude. Ook hier neemt het aantal zaken ieder jaar toe, zij het traag: 6 zaken in 2007, 9 in 2008 en 10 in 2009. Spanje was de meest bevraagde staat, met 14 verzoeken uit Nederland.

Voor de periode 2004-2009 zijn 90 dossiers geopend betreffende oplichting en fraude; voor dit type criminaliteit was Nederland een van de meest bevraagde landen. Het Nederlandse contactpunt heeft de meeste vragen gekregen in 2008 - niet minder dan 24. De Tsjechische Republiek en Portugal waren het meest actief op dit gebied, met elk 8 verzoeken.

RESTREINT UE

Voor de periode 2004-2009 heeft het Nederlandse Europol-contactpunt in totaal 14 dossiers betreffende belastingfraude aangemaakt. Spanje heeft 10 verzoeken gekregen. Tussen 2004 en 2009 heeft Nederland 42 verzoeken van dit type gekregen.

In 2008 en 2009 heeft Nederland in totaal 6 dossiers aangemaakt betreffende verduistering van bedrijfsmiddelen, met elk jaar 3 zaken. Tussen 2004 en 2007 zijn geen dergelijke dossiers geopend. Ook voor dit type dossiers was Spanje de belangrijkste partner, met 4 ontvangen verzoeken.

Voor de periode 2004-2009 zijn 16 dossiers geopend betreffende verduistering van bedrijfsactiva; voor dit type criminaliteit was Nederland een van de meest bevraagde landen.

Vermeldenswaard is ook dat het Nederlandse contactpunt bij Eurojust in de periode 2004-2009 in totaal 54 dossiers heeft geopend betreffende deelneming aan een criminele organisatie. Witwassen van geld - 19 zaken - was het meest voorkomende type criminaliteit dat met deelneming aan een criminele groepering gepaard gaat.

In de periode 2004-2009 werden 85 dossiers geopend betreffende deelneming aan een criminele organisatie; waaronder de dossiers met tot Nederland gerichte verzoeken. Ook voor deze categorie waren witwassen van geld, alsook oplichting en fraude de meest courante soorten criminaliteit, met respectievelijk 20 en 17 zaken.

In de periode 2004-2009 zijn in het kader van Eurojust 67 dossiers geopend betreffende inbeslagneming en ontneming van illegaal vermogen. Nederland heeft in 6 dossiers verzoeken gericht tot andere landen en heeft 10 verzoeken gekregen.

3.4 Conclusies

Het Nederlandse systeem biedt rechercheurs tal van doeltreffende instrumenten voor het voeren van financiële onderzoeken. De opsporing, inbeslagneming en ontneming zijn een bijkomende doelstelling van strafrechtelijke onderzoeken. Het juridisch kader wordt voortdurend verbeterd, en daaruit blijkt de inzet van de regering; de beoordelaars zijn hier zeer mee ingenomen.

RESTREINT UE

Financiële onderzoeken kunnen op drie niveaus worden gevoerd: lokaal, nationaal en internationaal. Dit onderscheid ligt voor de hand in de dagelijkse werkzaamheden van de rechtshandhavingsautoriteiten en verdient ondersteuning, omdat financiële onderzoeken moeten worden gevoerd ter bestrijding van alle soorten criminaliteit, zelfs plaatselijke. Het was de beoordelaars niet altijd even duidelijk welke dienst (een regionale of een centrale) bij deze onderzoeken betrokken is en hoe de bevoegdheden precies verdeeld zijn.

Helaas is de beoordelaars niet medegedeeld volgens welke op basis van deze richtsnoeren vastgestelde criteria de zaken aan de bevoegde rechtshandhavingsdiensten worden toegewezen.

De rechercheurs lijken een goede toegang te hebben tot de nodige gegevens, die in sommige gevallen zelfs wordt verruimd door middel van overeenkomsten op maat.

De voornaamste kracht van de FIOD en de reden waarom de dienst zo effectief is, ligt in het feit dat hij volledige toegang heeft tot de meest relevante gegevensbanken in Nederland, en dat hij door zijn plaats in de structuur volledige toegang tot belastinggerelateerde gegevens geniet. Hij heeft ook drie verbindingsofficieren bij de FIU.

De FIOD heeft toegang tot de politieke gegevensbank op een "hit/no hit"-basis. De Nederlandse politie kan echter bij de FIOD niet rechtstreeks bancaire gegevens opvragen die in haar bezit zijn, maar moet een aanvraag tot toegang doen bij de belastingdienst. De omgekeerde informatiestroom is alleen mogelijk onder het gezag van een officier van justitie indien de naam van een verdachte is opgegeven. Dat is een ernstige belemmering voor het proactieve gebruik van belastinggerelateerde gegevens. De bevoorrechte positie van de FIOD houdt ook verband met het feit dat de belastingdienst jaarlijks een overzicht krijgt van de bestaande bankrekeningen. Deze specifieke gegevens zouden ook voor andere rechtshandhavingsdiensten van vitaal belang kunnen zijn.

De beoordelaars beschouwen deze situatie als niet ideaal en spreken dus hun tevredenheid uit over het EMERGO-project, dat dankzij een speciale overeenkomst tussen de belanghebbenden een eerlijker samenwerking mogelijk maakt. Deze aanpak verdient gestimuleerd te worden teneinde wederzijdse toegang tot de gegevensbanken en onderlinge vergelijking van de beschikbare gegevens te bevorderen.

RESTREINT UE

Een andere uitdaging waarmee de Nederlandse rechtshandavingsgemeenschap geconfronteerd wordt, is de toegang tot bancaire gegevens: er is geen centraal register van bankrekeningen. De regering heeft reeds een analyse gemaakt van dit vraagstuk. De conclusie van de evaluatie was dat er geen centraal register moet worden gecreëerd. De beoordelaars zijn er evenwel niet van overtuigd dat de huidige situatie geen belemmering vormt voor de onderzoeken, omdat de chercheurs tal van financiële instellingen moeten contacteren om de nodige gegevens over een bepaalde persoon te verkrijgen.

Samenwerking op het gebied van onroerend goed, dat een prioriteit is voor de regering, is gebaseerd op samenwerking tussen vele diensten, die gefaciliteerd wordt door het Vastgoed Informatie Centrum. Deze gecoördineerde aanpak functioneert goed en verdient te worden gestimuleerd.

Het beheer van de financiële inlichtingen, in de zin van meldingen van ongebruikelijke transacties, door de gereguleerde sector is een van de sterkste punten van het Nederlandse systeem.

Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen "ongebruikelijke" en "verdachte" transacties, alsook het hybride karakter van de FIU verdient lof en aanmoediging. Deze oplossing legt de fundamentele voor een evenwichtige praktijk, waarin de eerbiediging van de burgerrechten en de privacy gecombineerd wordt met de behoefte aan een efficiënt opsporingsstelsel. Alleen indien er een ernstig vermoeden is, wordt een ongebruikelijke transactie omgezet in een verdachte transactie, die aan de rechtshandavings- en gerechtelijke instanties wordt toegezonden. Er is een reeks billijke criteria vastgesteld om dit proces in goede banen te leiden. De FIU beschikt over een gegevensbank met financiële inlichtingen over verdachte transacties. Aangezien deze gegevensbank interoperabel is met alle gegevensbanken met criminele en politieke inlichtingen en over een ruime waaier van analytische functies beschikt, is zij veel geavanceerder dan alle nationale systemen waarmee wij tot dusver geconfronteerd zijn. De gegevensbank is een onontbeerlijk en krachtig instrument ter ondersteuning van een door financiële inlichtingen gestuurd beleidsconcept, omdat het goede kansen biedt om inlichtingen te delen en proactief geïntegreerde analyses te verrichten. De door de FIU gebruikte gegevensbankfuncties kunnen de andere lidstaten tot voorbeeld dienen.

