



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Follow the money!

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



# Follow the money!

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

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

### **Onze missie**

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

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

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

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

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

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

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

# Inhoud

1. Inleiding	6
2. Aanleiding en doel	6
3. Bevindingen en deelconclusies	7
4. Algemene conclusie	10
5. Aanbevelingen	11

## **Bijlagen**

I Afkortingen	15
II Overzicht achtergronden, programma's en projecten aanpak financieel- economische criminaliteit	16
III Begrippenkader	25
IV Bronnen	27
V Geïnterviewde personen/organisaties	28

# Voorwoord

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

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

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

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

Daarmee bevat dit rapport naar de mening van de Inspectie ook voldoende aanknopingspunten voor de kwartiermaker Nationale Politie om bij de inrichting van de nieuwe politieorganisatie het financieel-economisch denken ook in de totale politieorganisatie te borgen als een tactisch opsporingsmiddel voor alle politiemedewerkers. Zo kan er een robuuste politieorganisatie worden neergezet die met haar partners er voor kan zorgen dat er niet alleen voldoende kwaliteit

wordt geleverd maar ook voldoende resultaat. De uitdaging is dan nog wel om die resultaten ook onomstotelijk vast te stellen en zichtbaar te maken.

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

J.G. Bos

*Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie*

# Samenvatting

## 1. Inleiding

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

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

## 2. Aanleiding en doel

Uit een tussentijdse evaluatie van het programma FinEC Politie blijkt dat financieel opsporen en afnemen<sup>3</sup> bij politie en Openbaar Ministerie (OM) nog onvoldoende zijn geborgd<sup>4</sup>. Het programma FinEC Politie boekt nog onvoldoende voortgang. Met dit onderzoek geeft de Inspectie inzicht in hoeverre de hoofddoelstelling van het programma FinEC Politie door de politie aan het eind van 2011 is gerealiseerd; is de politie meer en beter financieel gaan opsporen? Dit doet zij door inzicht te verschaffen in de mate waarin het programma FinEC Politie is geïntegreerd in de werkprocessen van de politie en de mate waarin de medewerkers op de verschillende niveaus binnen de politieorganisaties zijn toegerust voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit. De bevindingen uit het onderzoek kunnen mogelijk handvatten bieden om de verdere professionalisering van de financieel-economische opsporing bij de

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

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

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

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

politieorganisaties en de samenwerking in het kader van het huidige ketenprogramma 'Afpakken' te versterken.

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

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

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

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

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

## 3. Bevindingen en deelconclusies

### *Organisatorische inbedding*

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

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



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

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

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

#### *Toerusting*

De politie dient toegerust te zijn om financieel-economisch opsporen toe te passen. Hierbij zijn kennis, capaciteit en prioriteit belangrijke factoren voor het toepassen van deze vorm van opsporen. Kennis zonder toepassing leidt immers niet tot de noodzakelijke ervaring en vaardigheden. Voor het daadwerkelijk toepassen van financieel opsporen is het van belang dat medewerkers zijn vrijgemaakt voor deze taak<sup>5</sup>. In tegenstelling tot het districts- en regionaal niveau zijn op wijkniveau in de regel nauwelijks medewerkers voor deze taak vrijgemaakt. Ten opzichte van de niet-FinEC-regio's is er binnen de FinEC-regio's meer capaciteit voor financieel opsporen beschikbaar. Bij veel organisaties is sprake van een ontoereikende capaciteit. Onvoldoende beschikbare capaciteit is de belangrijkste reden om niet tot afnemen over te gaan. Naast haalbaarheid, capaciteit en expertise is prioriteit een van de veelgenoemde redenen om tot afnemen over te gaan. Op wijk- en districtsniveau speelt daarbij de waan van de dag een belangrijke rol, "bloed gaat voor geld". Tevens kennen de wijk en het district veel prioriteiten, maar geen posterioriteiten. Tactisch leidinggevend geven organisatiebreed onvoldoende prioriteit aan financieel opsporen.

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

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

### *Interne, interregionale en ketensamenwerking*

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

### *Doelconvergentie*

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

### *Ketenregie*

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

### *Gedeelde analyse*

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

### *Informatiecoördinatie*

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

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

werking en integrale besluitvorming tussen ketenpartners is nog onvoldoende tot stand gekomen.

