

Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing (2021)

L.N. de Swart, G.P.J.M. op 't Hoog, B.M.J. Slot, A. Winkel (Ecorys)
Politiekunde 108

Thema: 1.10 Opsporing

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat de ervaringen van financieel rechercheurs in de dagelijkse praktijk zijn, welke knelpunten zij ervaren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden en waaraan behoefte bestaat om financieel rechercheren verder te ontwikkelen. Hierbij kijken de onderzoekers naar voorbeelden uit zowel binnen- als buitenland en wordt bekeken in hoeverre deze mogelijke voorbeelden breed in Nederland kunnen worden geïmplementeerd. Alvorens dit doel nader toe te lichten, is het van belang toe te lichten wat financieel rechercheren behelst.

Onderzoeksvragen:

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: wat zijn de succesvolle ervaringen binnen bepaalde eenheden en in andere EU-landen met het financieel rechercheren (de opsporing van criminele geldstromen) en in hoeverre kunnen deze breed in Nederland worden geïmplementeerd?

Methoden van onderzoek

- Literatuurstudie
- Interviews met experts
- Casestudies

Samenvatting

Financieel rechercheren kan in verschillende typen zaken van toegevoegde waarde zijn: het kan bijdragen aan de identificatie van slachtoffers en daders, het identificeren van criminele handelingen, het ontwikkelen van informatie, het verzamelen van bewijs tot aan de vervolging, berechting en uiteindelijk ontneming van crimineel verkregen vermogen. Het is een horizontaal instrument met toegevoegde waarde voor onderzoek en bestrijding van bijna elk type misdaad. Binnen de politieorganisatie wordt financieel rechercheren niet alleen als specifieke expertise toegepast, maar kunnen agenten die werkzaam zijn op districtsniveau of in een basisteam eveneens financiële rechetaken hebben. Naarmate financiële bewijsvoering een belangrijkere rol gaat spelen binnen opsporingsonderzoeken, moet financieel rechercheren breder gedragen worden in de handavingsketen.

Ter voorbereiding van het EU-voorzitterschap heeft Ecorys in opdracht van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid een studie gedaan naar knelpunten die opsporingsinstanties binnen de EU-lidstaten ervaren en de behoeften die bestaan om financieel rechercheren verder te ontwikkelen. Hoewel uit het onderzoek bleek dat Nederland één van de landen is waarin de ontwikkeling en toepassing van het financieel rechercheren relatief ver gevorderd is, liet het tevens zien dat in de praktijk grote verschillen bestaan tussen de EU-landen in de wijze waarop financieel rechercheren is ontwikkeld en hoe het wordt ingezet.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is informatie verkregen door middel van literatuuronderzoek en groepsinterviews met financieel rechercheurs uit verschillende eenheden van de Nationale Politie. Op basis hiervan is een overzicht gemaakt met besproken problemen, best practices en wensen. Uit deze lijst met best practices zijn twintig best practices vervolgens voorgelegd aan vertegenwoordigers van verschillende politie-eenheden, waarna zij een selectie hebben gemaakt van vijf casestudies, welke verder zijn uitgewerkt:

1. Afpakteams
2. Versterking samenwerking
3. Maatschappelijk herbestemmen
4. De financiële component in het initiële onderwijs
5. In Rem

Knelpunten binnen financieel rechercheren

Behoeften en wensen van financieel rechercheurs kunnen onderverdeeld worden in verschillende typen behoeften, zoals eerder beschreven door Ecorys (2015): Wettelijke (juridische) instrumenten, technische hulpmiddelen, data en informatie, kennis en ervaring, samenwerking, organisatie en cultuur, en – overkoepelend – nationaal beleid en strategie. In deze studie geldt dit raamwerk als uitgangspunt om te kijken naar de huidige stand van zaken op het vlak van financieel rechercheren.