RESTREINT UE

Hoewel het systeem goed functioneert, kloegen de Nederlandse autoriteiten over de ontoereikende samenwerking vanwege bepaalde beroepscategorieën met meldingsplicht, met name advocatenkantoren. Blijkbaar zijn op dit gebied meer bewustmakingsinspanningen nodig. Het is onduidelijk of het Bureau Financieel Toezicht (BFT) maatregelen neemt om de naleving van de meldingsvoorschriften door deze beroepscategorieën met meldingsplicht, af te dwingen of te verbeteren.

Zoals hiervoor reeds gesteld, hoewel douane en politie illegale geldstromen controleren en ertegen optreden, hebben de beoordelaars geen elementen aangetroffen die wijzen op een straf beleid voor het aanpakken ervan.

De evaluatoren hebben ook de gelegenheid gehad met juridische professionals in Amsterdam van gedachten te wisselen over financiële onderzoeken. Het Amsterdamse politiekorps telt ongeveer 7.000 politiefunctionarissen. Er werken echter slechts ongeveer 70 voltijdse personeelsleden voor het Bureau Financieel Economische Recherche (BFER) van de Politie Amsterdam, waarvan slechts 20 financiële specialisten. Er zijn ook 2 accountants en 2 analisten. De beoordelaars veronderstellen dat het aantal financiële deskundigen laag is in verhouding tot de omvang van dit specifieke politiekorps en de economische kracht van de betreffende regio.

De deskundigen van het Bureau verrichten onderzoeken maar fungeren ook als financieel expertisecentrum. Een van hun taken is het analyseren van nieuwe trends op crimineel gebied en het onderzoeken van unieke zaken, waarin een nieuwe of inventieve criminele modus operandi is toegepast. Deze aanpak verdient lof. Het is evenwel niet duidelijk hoe de lessen die op die manier kunnen worden getrokken, aan andere territoriale eenheden kunnen worden gepresenteerd en toegelicht.

Voorts hebben de beoordelaars de indruk dat de Amsterdamse politie geen duidelijk beleid heeft voor internationale gegevensuitwisseling, en het was niet duidelijk welk communicatiekanaal de voorkeur geniet.

Zoals reeds gesteld blijkt uit de algemene beoordeling van de Nederlandse activiteiten dat de samenwerking via Europol en het gebruik dat van de aangeboden producten en diensten wordt gemaakt, als gemiddeld kan worden beoordeeld. Europol is niet altijd tevreden met de hoeveelheid en de kwaliteit van de gegevens die het van de Nederlandse autoriteiten ontvangt, gezien het potentieel van het Nederlandse rechtshandhavingsapparaat. Europol had een meer proactieve

RESTREINT UE

aanpak verwacht. Met name de instroom van gegevens in het intracommunautaire ploffraude-analysebestand dient te worden verbeterd. Naast de passieve houding van de Nederlandse autoriteiten, kan de procedure voor het selecteren van de zaken die aan een opsporingsonderzoek zullen worden onderworpen, die beschreven staat in de AIV-Richtlijnen (Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten) kunnen worden beschouwd als een hindernis voor betere samenwerking met Europol/analysebestand intracommunautaire ploffraude. De zaken waarin een opsporingsonderzoek zal worden geopend, zullen worden geselecteerd in het kader van het driehoeksoverleg waaraan wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van het openbaar ministerie (namelijk de voorzitter van de vergadering en de accountmanager die de zaak behandelt), de regionale belastingdienst (vertegenwoordigd door de contactambtenaar formeel recht en de boete-fraudecoördinator) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD); bij deze selectie worden de zaken op grond van verscheidene criteria geëvalueerd.

Volgens Europol zou het nuttig zijn om tijdens de besprekingen over het openen van een opsporingsonderzoek te evalueren of de naar voren gebrachte feiten niet ook onder het analysebestand intracommunautaire ploffraude vallen. Door het analysebestand intracommunautaire ploffraude als een van de criteria te beschouwen, zouden de zaken kunnen worden geselecteerd die het meeste potentieel hebben om internationale steun/gegevens uit internationale bronnen te krijgen, en de meeste analytische en operationele ondersteuning van Europol te krijgen. Dat zou de Nederlandse autoriteiten uiteindelijk in staat stellen een doelgerichte aanpak te volgen. Europol is ook van mening dat het niet verstrekken van bepaalde gegevens van enkele bekende en complexe zaken die door de Nederlandse autoriteiten behandeld zijn, een gemiste kans is voor een gezond, inlichtingengestuurd beleid.

De samenwerking in het kader van het analysebestand SUSTRANS wordt daarentegen als voorbeeldig beschouwd, en Nederland is het meest actief in het leveren van bijdragen. Dat zou erop wijzen dat actief in teamverband werken met Europol mogelijk is, en dat als op sommige gebieden weinig wordt samengewerkt, dit komt door de geringe bekendheid en het beleid van bepaalde autoriteiten, en niet door bepaalde juridische beperkingen.

Anderzijds stellen de Nederlandse autoriteiten dat een betere samenwerking met de EU-agentschappen een van de voornaamste doelstellingen van de programma's voor een versterkte aanpak van de Nederlandse regering op het gebied van financieel-economische en georganiseerde criminaliteit. Momenteel wordt een specifiek programma ontwikkeld om deze samenwerking te versterken en beter gebruik te maken van de bestaande instrumenten en mogelijkheden (bijvoorbeeld Europol, Eurojust en de gemeenschappelijke onderzoeksteams). Betere bewustmaking van de rechtshandhavingdiensten zal zeker een belangrijke rol spelen. Naast het gebruik van de

RESTREINT UE

EU-instrumenten en het uitwisselen van de beste praktijken van de gemeenschappelijke onderzoeksteams moet ook worden nagedacht over de vraag welke organisaties, naast de betrokken landen, meer bijstand kunnen verlenen en welke de meerwaarde van deze bijstand zou kunnen zijn. De Nederlandse autoriteiten onderstrepen dat het nut en de meerwaarde van de organisaties meer toelichting behoeft. Volgens hen zou het netwerk van nationale correspondenten van de gemeenschappelijke onderzoeksteams van nut kunnen zijn. De beoordelaars zijn zeer ingenomen met deze aanpak en de door de Nederlandse autoriteiten getoonde bereidheid om meer proactief met de agentschappen samen te werken.

4. Bevriezing en ontneming

4.1. Bevriezing

4.1.1. Op nationaal niveau

Bevriezing is gebaseerd op de artikelen 94 tot en met 94d van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 94a van dat Wetboek voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot bevriezing met het oog op daaropvolgende inbeslagneming van de opbrengsten van het misdrijf of de invordering van eventuele geldboeten. Artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering voorziet in een algemene bevoegdheid tot het in beslag nemen van alle voorwerpen die van nut kunnen zijn in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar een misdrijf.

Volgens artikel 94a van het Wetboek van Strafvordering kan deze maatregel worden opgelegd in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd (74.000 euro). Een officier van justitie kan om de toepassing van deze maatregel verzoeken. Een rechter-commissaris moet machtiging verlenen voor de bevriezing en de handhaving van de bevrozingsmaatregel (artikel 103 van het Wetboek van Strafvordering).

Met betrekking tot de kennisgeving aan de getroffen persoon bepaalt artikel 94, lid 3, van het Wetboek van Strafvordering dat deze maatregel schriftelijk ter kennis moet worden gebracht.

Volgens artikel 552a van het Wetboek van Strafvordering kan de bevrozingsmaatregel door iedere belanghebbende worden aangevochten door middel van een schriftelijke klacht.

De artikelen 116 tot en met 119a van het Wetboek van Strafvordering regelen het beheer van de in beslag genomen voorwerpen. Deze regeling wordt aangevuld door het besluit in beslag genomen voorwerpen (wet van 27 december 1995, Staatsblad 1995, 699), waarin is aangegeven welke autoriteit belast is met het beheer van de verschillende soorten in beslag genomen voorwerpen.