#### *Resultaten FinEC*

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

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

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

## **4. Algemene conclusie**

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

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

## 5. Aanbevelingen

### *Verbeteren organisatorische borging*

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

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

### *Verbeteren integriteit van de stuur- en verantwoordingsgegevens*

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

ervaring en evaluaties binnen het programma FinEC Politie zorg te dragen voor de totstandkoming van betrouwbare en integere sturings- en verantwoordingsgegevens bij alle bij financieel-economische opsporing betrokken (keten)partners.

#### *Verbeteren fundament programmatisch handhaven*

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

De samenwerkingsaspecten zijn wel onderdeel van het programma, maar zijn onvoldoende doorontwikkeld.

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



# Bijlagen

# Bijlage 1

## Afkortingen

ARO	Asset Recovery Office
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BR-en	Bovenregionaal Recherche eenheden
BVE	Budget Verdeel Eenheid
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCR	Coördinatiecommissie Rijksrecherche
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
IPOL	Informatie Politie
EU	Europese Unie
FinEC	Financieel-Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket
Fte	Fulltime equivalent
HBO	hoger beroepsonderwijs
Inspectie	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
Ministerie van VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PVAGM	Programma Versterking Aanpak Georganiseerd Misdaad
RBP	Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie
RC	Rechter-commissaris
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RKC	Raad van Korpschefs
ROI	Return On Investment
RVH	Raad van Hoofdcommissarissen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, relevant, tijdgebonden
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VbBV	Veiligheid begint bij Voorkomen
WO	wetenschappelijk onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum



# Bijlage 2

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

### *Inleiding*

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw ziet de Nederlandse regering de noodzaak om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit te versterken. De jurisprudentie van het Hof in Straatsburg bood hiertoe ook de mogelijkheid<sup>1</sup>.

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

### **Grondslag**

#### *De strafrechtelijke aanpak*

De basis voor de strafrechtelijke aanpak is beslag. Onder inbeslagname van enig voorwerp wordt verstaan het onder zich nemen of gaan houden van dat voorwerp ten behoeve van strafvordering<sup>2</sup>. Inbeslagname kan een aantal doeleinden dienen waaronder het aantonen van wederrechtelijk verkregen voordeel, verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer<sup>3</sup> en veiligheidsstelling in verband met een mogelijke ontnemingmaatregel<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> De Europese jurisprudentie bood meer ruimte voor ontnemingmaatregelen dan de Nederlandse wetgeving.

<sup>2</sup> Artikel 134 Wetboek van Strafvordering.

<sup>3</sup> Artikel 94 Wetboek van Strafvordering.

<sup>4</sup> Artikel 94a Wetboek van Strafvordering.

Vatbaar voor verbeurdverklaring (te gelde maken door de staat) zijn die voorwerpen die geheel of voor een groot gedeelte door middel van strafbare feiten zijn verkregen zoals geld verdiend met de verkoop van verdovende middelen, voorwerpen waarmee het strafbare feit is begaan (bedrijfskapitaal voor handel in drugs of in gestolen goederen, scooter) of voorbereid (laptop of telefoon)<sup>5</sup>.

Vatbaar voor onttrekking aan het verkeer (vernietigen) zijn die voorwerpen die voor een groot gedeelte door middel van strafbare feiten of uit de winst hiervan zijn verkregen of waarmee het feit is voorbereid of uitgevoerd. Het moet hier wel gaan om een voorwerp waarvan het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang<sup>6</sup>.

De politie kan ook voorwerpen die kunnen dienen om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen in beslag nemen. Het gaat hierbij ook om de vraag over hoeveel voordeel<sup>7</sup>. De politie kan hiervoor bijvoorbeeld bankafschriften in beslag nemen (om aan te tonen hoeveel geld de verdachte heeft), maar ook auto's, scooters, een fornuis. Dit kan als deze voorwerpen niet via de legale weg verkregen maar gefinancierd met crimineel geld. Deze voorwerpen zijn vatbaar voor ontneming.

De term witwassen blijkt in de praktijk tot verwarring te hebben geleid<sup>8</sup>. In beleidstukken wordt het vaak als een ingewikkeld concept voorgesteld waar verschillende handelingen (verkrijgen, plaatsen, verhullen, integreren) aan te pas komen. Deze handelingen volgen elkaar in chronologische volgorde op, waardoor het lijkt dat pas sprake is van witwassen als het criminele geld uiteindelijk ook in de legale economie is geïnvesteerd. Voor opsporingsonderzoeken is dit absoluut geen vereiste. In de opsporingsdossiers draait het namelijk alleen om de juridische invulling van artikel 420bis Sr.