Rechercheurs zijn redelijk tevreden over de beschikbare wettelijke middelen in eigen land. Wel geven zij aan dat voor hen onduidelijk is wat de buitenlandse wettelijke regels zijn, terwijl dit voor het uitvoeren van opsporingsonderzoeken met grensoverschrijdende componenten van belang is.

Rechercheurs geven aan over het algemeen te beschikken over voldoende technische middelen, alhoewel zij niet altijd gebruik kunnen maken van de juiste software. Daarnaast zijn programma's traag of functioneren niet naar behoren en hebben niet alle teamleden toegang tot beschikbare programma's. Een grote hoeveelheid wachtwoorden zorgt soms voor praktische problemen.

De gebruikte datasystemen bevatten gedeeltelijk unieke informatie en gedeeltelijk gelijke informatie, waardoor meerdere systemen gebruikt moeten worden om benodigde informatie te vergaren. Tevens blijkt uit gesprekken met rechercheurs dat zij slechts beperkte mogelijkheden hebben voor het delen van informatie met derden, zowel binnen de eigen organisatie, binnen het handhavingsnetwerk, bij toezichthouders en anderen. Dit wordt als belemmering ervaren.

Financieel rechercheurs merken op dat zij voldoende kennis en ervaring bezitten, voortvloeiend uit hun dagelijkse werkzaamheden, maar dat zij niet altijd ingezet worden op de specialistische zaken waar zij het beste bij passen. Dit leidt tot frustratie en in sommige gevallen tot het verlaten van de organisatie. Daarnaast zou binnen de politieorganisatie idealiter elke politiemedewerker over basiskennis op het gebied van financiële opsporing moeten beschikken. Echter, dit besef is niet altijd aanwezig en er is vaak onvoldoende financiële analysecapaciteit beschikbaar binnen de informatieorganisatie. Dit speelt ook binnen het handhavingsnetwerk; het OM en de rechterlijke macht hebben niet altijd voldoende kennis.

Samenwerking vindt plaats op meerdere niveaus. Sommige samenwerkingen verlopen naar redelijke tevredenheid, zoals de samenwerking binnen de politieorganisatie en die binnen het RIEC. Samenwerking met partners in het handhavingsnetwerk, met uitzondering van het RIEC, wordt als moeizamer beschouwd, bijvoorbeeld doordat informatie ruw, niet volledig, of traag aangeleverd wordt. Internationale samenwerking verloopt tevens moeizaam door langdurige procedures.

Een andere randvoorwaarde is de inbedding van financieel rechercheren in de politieorganisatie en politiecultuur. In de praktijk blijkt de ruimte voor medewerkers met een financieel taakaccent onvoldoende te zijn, samen met een onvoldoende besef van de toegevoegde waarde van financieel rechercheren. Innovaties komen langzaam tot stand, waardoor de politie soms achter de feiten aanloopt. Tot slot bestaat onduidelijkheid over welke eenheid of organisatie projecten heeft lopen, waardoor overlap ontstaat.

Uit interviews blijkt dat dat financieel rechercheren nog geen solide onderdeel is van het politie-DNA en dus geen vast onderdeel vormt van het beleid en de strategie. Financiële zaken krijgen doorgaans minder prioriteit dan andersoortige zaken en er is een sterke focus op afpakresultaten, waardoor de prioritering verschuift.

Casestudie 1 – Afpakteams

De casestudie Afpakteams richt zich op de organisatie en aanpak (werkwijze) van de afpakteams. Er zijn zeven afpakteams onderzocht. Bij elk van de afpakteams is in kaart gebracht sinds wanneer en tot wanneer zij actief zijn, de aanleiding voor oprichting, de insteek van het team, doel, samenstelling, targets, bron en selectie van signalen en afdoening.