RESTREINT UE

In beslag genomen goederen kunnen worden verkocht nadat het openbaar ministerie daartoe toestemming heeft verleend. Toestemming wordt verleend wanneer:

- de goederen niet kunnen worden opgeslagen,
- de kosten voor de opslag van de goederen niet in verhouding staan tot hun waarde,
- de goederen vervangbaar zijn en de waarde ervan gemakkelijk te bepalen is.

Het bevroezingsbevel kan worden ingetrokken ingevolge een beslissing van de rechtbank, of op initiatief van een officier van justitie of een rechter-commissaris.

4.1.2. Samenwerking op Europees niveau - uitvoering van Kaderbesluit 2003/577/JBZ

Kaderbesluit 2003/577/JBZ is in Nederland uitgevoerd bij de wet van 16 juni 2005 (*Staatsblad* 2005, 310). Daartoe is een nieuwe titel (Titel XI) toegevoegd aan Boek III van het Wetboek van Strafvordering (artikelen 552jj tot en met 552vv).

De Nederlandse regering weet de meerwaarde van het kaderbesluit naar waarde te schatten. De wederzijdse erkenning van bevroezingsbeslissingen wordt als een nuttig instrument beschouwd. De Nederlandse autoriteiten onderstrepen evenwel dat de zware procedurele en administratieve lasten die met een verzoek om een bevroezingsbeslissing gepaard gaan, tot gevolg heeft dat dat instrument in de praktijk minder wordt gebruikt. De Nederlandse autoriteiten vinden de werkingssfeer van het kaderbesluit te eng, omdat de bevroezingsbeslissing niet kan worden gebruikt in situaties waarin ook andere onderzoeksdaden zoals huiszoekingen worden gevraagd. In een dergelijke situatie moet een gewoon rechtshulpverzoek worden gedaan. Bijgevolg wordt in de praktijk frequenter een beroep gedaan op rechtshulpverzoeken, omdat alle verzoeken en vragen dan in één keer kunnen worden gedaan.

4.1.2.1. Ervaringen van de beslissingsstaat

In Nederland is er niet veel ervaring met het gebruik van het kaderbesluit voorhanden; bijgevolg is geen diepgaande analyse van de toepassing ervan mogelijk. In de praktijk maakt Nederland meer gebruik van andere instrumenten op het gebied van de wederzijdse rechtshulp en aangenomen kaderbesluiten. Toch worden bevroezingsbeslissingen in Nederland gebruikt, zij het in beperkte mate en in situaties waarin buitenlandse collega's erop hebben gewezen dat het gebruik van een bevroezingsbeslissing tot een sneller optreden zou leiden. Dergelijke situaties hebben zich in een recent verleden voorgedaan in de samenwerking met Spanje, Frankrijk en Duitsland.

RESTREINT UE

Volgens het Nederlandse strafrecht, artikel 552rr, is de officier van justitie de bevoegde autoriteit voor het uitvaardigen van een bevroezingsbeslissing. De stukken worden vanuit en naar het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) gezonden. Hoewel het IRC formeel gezien geen justitiële instantie is, is het bij de Europese Commissie geregistreerd als de officiële instantie die door de tenuitvoerleggingsautoriteiten gecontacteerd dient te worden.

Volgens de Nederlandse autoriteiten is het gebruik van Eurojust bijzonder doeltreffend gebleken. Zo worden bijvoorbeeld alle in Spanje gevraagde bevroezingsbeslissingen toegezonden via Eurojust, dat ervoor zorgt dat deze bij de juiste bevoegde autoriteiten in Spanje terechtkomen. Onbekende ontvangende instanties kunnen worden teruggevonden via de Europese justitiële atlas.

In dit verband wordt geen gebruik gemaakt van Europol, omdat Europol een politieke organisatie is en bevroezingsbeslissingen niet als een politieke activiteit worden beschouwd.

De inhoud en de vorm van de bevroezingsbeslissing zijn omschreven in het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning van 1 juli 2005 (Staatsblad 353). De Nederlandse wetgeving eist niet dat ander materiaal dan het bevroezingsbevel en het attest wordt opgenomen. Er zijn geen andere formaliteiten en procedures in de zin van artikel 5, lid 1, tweede alinea, die de beslissingsstaat in acht moet nemen opdat de bewijsstukken in Nederland geldig zouden zijn.

Er zijn geen ervaringen gemeld met verzoeken van een tenuitvoerleggingsautoriteit om extra informatie of documentatie voor de tenuitvoerlegging van een bevroezingsbevel.

4.1.2.2. Ervaringen van de tenuitvoerleggingsstaat

Officieel aanvaardt Nederland buitenlandse bevroezingsbevelen in het Engels en het Frans. In de praktijk wordt ook Duits aanvaard.

Er is geen extra informatie en documentatie nodig dan in het kaderbesluit is bepaald. Zodra een vergissing of een onvolledige rubriek wordt ontdekt, wordt de verzoekende lidstaat onmiddellijk benaderd met een verzoek tot wijziging van de documenten.

RESTREINT UE

De officier van justitie kan beslissen over de tenuitvoerlegging en de handhaving van een buitenlands bevroezingsbevel. De officieren van justitie die voor het Nederlandse gespecialiseerde bureau voor de ontneming van vermogen, het bureau ontneming openbaar ministerie (BOOM), kan op dezelfde wijze beslissen als de reguliere officieren van justitie. Zoals eerder gesteld, behandelt het BOOM uitsluitend grotere complexe zaken met speciale ontneming van bedragen van meer dan 100.000 euro.

4.2. Ontneming (inclusief 2005/212/JBZ en 2006/783/JBZ).

Nederland heeft twee vormen van ontneming, namelijk gewone ontneming en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (speciale ontneming).

Artikel 33 van het Wetboek van Strafrecht juncto artikel 33a van het Wetboek van Strafrecht vormt de rechtsgrondslag voor verbeurdverklaring. In laatstgenoemd artikel staat welke voorwerpen vatbaar zijn voor verbeurdverklaring,

d.w.z. die aan de veroordeelde toebehoren of die geheel of grotendeels door middel van het strafbare feit zijn verkregen:

- a. voorwerpen met betrekking tot welke het feit is begaan;
- b. voorwerpen met behulp van welke het feit is begaan of voorbereid;
- c. voorwerpen met behulp van welke de opsporing van het misdrijf is belemmerd;
- d. voorwerpen die tot het begaan van het misdrijf zijn vervaardigd of bestemd;
- e. zakelijke rechten op of persoonlijke rechten ten aanzien van de onder a tot en met e bedoelde voorwerpen.

Tot slot kunnen voorwerpen verbeurd worden verklaard indien degene aan wie zij toebehoren bekend was met hun verkrijging door middel van het strafbare feit of met het gebruik of de bestemming in verband daarmee, dan wel die verkrijging, dat gebruik of die bestemming redelijkerwijs had kunnen vermoeden. Voorts kunnen voorwerpen verbeurd worden verklaard indien niet is kunnen worden vastgesteld aan wie zij toebehoren.

Daarnaast voorziet de Nederlandse wetgeving in de ontneming van opbrengsten (speciale ontneming) in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht.

RESTREINT UE

Op verzoek van het openbaar ministerie kan de persoon die wegens een misdrijf is veroordeeld, bij afzonderlijke beslissing van de rechtbank verplicht worden tot betaling van een geldbedrag aan de staat, ter ontneming van wederrechtelijk verkregen winsten of voordelen.

In deze procedure kunnen vermoedens van wederrechtelijke herkomst van vermogensbestanddelen worden gebruikt. Dit betekent dat de verdachte het bewijs dient te leveren dat de vermogensbestanddelen op rechtmatige wijze zijn verworven. De weerlegging van dergelijke vermoedens geschiedt op grond van waarschijnlijkheid. Dat komt naar voren uit de recente jurisprudentie.