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

#### De bestuurlijke aanpak

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

#### Ontnemingswetgeving

Het afnemen van financieel voordeel uit criminele activiteiten heeft vanaf de jaren negentig al prioriteit bij de Nederlandse overheid. Dit is mede ingegeven door de jurisprudentie van het Hof in Straatburg. Sinds 1993 kent Nederland de ontnemingswetgeving (Pluk ze!). Daarnaast vond in 2003 een wetswijziging plaats. Het doel hiervan was verbetering van de toepassing van de ontnemingswetgeving, door het wegnemen van in de rechtspraak geconstateerde belemmeringen en door

<sup>5</sup> Artikel 33a Wetboek van Strafvordering.

<sup>6</sup> Artikel 36c Wetboek van Strafvordering.

<sup>7</sup> Artikel 36e Wetboek van Strafrecht.

<sup>8</sup> Witwassen. CBA monitor 2009.

stroomlijning van de regeling. Verder is de rechterlijke controle versterkt. Ten slotte is de mogelijkheid om schijnconstructies aan te pakken verbeterd.

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

## Programma's en projecten vanaf 2007

### *Project Veiligheid begint bij Voorkomen*

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

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

### *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad*

De bestrijding van georganiseerde misdaad vergt een samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Voor de thema's mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en verweving van onderwereld en bovenwereld heeft het kabinet Balkende IV in 2007 voor een programmatische aanpak gekozen. Bij deze thema's zal ook aandacht worden besteed aan de inzet van diverse instrumenten om criminele vermogens af te nemen.

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

Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak merkt het kabinet op dat een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad een adequaat ingerichte en toegeruste bestrijdingsorganisatie vergt, zowel op landelijk, bovenregionaal als regionaal niveau. Naast het versterken van de informatiepositie en -analyse en het verder professionaliseren van de bestrijdingsorganisatie (betere samenwerking tussen verschillende opsporingsonderdelen) is financieel opsporen een onmisbaar instrument. Financiële opsporing, witwasbestrijding en het afnemen van crimineel vermogen dienen daarom een integraal onderdeel te zijn van de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad. De evaluatie van het project Financieel Rechercheren<sup>9</sup> heeft volgens het kabinet uitgewezen dat een verdere, gerichte versterking van de financiële opsporingsfunctie binnen de politie en de expertise bij het OM nodig is. Het kabinet meldt dat in het kader van het programma FinEC Politie concrete plannen hiertoe worden uitgewerkt.

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

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

Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de bovenregionale recherche eenheden (BR-en) en het KLPD (NR). Substantiële verbetering kan alleen worden bereikt door de inbedding van financieel opsporen in de dagelijkse processen (ook in de wijk) en de uitbreiding van de formatie met opgeleide FinEC-medewerkers op elk niveau. De leidinggevenden zijn als resultaatverantwoordelijke een belangrijke doelgroep in het programma. Het programma FinEC Politie wordt getypeerd als een inrichtingsprogramma, wat betekent dat de nadruk ligt op het verbeteren van de interne politieorganisatie om de opsporing van financieel-economische criminaliteit effectiever te laten zijn. Het landelijk programmabureau FinEC heeft met de FinEC-organisaties resultaatafspraken gemaakt (ontnemingen groter dan investeringen), waardoor het programma deels ook gekwalificeerd kan worden als een verrichtingsprogramma.

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

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

- fraudebestrijding en
- financiële opsporing en vervolging.

<sup>9</sup> Het ei van Colombo? Evaluatie van het project Financieel Rechercheren, april 2002.

Enkele belangrijke bevindingen zijn, dat:

Binnen de korpsen een geringe beleving is van de ernst van financieel-economische criminaliteit (van hoog tot laag);

Bij de politie besaat grote teleurstelling over het vervolgetraject. Het OM constateert dat de onderbouwing van de schattingen van de politie in veel gevallen te wensen overlaat;

Veelvoorkomende vormen van fraude vallen buiten de boot door de stelselmatige prioritering van zware, complexe zaken (tot frustratie van andere partijen);

Financieel opsporen wordt als een extra werkdruk beleefd, maar in de uitvoering ontbreekt deskundige ondersteuning.

Financieel opsporen wijkt af van de normale routine, die extra aandacht vereist.