De beslissing tot ontneming is een maatregel die tot doel heeft de veroordeelde terug te plaatsen in de financiële positie waarin hij verkeerde voordat hij het strafbaar feit had gepleegd. De ontnemingsprocedure staat los van de strafzaak. Het betreft evenwel een strafprocedure in het verlengde van de strafzaak.

De strafbare feiten op grond waarvan ontneming mogelijk is zijn:

- het gronddelict (dit kan het geval zijn met alle strafbare feiten, zowel overtredingen als misdrijven).
- soortgelijke feiten: het betreft strafbare feiten die hetzelfde rechtsbelang beschermen. De veroordeelde dient niet voor elk van deze strafbare feiten apart te zijn veroordeeld om de ontneming van dit uit deze strafbare feiten verkregen vermogen mogelijk te maken. In de ontnemingsprocedure moet alleen aannemelijk worden gemaakt dat de veroordeelde persoon soortgelijke strafbare feiten heft begaan en dat hij/zij winst of voordeel heeft behaald met deze strafbare feiten.
- strafbare feiten waarvoor een boete van de vijfde categorie kan worden opgelegd (bijvoorbeeld witwassen, drugshandel, etc.);
- dat feit of andere strafbare feiten dan het grondmisdrijf (voor deze laatste categorie zal ook een strafrechtelijk onderzoek moeten worden opgestart). Nadat de verdachte veroordeeld wegens een strafbaar feit waarvoor een boete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, kan alle met dat strafbaar feit verkregen vermogen verbeurd worden verklaard.

De feitelijke tenuitvoerlegging van ontnemings- en inbeslagnemingsmaatregelen is de bevoegdheid van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), waarbij de officier van justitie een adviserende bevoegdheid heeft.

RESTREINT UE

De betrokken partij wordt tijdens het proces op de hoogte gebracht van de vordering tot confiscatie van de officier van justitie. De ontneming wordt bij vonnis uitgesproken. Indien de betrokkene verstek heeft gegeven, zal het vonnis haar worden betekend.

Tijdens het strafproces kondigt de officier van justitie zijn voornemen aan een confiscatiebeslissing te vorderen. De betrokken partij wordt voor deze ontnemingsprocedure opgeroepen. In deze oproeping wordt de vordering van het openbaar ministerie weergegeven (d.w.z. dat het gevorderde bedrag wordt bekendgemaakt). De betrokken partij kan tijdens het proces kennis nemen van dat bedrag. De beslissing tot ontneming wordt door de rechtbank opgelegd in een kennisgeving die wordt betekend aan de betrokken partij die niet op het proces aanwezig was.

Tegen zowel de uitspraak van de voordeelsontneming als het opleggen van de confiscatiebeslissing kan de betrokken partij beroep in eerste aanleg instellen, waarna zij nog een procedure kan inleiden bij de Hoge Raad.

Indien voorwerpen in beslag zijn genomen met het oog op ontneming kan de betrokken partij bij de rechtbank verzet aantekenen tegen de inbeslagneming. Met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen kan de betrokken partij de rechtbank vragen de confiscatiebeslissing tijdens de tenuitvoerleggingsfase af te zwakken of ervan af te zien.

De mogelijkheden tot confiscatie bedoeld in artikel 3, lid 2, van Kaderbesluit 2005/212/JBZ van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen zijn beschikbaar in het Nederlandse systeem. Twee methodes kunnen worden toegepast. De winsten en voordelen worden voor elk specifiek misdrijf berekend. Het bepalen van het inkomen geschiedt op basis van de opbrengsten van de betrokken partij en worden over een bepaalde periode bekeken. Deze door de betrokken partij verworven opbrengsten zullen in veel gevallen hoger liggen dan het officiële inkomen. Het aldus berekende verschil wordt dan beschouwd als de verkregen winsten en voordelen. In beginsel kunnen beide berekeningsmethoden betrekking hebben op de periode die voorafgaat aan het misdrijf waarvoor de betrokken partij veroordeeld is indien het aannemelijk is dat de betrokken partij in die periode strafbare feiten heeft gepleegd waaruit zij winsten of voordelen heeft gehaald.

RESTREINT UE

In Nederland kan een rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld en kunnen eigendommen van rechtspersonen verbeurd worden verklaard die toebehoren aan de veroordeelde uiteindelijke gerechtigden. In het kader van de ontneming kunnen aan een rechtspersoon toebehorende voorwerpen worden ontnomen op kosten van de natuurlijke persoon (verdachte). Dat is evenwel alleen mogelijk indien bewezen is dat de verdachte het voorwerp te zijner ebschikking had, en dat hij de leiding had over de rechtspersoon (bijvoorbeeld omdat hij of zij het geld voor de aankoop ter beschikking heeft gesteld, etc.). Uit de juridische precedentes is ook naar voren gekomen dat de verdachte te dien einde, in zijn verhouding tot het voorwerp, als de eigenaar kan worden beschouwd.

In het kader van de Nederlandse wetgeving is ook derdenbeslag mogelijk. Dat betekent dat de voorwerpen die iemand anders dan de verdachte toebehoren, in beslag kunnen worden genomen. Daartoe moeten evenwel drie voorwaarden gelijktijdig worden vervuld:

- a. De voorwerpen moeten onmiddellijk of middellijk afkomstig zijn van het misdrijf, in verband waarmee het wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden ontnomen, en
- b. Er moeten voldoende aanwijzingen bestaan dat die voorwerpen aan die ander zijn gaan toebehoren met het doel de uitwinning van die voorwerpen te bemoeilijken of te verhinderen, en
- c. Ten tijde van dat gaan toebehoren moet die ander hebben geweten of kon hij redelijkerwijs vermoeden dat die voorwerpen van enig misdrijf afkomstig waren.

De uitvaardiging en de erkenning van buitenlandse beslissingen tot vermogensontneming is mogelijk in Nederland. De Nederlandse wet ter uitvoering van Kaderbesluit 2006/783/JBZ, namelijk de wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 is werking getreden op 1 juni 2009.

De officier van justitie is bevoegd om een confiscatiebeslissing uit te vaardigen die in een andere lidstaat ten uitvoer moet worden gelegd. De officier van justitie is ook bevoegd om een buitenlandse confiscatiebeslissing te erkennen en ten uitvoer te leggen. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau is het contactpunt dat de in het kader van dit Kaderbesluit uitgewisselde verzoeken behandelt.

Het is bij wet vereist dat de officier van justitie de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat rechtstreeks een gelegaliseerd afschrift van de beslissing tot confiscatie toezendt, voorzien van een ingevuld attest. In de toelichting bij het uitvoeringsbesluit wordt de procedure als volgt omschreven: nadat de officier van justitie heeft geoordeeld dat de zaak voor

RESTREINT UE

erkenning en tenuitvoerlegging naar een andere lidstaat kan worden gezonden, neemt het CJIB de administratieve afhandeling en de toezending van de confiscatiebeslissing aan de tenuitvoerleggingsautoriteit voor zijn rekening.

Indien de andere lidstaat nog geen uitvoering heeft gegeven aan Kaderbesluit 2006/783/JBZ geschiedt de samenwerking op grond van de bestaande overeenkomsten inzake wederzijdse rechtshulp tussen landen. Een voorbeeld daarvan is het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Straatsburg, 8 november 1990).

Basisstatistieken betreffende confiscatiegerelateerde maatregelen in Nederland (in euro)

	2006	2007	2008	2009
Speciale ontneming	17,5 miljoen	22,7 miljoen	23,4 miljoen	39 miljoen
Ontneming			7,7 miljoen	11 miljoen
Momenteel ontnomen hangende het proces			552 miljoen	618,6 miljoen
Buitengerechtelijke schikking	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Tenuitvoerleggingspercentage (percentage veroordelingen dat tot feitelijke confisquering leidt)	----->	----->	----->	43%

Het tenuitvoerleggingspercentage is het percentage financiële sancties dat aan het Centraal Bureau Incasso wordt voorgelegd; het betreft het gemiddelde van de periode 1995-2009.

RESTREINT UE

De hoeveelheid geld die via verdeling van vermogen is ontnomen, is niet in dat percentage inbegrepen.

Er zijn nog geen cijfers beschikbaar over in het buitenland door de Nederlandse autoriteiten in beslag genomen vermogen. Het BOOM voert momenteel een proefproject uit en ontwikkelt een systeem om deze informatie in de toekomst te verkrijgen.

4.3. Transacties en schikkingen

Met een transactie kan verdere strafrechtelijke vervolging voorkomen worden. Speciale confiscatie kan daarvan deel uitmaken. Artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht biedt de officier van justitie de mogelijkheid om, voordat het proces begint, een of meer voorwaarden te stellen ter voorkoming van verdere strafvervolging. Deze procedure is bekend onder de benaming 'transactie'. Transacties zijn alleen mogelijk voor misdrijven waarvoor de maximumstraf zes jaar gevangenisstraf of minder bedraagt.

Ten minste één van de volgende voorwaarden moet vervuld zijn opdat de transactie als aanvaardbaar kan worden beschouwd en de noodzaak van strafrechtelijke vervolging wegvalt. Deze voorwaarden zijn:

- betaling van een geldsom;
- afstand van bepaalde goederen/voorwerpen;
- gehele (of gedeeltelijke) vergoeding van de veroorzaakte schade;
- betaling ter vergoeding van de speciale ontneming;
- de verplichting tot het verrichten van gemeenschapsdienst, tot maximaal 120 uren.

In geval van speciale ontneming is ook een buitengerechtelijke schikking mogelijk. Na een veroordeling wegens een misdrijf bestaat de mogelijkheid een (gedeeltelijke) schikking te treffen met betrekking tot de met de veroordeling gepaard gaande speciale ontneming. Deze schikking betreft alleen de zaak betreffende de speciale ontneming, niet de onderliggende strafzaak.

De Nederlandse wetgeving voorziet in enkele beperkingen op transacties en schikkingen. Transacties en schikkingen zijn toegestaan tot 50.000 euro. Wordt dit bedrag overschreden, dan is vervolging verplicht.

RESTREINT UE

4.4. Nieuwe wetgeving in bespreking

De nieuwe ontnemingswetgeving is onlangs ter bespreking voorgelegd aan het Nederlandse parlement. Zij wordt geacht de mogelijkheden tot ontneming van criminele opbrengsten te vergroten.

Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht voorziet nu reeds in verscheidene rechtsgrondslagen voor ontneming. Artikel 33 biedt een rechtsgrondslag voor de ontneming van voorwerpen, gewoonlijk "gewone confiscatie" genoemd. Artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voorziet in een speciale confiscatieprocedure. Deze procedure kan aanleiding geven tot de verplichting tot betaling van een som geld die het wederrechtelijk verkregen profijt of de wederrechtelijk verkregen voordelen vertegenwoordigt. Deze procedure is bekend onder de benaming "speciale confiscatie".

De ontwerp-wetgeving voorziet in de volgende elementen:

- 1) een uitbreiding van de zogeheten "gewone ontneming";
- 2) de invoering van een wettelijk vermoeden aangaande de oorsprong van het aan de verdachte toebehorende vermogen;
- 3) een uitbreiding van het zogeheten conservatoir derdenbeslag;
- 4) de invoering van het kader voor het financieel onderzoek in het verlengde van de confiscatiebeslissing is definitief geworden, net zoals het financieel onderzoek in afwachting van de beslissing van de Hoge Raad in speciale ontnemingsprocedures.

Om meer mogelijkheden voor gewone ontneming te bieden, zijn wijzigingen in artikel 33a van het Wetboek van Strafrecht voorgesteld. Met de wijziging wordt beoogd ook de zogeheten "vruchten uit het wederrechtelijk verkregen voordeel" voor gewone ontneming in aanmerking te laten komen. Bijvoorbeeld, wanneer de voordelen die het misdrijf heeft opgeleverd, in ander vermogen geïnvesteerd werden of daarnaar werden overgedragen, zijn deze voorwerpen ook vatbaar voor ontneming.

Naast de gewone ontneming voorziet artikel 36e van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht ook in de zogeheten speciale ontneming van wederrechtelijk verkregen voordelen.

RESTREINT UE

Zoals hiervoor is gesteld kan de confiscatiebeslissing uit hoofde van artikel 36e, lid 2, van het Wetboek van Strafrecht worden opgelegd aan de persoon die winsten of voordeel heeft gehaald uit of door middel van de opbrengsten van het misdrijf:

- waarvoor hij is veroordeeld, alsmede
- voor soortgelijke misdrijven waarvoor er voldoende bewijs is dat zij door hem zijn gepleegd, alsmede;
- voor misdrijven waarvoor een boete van de vijfde categorie kan worden opgelegd of waarvoor er voldoende bewijs is dat deze door hem zijn gepleegd.

Als gevolg van de ontwerp-wetgeving zal lid 2 worden gewijzigd. Met de wijzigingen wordt vooral een vereenvoudiging van dit lid beoogd. Het huidige onderscheid tussen "soortgelijke misdrijven" en misdrijven waarvoor een boete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, zal vervallen. Aldus kan het confiscatiebevel worden opgelegd aan de persoon die winst of voordeel heeft behaald door middel van of uit de opbrengsten van het misdrijf of andere misdrijven waarvoor er voldoende bewijs is dat deze door hem zijn gepleegd.

Uit hoofde van artikel 36e, lid 3, en op verzoek van het openbaar ministerie kan een persoon die veroordeeld is wegens een strafbaar feit waarvoor een boete van de vijfde categorie kan worden opgelegd en tegen wie, als verdachte van dat misdrijf, een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt gevoerd, op grond van een separate beslissing van de rechtbank, de verplichting worden opgelegd een bijkomende geldsom te betalen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen winsten of voordelen indien uit het onderzoek waarschijnlijk is gebleken dat dat misdrijf of andere misdrijven er op enigerlei wijze toe geleid hebben dat de veroordeelde wederrechtelijke winsten of wederrechtelijke voordelen heeft verkregen.

Met de ontwerp-wetgeving wordt het bewijs op grond van een wettelijk vermoeden ingevoerd. In de ontwerp-wetgeving wordt uitgegaan van de veronderstelling dat indien een persoon veroordeeld is wegens een ernstig en potentieel winstgevend misdrijf, alle door deze persoon genoten inkomsten in de zes jaar voorafgaand aan de veroordeling en alle uitgaven in deze periode geacht worden voort te komen uit of verband te houden met dat misdrijf. Dat vermoeden kan door de veroordeelde weerlegd worden. De weerlegging van dergelijke vermoedens geschiedt op grond van waarschijnlijkheid. De veroordeelde persoon zal moeten aantonen hoe hij op rechtmatige wijze zijn vermogen verkregen heeft.

RESTREINT UE

De voorgestelde bepaling wordt verenigbaar geacht met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), aangezien deze door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigd werd in het arrest Phillips t. Verenigd Koninkrijk (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 5 juli 2001, 41087/98).

Er werden ook een aantal wijzigingen voorgesteld betreffende het conservatoir beslag en het conservatoir derdenbeslag.