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

#### *Programma Afpakken*

De minister van VenJ wil financieel opsporen en het afnemen van crimineel geld en goederen (inclusief 'patseraanpak' en conservatoir beslag)<sup>10</sup> verder versterken. De ondermijning van de samenleving door criminele organisaties moet worden voorkomen. Een goede rechtshandhaving vraagt nadrukkelijk om het wegnemen van het profijt van criminele activiteiten. Het OM, de politie en het platform Bijzondere Opsporingsdiensten hebben deze visie vormgegeven in het ketenprogramma Afpakken. Het programma moet er voor zorgen dat in de keten meer, slimmer en effectiever vermogen van criminelen wordt afgepakt.

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

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

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

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

## Nader uitwerking programma Financieel Economisch Opsporen Politie

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

De financieel-economische invalshoek bij de aanpak van criminaliteit staat in de kinderschoenen. Het is overwegend een terrein van specialisten, geïsoleerd van de andere politieprocessen. De situatie is in het algemeen sterk voor verbetering vatbaar. Financieel Economische criminaliteit wordt niet alleen gezien als een vorm van criminaliteit maar vooral ook als een kansrijk opsporingsstrategie (een strategie om andere vormen van criminaliteit aan te pakken).<sup>11</sup> Het programma FinEC Politie is gericht op de regionale korpsen, de BR-en en het KLPD (NR). Het initiatiedocument van het programma FinEC Politie uit december 2007 wordt als programmaplan beschouwd.

### Uitgangspunten

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

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

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

<sup>11</sup> Initiatiedocument Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007.

### Formatie en opleiding

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

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

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

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

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

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

Het programma FinEC Politie voorziet voor deze groep een formatie-uitbreiding van 33,4 fte. Naast uitbreiding van capaciteit door externe instroom worden een beperkt aantal rechercheurs met affiniteit voor FinEC opgeleid. Uitgangspunt is dat in de pilotkorpsen 10% van alle recherchepersoneel

een opleiding van 15 dagen krijgt. Daarna is structureel een driedaagse opleiding met een jaarlijkse opfris- en uitbreidingsmodule nodig

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

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

#### Prestaties

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

Bij de aanvang van het programma is het uitvoeren van een nulmeting op alle organisatieniveaus onontbeerlijk. Op basis van deze meting kan een referentiekader voor een monitor worden ontwikkeld, die kan dienen voor beoordeling van de ontwikkeling op het gebied van organisatie, opleiding en ontnemingsresultaten. Bovendien vormt de meting mede de basis voor de besluitvorming over een efficiënte en effectieve inzet van middelen bij de aanvang van het programma FinEC Politie.<sup>12</sup>

In 2008 is door middel van een nulmeting inzicht gekregen in de FinEC-situatie bij de regio's. Uit deze meting kwam naar voren dat binnen de politie de resultaten op het gebied van financieel-economische criminaliteit behoorlijk divers is. Sommige regio's nemen vrijwel geen geld af en/of leggen vrijwel geen conservatoir beslag terwijl andere regio's een geheel tegenovergesteld beeld laten zien.<sup>13</sup>

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

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

<sup>12</sup> Initiatiedocument Programma Financieel Economisch Opsporen politie, december 2007.

<sup>13</sup> Uit kilo's, kerels en pegels, operatie opsporing/programma financieel-economische criminaliteit, november 2008.



plaatsvinden om deze invalshoek te borgen.

Door middel van SMART geformuleerde doelstellingen kunnen de resultaten van de investeringen meetbaar worden. Volgens het programma FinEC Politie is het nog niet mogelijk de beoogde ontnemingsresultaten SMART te benoemen. De beschikbare cijfers zijn daarvoor onvoldoende en niet voldoende betrouwbaar. Daarvoor is een onderzoek in de vorm van een nulmeting nodig. De voortgang en ontnemingsresultaten kunnen gedurende het programma door middel van monitoring voortdurend worden gevolgd en bijgestuurd. Daarbij wordt opgemerkt dat het toerekenen van een afneemresultaat aan één van de betrokken samenwerkende partijen de samenwerking met de partners tegenwerkt. Daarom dienen criteria ontwikkeld te worden die recht doen aan de inspanningen van iedere betrokken partner.<sup>14</sup>

Een korps dat gebruik maakt van het programma FinEC Politie moet aan een aantal minimum inrichtingseisen voldoen om de financieel-economische component van criminaliteit gestalte te kunnen geven zoals kwaliteit en kwantiteit van financieel deskundigen en de inrichting van processen. Daarnaast wordt aan een korps diverse resultaatverplichtingen opgelegd bijvoorbeeld indicatoren voor bepaalde thema's.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Initiatiedocument Programma Financieel Economisch Opsporen politie, juni 2007.