Door de overdracht van de eigendom van vermogen naar derde partijen kan ontneming gemakkelijk worden verhinderd. Derhalve kan vermogen, overeenkomstig artikel 94a van het Wetboek van Strafvordering en vóór de definitieve vaststelling van de confiscatiebeslissing, in beslag worden genomen om de toekomstige tenuitvoerlegging van de uit hoofde van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht opgelegde confiscatiebeslissing te waarborgen. Ook vermogen dat formeel aan derden toebehoort, is vatbaar voor ontneming. Artikel 94a, lid 3, bepaalt dat in dat geval aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan moet worden:

- a. het voorwerp moet (rechtstreeks of middellijk) afkomstig zijn van het misdrijf;
- b. het voorwerp moet in het bezit van de derde partij gekomen zijn terwijl deze weet had van de criminele herkomst ervan;
- c. de andere partij wist of kon redelijkerwijze vermoeden dat deze vermogensbestanddelen in het bezit van de derde partij zijn gekomen om ontneming te verhinderen of te belemmeren.

De ontwerp-wetgeving bestaat in een uitbreiding van dat zogeheten conservatoir beslag / conservatoir derdenbeslag. In het verlengde van deze ontwerp-wetgeving zal het vereiste onder a), dat gewoonlijk het "vereiste van criminele herkomst" wordt genoemd, vervallen. Ten gevolge daarvan kan beslag worden gelegd op vermogen van een derde partij indien er aanwijzingen bestaan dat alle of sommige van deze voorwerpen in het bezit van de derde partij zijn gekomen met het ogenschijnlijke oogmerk ontneming te verhinderen of te belemmeren. Bijgevolg zal vermogen dat vóór het plegen van het misdrijf aan de derde partij is overgedragen, ook vatbaar zijn voor beslag.

De wijzigingen hebben voorts de invoering van een kader voor financiële opsporing tot doel. Doel is deze opsporingen zelfs nadat de confiscatiebeslissing definitief is geworden, mogelijk te maken, alsmede te voorzien in de mogelijkheid tot financiële opsporingen in afwachting van de beslissing van de Hoge Raad in speciale ontnemingsprocedures.

RESTREINT UE

4.5. Conclusies

Het Nederlandse rechtsstelsel geeft officieren van justitie en rechters efficiënte instrumenten om illegaal vermogen aan te pakken. Verdere verbeteringen van de wetgeving, zoals die welke momenteel door het Parlement worden besproken, zullen de geconstateerde tekortkomingen verhelpen en de rechterlijke macht nog flexibeler en doeltreffender bepalingen bieden.

Hoewel het bestaande juridische kader degelijk is en lof verdient, moeten ook de voorgestelde wijzigingen worden toegejuicht.

Voorts hebben de beoordelaars zich ervan kunnen vergewissen dat de regeling inzake het beheer van de in beslag genomen goederen goed functioneert, aangezien de in beslag genomen goederen, zoals bijvoorbeeld auto's, te gelde kunnen worden gemaakt, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor unieke voorwerpen. Deze oplossing lijkt werkbaar en verdient navolging in andere rechtsgebieden, die met problemen van opslag van in beslag genomen goederen kampen.

De toepasselijke Europese rechtsinstrumenten zijn naar behoren toegepast.

De beoordelaars konden evenwel slechts moeizaam een algemeen beeld krijgen van het gebruik van het conservatoir beslag binnen de diverse agentschappen, aangezien deze verschillende statistische methodes hanteren.

De beoordelaars veronderstellen dat het terugvorderen van crimineel vermogen op gefragmenteerde wijze geschiedt; iedere dienst richt zijn aandacht op de eigen taken en er is geen instantie die het overzicht heeft om de strategische coördinatie van financiële opsporing, inbeslagneming, ontneming en tenuitvoerlegging mogelijk te maken. De procedure van ontneming van vermogensbestanddelen moet als een keten worden beschouwd en aldus worden bekeken op centraal niveau. De analyse, die geschiedt op basis van een alomvattende statistische methodologie die op uniforme wijze door alle belanghebbenden wordt toegepast, is een middel om de zwakheden van het systeem en knelpunten in de strafrechtsketen in kaart te brengen. Zij zou ook bevorderlijk zijn voor meer wederzijds begrip en vroegtijdiger coördinatie tussen de financiële rechercheur en de officier van justitie onmiddellijk na de opneming van de zaak, hetgeen tot gevolg zou hebben dat meer vermogen wordt geïdentificeerd, in beslag genomen en als gevolg daarvan met succes ontnomen.

Er moet ook iets worden gedaan aan de huidige situatie, waarin de centrale autoriteiten niet in staat zijn de waarde van in het buitenland in beslag genomen vermogen te schatten.

RESTREINT UE

Bovendien deden de deskundigen terecht hun beklag over de langdurige procedures die op het gebied van de terugvordering van vermogen kunnen leiden tot aanzienlijke periodes van inactiviteit ("lege periodes") tussen het door een rechtshandhavingdienst gevoerd onderzoek en de tenuitvoerlegging door het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Het FinEC-programma heeft tot doel die periode te verkorten, door te zorgen voor snelle ontneming en een hoog ontnemingspercentage.

Voorts zijn er vanaf de invoering van het conservatoir beslag geen door deze procedure getroffen personen geweest die een verzoek hebben ingediend tot vrijgave van gelden met het oog op het verrichten van hun dagelijkse werkzaamheden. Dat zet de veronderstelling kracht bij dat niet alle vermogensbestanddelen en bankrekeningen werden gevonden en bevroren, hetgeen de lagere tenuitvoerleggingscijfers verklaart.

5. Bescherming van de financiële belangen van de EU

5.1. Beschikbare mechanismen, met name samenwerking met het OLAF

Nederland telt een aanzienlijke hoeveelheid OLAF-zaken. De samenwerking is vruchtbaar en goed georganiseerd.

Tussen de douanediens en het OLAF worden gegevens uitgewisseld via het zogeheten ROD. Het ROD, een Europees referentiebestand van onderzoeksdossiers op douanegebied, is een gegevensbank die door de bevoegde diensten van de lidstaten en de Commissie kan worden geraadpleegd. Het bevat informatie over de onderzoeken naar bedrijven en personen of over administratieve of strafrechtelijke sancties die werden opgelegd wegens handelingen die in strijd kunnen zijn met de douane- en landbouwvoorschriften. Het is opgezet ter bevordering van de gegevensuitwisseling tussen de Europese douaneautoriteiten telkens wanneer onderzoeken elkaar overlappen. Met hetzelfde doel voor ogen kan ook werk worden gemaakt van gecoördineerd optreden (zoals het geval is met de gemeenschappelijke onderzoeksteams). Daartoe is raadpleging van het ROD bij het begin van het onderzoek van vitaal belang, waarbij indien nodig gegevens kunnen worden toegevoegd. Het ROD zorgt dus voor een efficiëntere samenwerking tussen de verschillende autoriteiten.

RESTREINT UE

In de richtsnoeren van het Openbaar Ministerie betreffende verspreiding van gegevens op grond van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, voor doeleinden die verder reiken dan de strafrechtelijke procedure, wordt het OLAF aangewezen als de derde waaraan de officier van justitie gegevens kan verstrekken overeenkomstig het Nederlandse Wetboek van Strafvordering. Er zijn derhalve geen juridische beperkingen op de uitwisseling van gegevens in strafzaken tussen officieren van justitie en het OLAF.

De bekendmaking van rechterlijke beslissingen is voorbehouden aan de griffier van de betrokken rechtbank. De bekendmaking van beslissingen kan geschieden op verzoek van het OLAF, al dan niet via het kabinet van de officier van justitie. De partij die een verslag indient, kan vragen geïnformeerd te worden over het uiteindelijke resultaat.

Het Openbaar Ministerie houdt het OLAF op de hoogte van de relevante strafzaken. Momenteel beschikt het OLAF over gegevens betreffende een twintigtal lopende opsporingsonderzoeken. Telkens wanneer er een onherroepelijk vonnis wordt gewezen in een strafzaak wordt deze zaak van de OLAF-lijst geschrapt. In bepaalde gevallen is er rechtstreeks contact tussen de officier van justitie die de zaak behandelt en het OLAF. De Europese Commissie kan fraude rapporteren aan de Nederlandse autoriteiten en informatie verstrekken ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Het Nederlandse strafprocesrecht biedt benadeelde partijen de mogelijkheid om in het strafproces partij te zijn met een vordering tot schadevergoeding. Een benadeelde partij kan ook een civiele procedure tot schadevergoeding inleiden.

Er kan een beroep worden gedaan op deskundigen binnen het bestek van het opsporingsonderzoek. Ook personeelsleden van het OLAF kunnen worden gehoord. Voorwaarde is dat zij niet deelnemen aan het onderzoek, maar hun deskundig advies kan worden gebruikt. Personeelsleden van het OLAF kunnen zelfs als getuigen worden gehoord, mits zij geen gevoelige gegevens betreffende het onderzoek doorgeven aan andere personeelsleden van het OLAF.

In bepaalde gevallen zendt de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) een functionaris op missie naar een derde land met het oog op administratieve samenwerking. Het resultaat van deze missies (onderzoeken) wordt systematisch opgenomen in het Nederlandse strafdossier.

RESTREINT UE

De ambtenaren van het OLAF kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam binnen de in de artikelen 552qa en 552 qb van het Wetboek van Strafvordering bepaalde grenzen. Zij hebben geen (onderzoeks)bevoegdheden, tenzij daarin voorzien wordt bij of krachtens het Wetboek van Strafvordering.

De Nederlandse regering heeft geen weet van een gemeenschappelijk onderzoeksteam voor fraude tegen de financiële belangen van de Gemeenschappen.

In de samenwerking tussen het OLAF en Nederland ligt de klemtoon op douanezaken. Het Douane Informatie Centrum is aangewezen als het OLAF-contactpunt in Nederland. Dat belet niet dat andere diensten, zoals het Openbaar Ministerie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst rechtstreekse contacten met het OLAF kunnen onderhouden.

In de praktijk was het voor het OLAF evenwel lastig om te achterhalen welke Nederlandse autoriteiten bevoegd zijn om het OLAF bij te staan in sectoren zoals directe uitgaven, wanneer controles ter plaatse op grond van Verordening nr. 1073/99 gepland zijn.

6. Aanbevelingen

6.1. Aanbevelingen aan Nederland

1. De huidige gefragmenteerde aanpak van financiële opsporingen en ontneming van crimineel vermogen moet worden aangepakt om ten volle profijt te trekken van het huidige beleid, het bestaande juridisch kader, de beschikbare capaciteit en de aansturing. (zie 2.3)
2. Voor het gehele strafrechtstelsel moet een duidelijk, controleerbaar proces worden ontwikkeld om vanaf het begin van het onderzoek het proces van ontneming van crimineel vermogen te volgen. Van dit systeem moeten de knelpunten, belemmeringen en beste praktijken worden geïnventariseerd en waar nodig aangepakt. Ook een betere bekendheid met internationale ontnemingsvorderingen is wenselijk. (zie 4.5)

RESTREINT UE

3. De successen en de geleerde lessen in de vijf FinEC-politieregio's met pilotfunctie moeten worden geanalyseerd en na de nodige aanpassingen moet het programma landelijk worden toegepast en permanent getoetst worden. (zie 2.3)
4. Er moet worden doorgedaan met de integratie van financiële onderzoeken. Ter bevordering van de praktijken van de meest succesvolle eenheden en diensten moeten incentives voor deze eenheden en diensten worden overwogen. Dit zou gecombineerd kunnen worden met een regeling waarbij de lokale gemeenschappen hun voordeel doen met het ontnomen crimineel vermogen. De mainstreamingactiviteiten dienen niet tot het rechtshandhavingspersoneel te worden beperkt. Meer rechters en officieren van justitie moeten vertrouwd worden gemaakt met financiële opsporingen en de juridische instrumenten die tegen crimineel vermogen kunnen worden ingezet. (zie 2.3)
5. De status van de financiële rechercheurs zou gestandaardiseerd kunnen worden, onder meer ter bevordering van de samenwerking en de uitwisseling van ervaring, de eenmaking van de gevolgde procedures en ter aanmoediging van een goed human resourcesbeleid. Het aantal financiële rechercheurs moet blijven toenemen. (zie 2.3)
6. De wederzijdse toegang tot gegevensbanken, met name tussen rechtshandavingsinstanties zoals de politie en de belastingdiensten, moet worden verbeterd. Mocht dit niet mogelijk zijn op nationaal niveau, dan moeten op maat gemaakte overeenkomsten inzake gegevensuitwisseling, zoals die in het kader van het EMERGO-project, worden bevorderd. De rechercheurs moeten sneller toegang krijgen tot gegevens betreffende bankrekeningen. (zie 3.4)
7. Er moet voortdurend naar worden gestreefd de beroepsbeoefenaren die met de FIU moeten samenwerken, meer bewust te maken van de meldingsplicht. (zie 3.4)
8. De Nederlandse autoriteiten moeten een meer proactieve houding aannemen ten aanzien van het delen van inlichtingen in Europol-verband, met name ten aanzien van het analysebestand intracommunautaire ploffraude. (zie 3.4)
9. De samenwerking tussen het OLAF en Nederland mag niet beperkt blijven tot douanezaken, maar moet zich ook uitstrekken tot andere gebieden waarop de financiële belangen van de EU beschermd moeten worden. Om het OLAF bij te staan op andere terreinen dan douanezaken moeten de bevoegde Nederlandse autoriteiten worden aangewezen, met name op het gebied van directe uitgaven. (zie 5)

RESTREINT UE

10. De Nederlandse wetgeving betreffende geldsmokkel moet worden verbeterd. Zo moet bijvoorbeeld meer aandacht uitgaan naar kleinere luchthavens, helihavens en andere onderdelen van het vervoersnet die zich lenen tot geldsmokkel. (zie 3.4)

Nederland wordt verzocht het secretariaat-generaal binnen achttien maanden na de aanneming van dit verslag op de hoogte te brengen van de initiatieven die het in het verlengde van deze aanbevelingen heeft genomen. Deze informatie zal worden voorgelegd aan, en indien nodig worden besproken door, de multidisciplinaire groep.

6.2. Aanbevelingen aan de Europese Unie, haar lidstaten, instellingen en agentschappen

1. De EU-instellingen en agentschappen wordt verzocht alle Nederlandse initiatieven ter uitvoering van bovenstaande aanbevelingen te ondersteunen.
2. Het toepassingsgebied van Kaderbesluit 2003/577/JBZ zou opnieuw kunnen worden bekeken, omdat het bevroezingsbevel niet praktisch is in gevallen waarin ook andere onderzoeksmaatregelen nodig zijn.
3. Bepaalde Nederlandse oplossingen, zoals de hierna volgende, in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, die bijzonder efficiënt blijken te zijn, verdienen om als goede praktijken op EU-niveau te worden gepresenteerd en besproken:
 - de innovatieve bestuurlijke aanpak van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit;
 - de tweeledige aanpak van de politie waarbij gespecialiseerde capaciteit gecombineerd wordt met het integreren van financieel rechercheren in de handhavingsketen;
 - de programmatische aanpak, waarbij politie, recherche-instanties en andere spelers samenwerken op basis van complementariteit;
 - de structuur en de functies van het BOOM;
 - de "hybride" functies van de FIU;
 - de door de douane toegepaste risicoanalyses en profiling;
 - het aanvaarden en toewijzen van zaken door het *Functioneel Parket*.
4. De structuur en de werking van de FIU, die bestuurlijk en rechtshandhavingsfuncties succesvol combineert en voorbeeldig samenwerkt met Europol, verdienen op EU-niveau te worden toegelicht en aangemoedigd.

RESTREINT UE

BIJLAGE A

PROGRAMME FOR VISIT

Monday 15 February – Arrival group of experts

Approximately 15:00 – 20:00 hrs: Arrival group of experts.