<sup>15</sup> Uitgangspunten Aanpak Programmavoorstel FinEC Politie.

# Bijlage 3

## Begrippenkader

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

# Bijlage 4

## Bronnen

### Kamerstukken:

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 268, nr.1 (reactie op eindrapport WODC inzake evaluatie van de ontnemingswetgeving)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10 (Bestrijding Georganiseerde Criminaliteit)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 684, nr. 92 (Veiligheid begint bij Voorkomen)

### Programma's:

Project Veiligheid begint bij Voorkomen (Vbbv)

Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit (PVAGM)

Uitgangspunten Aanpak Programmavoorstel FinEC Politie, maart 2007

Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, juni 2007

Programma Financieel Economisch Opsporen Politie, strategie en concretisering met beperkt budget, december 2007

Programma Financieel-economische Criminaliteit, visie en plan van aanpak Openbaar Ministerie, januari 2008

Plan van Aanpak ketenprogramma Afpakken (inclusief annotatie), juni 2011

### Evaluaties/onderzoeksrapporten:

Het vermogen te ontnemen, Eindrapport Evaluatie van de ontnemingswetgeving, WODC, 1998

Het ei van Columbo, evaluatie Project Financieel Rechercheren, Faber en Van Nunen, 2002

Evaluatie grote ontnemingszaken, WODC, 2004

Rapport Bestrijden, witwassen en terrorismefinanciering, Algemene Rekenkamer, 2008

Nationaal dreigingsbeeld 2008, KLPD – Dienst IPOL, oktober 2008

Verantwoording Veiligheid begint bij voorkomen, april 2010

Evaluatieverslag over de vijfde ronde van wederzijdse evaluaties "Financiële criminaliteit en financieel opsporen", verslag over Nederland, Raad van Europa, 2010

Programma FinEC Politie, Review. programma FinEC Politie: inrichten en verrichten, Twynstra Gudde, september 2010

Nationaal onderzoek winkelcriminaliteit 2010 van Detailhandel Nederland

### Andere bronnen:

Toezietskader Integraal Toezicht Jeugdzaken, kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl)

Activiteiten- en bestedingsplannen, Operatie Opsporing 2011, januari 2011

Landelijke prioriteiten politie 2011-2014 (DB KBB, 10 januari 2011)

Kaderbrief OM 2008

Adviesdocument FinEC Resultaatmeting en -sturing, 12 mei 2011

Registratie van resultaten, Programma Financieel-economische Criminaliteit, 7 november 2011

Memo over beslag van programmabureau FinEC d.d. 7 november 2011

Gegevens formatie-uitbreiding, conservatoir beslag en/of wederrechtelijk verkregen voordeel van programmabureau FinEC en BOOM

Financiële aanpak in het nieuwe politiestel, programma FinEC Politie, augustus 2011

Aanwijzing ontneming (2009A003), Openbaar Ministerie

Diverse documenten van het programmabureau Financieel-economische Criminaliteit

Kookboek Met recepten tegen 'Fout geld', Programma FinEC Politie en de politieregio's Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands Midden, IJsselland en Kennemerland

# Bijlage 5

## Geïnterviewde personen/ organisaties.

<b>Politie</b>	<p>Politieregio's (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</p> <p>Bovenregionale Recherche (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</p> <p>KLPD (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</p> <p>Nationale Recherche (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</p> <p>Koninklijke Marechaussee (operationeel, tactisch en strategisch niveau)</p> <p>Programmabureau FinEC, waaronder de programmamanager FinEC</p>
<b>Openbaar Ministerie</b>	<p>Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie</p> <p>Functioneel Parket, waaronder programmamanager programma Afpakken</p> <p>Programmamanager Programma Financieel-economische Criminaliteit Openbaar Ministerie</p> <p>Parket-Generaal</p>
<b>Bijzondere Opsporingsdienst(en)</b>	<p>FIOD</p>
<b>Ministerie van Veiligheid en Justitie</b>	<p>Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding</p> <p>Directoraat-Generaal Politie</p>
<b>Overige(n)</b>	<p>Belastingdienst</p>

# Colofon

Dit rapport is een uitgave van:  
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
T 070 426 7343  
[www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)

Layout: Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Fotografie: ANP Photo

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | April 2012

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

Publicatienr.: 13506