Tuesday 16 February - Programme in The Hague at the Ministry of Justice (The Hague is the city in which the Dutch Government is seated as well as an international legal capital)

Location: Ministry of Justice, Van Schaikzaal, LJ 0342

- 09:00 hrs: Delegation is driven from the Carlton Ambassador Hotel to the Ministry of Justice
- 09:30 – 10:00 Coffee and word of welcome by Arie IJzerman (Director Law enforcement Department, Ministry of Justice)
- 10:00 – 11:00 Introduction to the Dutch justice system. General outline of the organisation of Police, Public Prosecution Service, Involved Ministries and the Judicial System. (by Lucia Pieters, Ministry of Justice)
- 11:00 – 12:00 General Outline of the Dutch Police organisation (by Karel Schuurman, Ministry of the Interior and Kingdom Relations)
- 12:00 – 13:00: Lunch
- 13:00 – 14:00: Presentation on the Police and financial investigation (Frederik Jansen, Programme Manager FINEC - Police)
- 14:00 – 15:00: Presentation on FIU-Netherlands. (Financial Intelligence Unit) (Robbert Springgorum)
- 15:00 – 16:30: Presentation on the Public Prosecution Service and financial investigation / confiscation (Mariette Horstink, Public Prosecution Service)
- 16:30 – 17:00: Break and Drive to the Peace Palace in The Hague.
- 17:00 – 18:00: Guided tour of the Peace Palace in The Hague (home of the International Court of Justice and the Permanent Court of Arbitration)
- 18:00 – 19:00: Refreshments offered by the Ministry of Justice
- 19:00 – 21:00: Dinner offered by the Ministry of Justice

Wednesday 17 February – Programme in Amsterdam (Capital of the Netherlands)

- 08:00 – 09:00: Delegation is driven from the Carlton Ambassador Hotel to Amsterdam
- Location: BFER, Financial Investigation Unit of the Amsterdam Amstelland Police**
- 09:00 – 10:30: Presentation at the Financial Investigation Bureau of the Amsterdam Police, BFER (Nathalie Maas). A practical demonstration will be given of specific financial investigation methods.
- 10:30 – 11:30: Presentation of the EMERGO project, in which all kinds of information, not least financial, is used to tackle various forms of crime and fraud in the city of Amsterdam.
- 11:30 – 13:00: Guided historic walk through Amsterdam. This guided walk also has the functional purpose of taking the delegation from the Amsterdam Police BFER to lunch near BOOM)
- 13:00 – 14:00: Lunch at Brasserie/ Restaurant Harkema
- Location: BOOM Amsterdam**
- 14:00 - 15:00: Presentation at the Public Prosecution office by BOOM Amsterdam (Proceeds of Crime Bureau of the Public Prosecution Service) (Presentation by Hessel Schuth).
- 15:00 -16:00: Presentation by CJIB, the Central Fine Collection Agency (Presentation by André Regtop).

RESTREINT UE

Thursday 18 February - Programme in Rotterdam (Largest port in Europe and third in the world)

- 09:00 - 10:00: Delegation is driven from the Carlton Ambassador Hotel to Rotterdam.
10:00 – 13:00: **Location: Maasvlakte building of the Customs Organisation.**
10:00 – 10:05: Word of welcome by the Customs Organisation.
10:05 – 11:05: Presentation by the FIOD or the Special Fiscal Information and Investigation Service and Economic Investigation Service (Presentation by Jan Hermans).
11:05 – 12:05: Presentation by the Functioneel Parket or the Financial, Environmental and Food Safety Offences Office. This presentation includes information about VIC or the real estate information system (Presentation by Yvonne van der Meer)
12:05 – 13:00: Customs organisation demonstration of containerscan and presentation on CIC, or Customs Information Centre (Presentation by Leo van Veen and Pieter de Bruijn).
13:30 – 15:00: Lunch
15:00 -16:00: Return journey to Carlton Ambassador Hotel in The Hague.

Friday 19 February – Q&A at the Ministry of Justice in The Hague.

Location (Ministry of Justice H. 9.45)

- 10:00 – 13:00: A conference room and lunch is provided by the Ministry of Justice. The group of experts is given time to meet representatives from organisations that were given during the week. Any remaining questions that the members of the delegation may have can be answered at this time.

RESTREINT UE

BIJLAGE B

LIST OF PERSONS INTERVIEWED

Ministerie van Justitie – Ministry of Justice

Arie IJzerman – Director law enforcement/ Deputy Director General

Pauline den Ambtman Verbruggen – Head Fraud and financial crime department

Lucia Pieters – Programme Manager FINEC

Don O’Floinn – Policy Advisor FINEC

Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Ministry of the Interior and Kingdoms relations

Karel Schuurman

Joost Bruinsma

Openbaar Ministerie – Public Prosecution Service

Mariette Horstink

BFER – Financial Investigation Bureau of the Amsterdam Amstelland Police Corps.

Marc Schuurman – head

Natalie Maas

EMERGO – Project in Amsterdam in which multiple agencies cooperate in combating and preventing organised crime in a specific area.

Laura Voorham

Functioneel Parket - The Financial, Environmental and Food Safety Offences Office of the Public Prosecution Service

Yvonne van der Meer – public prosecutor

BOOM – Proceeds of Crime Bureau

Hessel Schuth: Head

RESTREINT UE

VTSPN – Organisation for Police Cooperation in the Netherlands

Frederik Jansen – National Programme Manager FINEC for the Dutch Police

Martin van Eijck

FINEC – Financial and Economic Crime Programme of the Police in the Netherlands.

Frederik Jansen – Programme Manager FINEC

Martin van Eijck

FIU - Financial Intelligence Unit

Robbert Springorum – Deputy Head

CJIB – Central Fine Collection Agency

André Regtop – CEO

Astrid Scheidema – Legal Policy Advisor

Eric Tanahatoe

FIOD- Special Fiscal Information and Investigation Service and Economic Investigation Service

Jan Hermans – CEO

Rudmer Dalstra

DOUANE - Customs Office

Leo van Veen

RESTREINT UE

BIJLAGE C

LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

ACRONYM ABBREVIATION TERM	ENGLISH EXPLANATION
AFM	Dutch Authority for the Financial Markets
ARO	Asset Recovery Office
AWF	Analytical Work File
BFER	Bureau of Financial and Economic Crime Investigation
BFT	Bureau of Financial Supervision
BIBOB	Promotion of Integrity Assessments by Public Administrations
BOOM	Public Prosecution Service's Criminal Assets Deprivation Bureau (Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie)
CCP	Code of Criminal Procedure
CJIB	Central Fine Collection Agency
COSPOL	Comprehensive Operational, Strategic Planning for the Police
EC	European Community
ECHR	European Convention on Human Rights
EJN	European Judicial Network
EU	European Union
FEC	Financial Expertise Centre
FINEC	Programme for Reinforcement of Measures against Financial and Economic Crime
FIOD	Financial Investigation and Intelligence Service
FIU	Financial Investigation Unit
FP	Financial, Environmental and Food Safety Offences Office

RESTREINT UE

IRC	International Centre for Legal Assistance
JHA	Justice and Home Affairs
JIT	Joint Investigation Team
JLS	Justice, Freedom and Security
KLPD	National Police Services Agency
LIEC	National Information Centre
MDG	Multidisciplinary Group on Organized Crime
MOT	Office for the Disclosure of Unusual Transactions (Meldpunt Ingebruikelijke Transacties)
MTIC	Missing Trader Intra-Community (Fraud)
NMa	Dutch Competition Authority
NPC	National Platform on Crime Control (Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing)
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OLAF	European Anti-Fraud Office
RIEC	Regional Information and Expertise Centre
ROCTA	Russian OCTA
RWD	Royal Service for Road Traffic
SID	Social Investigation Division
STR	Suspicious Transaction Report
UK	United Kingdom
UTR	Unusual Transaction Report
VAT	Value Added Tax
VIC	The Real Estate Intelligence Centre