Uit de casestudie blijkt dat binnen de verschillende eenheden in Nederland een grote diversiteit aan afpakteams bestaat. Teams verschillen onder anderen in doelstelling, samenstelling en aanpak. Grofweg bestaan twee typologieën. De eerste typologie wordt gevormd door de teams die uit eigen initiatief zijn opgericht met als doel de afpakresultaten te verbeteren en financieel rechercheren breder uit te leren (het 'kweekvijver effect'). Deze teams zijn autonoom, bestaan vaak uit een beperkt aantal partijen en leggen uiteindelijk zelf beslag op goederen. De tweede typologie beslaat de teams die zijn opgericht met gelden van het OM. Deze teams hebben niet zozeer een focus op het uitleren van financiële kennis en kunde, bestaan uit meerdere ketenpartners en leggen minder focus op het zelf leggen van beslag. Kenmerkend voor alle teams is de focus op de 'korte klap'.

Dit leidt tot drie aanbevelingen. Het doel van het afpakteam is van grote invloed op de manier waarop de andere indicatoren worden ingericht en toegepast. Eenheden die een afpakteam willen oprichten wordt aangeraden om eerst het doel van het team scherp te krijgen alvorens invulling te geven aan andere aspecten. De inrichting is sterk afhankelijk van het doel, de insteek en de reden tot opzetting van het team. Daarnaast speelt ook de context waarin het team opereert een grote rol.

De teams die het afpakteam tevens als manier zagen om financieel rechercheren uit te leren binnen de politieorganisatie laten zien dat deze opzet doorgaans succesvol was. Het betrekken van basisteams leidde tot meer bewustwording van het belang van financiële opsporing en zorgde voor meer bekendheid op het gebied van financiële opsporing. Het wordt daarom gedefinieerd als best practice.

Van de zeven teams in de analyse zijn twee teams inmiddels opgeheven en staan drie teams in de kinderschoenen. De overige teams lijken effectief te zijn in het afpakken van crimineel vermogen. Om een gegronde conclusie te kunnen trekken is echter een nulmeting nodig, samen met een regelmatige evaluatie. Daarnaast zou een procesbeschrijving van de teams helpen met het in kaart brengen van effectieve elementen, samen met de redenen daarvoor. Dit zou andere eenheden die overwegen een afpakteam op te zetten kunnen helpen.

Casestudie 2 - Maatschappelijk herbestemmen

De casestudie richt zich op de inbedding van maatschappelijk herbestemmen in de politieorganisatie. Daarnaast focust de analyse zich op de meerwaarde die maatschappelijk herbestemmen de politieorganisatie biedt. Als onderdeel van de casestudie is onderzocht hoe twee vooruitstrevende landen op gebied van maatschappelijk herbestemmen dit hebben ingebed, en welk effect het herbestemmen heeft gehad op de politieorganisaties aldaar. Hierbij draagt de casestudie bij aan het juridisch onderzoek wat het OM momenteel uitvoert.

In Nederlandse context is slechts één voorbeeld beschikbaar van de procedure. Dit betreft de Sila Inua, een schip ontworpen voor poolexpedities dat in beslag werd genomen door de eenheid Rotterdam tijdens een doorzoeking. Omdat een dergelijk traject niet eerder doorlopen was, hebben de politie en het OM stap voor stap moeten onderzoeken hoe men tot

herbestemming kon komen. Uit deze casuïstiek blijkt dat herbestemming van afgenomen goederen onvoldoende ingebed is in de Nederlandse wetgeving en handavingsketen. De mogelijkheid tot maatschappelijk herbestemmen staat nauwelijks op de radar van de politieorganisatie.

In Italië is maatschappelijk hergebruik sterker ingebed. Italiaanse wetgeving op dit gebied was met name bedoeld ter bestrijding van de maffia. Na een gegronde beslaglegging wordt een goed in bewaring genomen door de ANBSC, waarna zij het goed zelf herbestemmen of het herbestemmen aan een derde partij. De ANBSC ziet toe op de manier waarop het goed wordt ingezet. Het maatschappelijk herbestemmen van goederen heeft in Italië drie grote voordelen. Het biedt de mogelijkheid aan de overheid om te tonen dat het daadkrachtig kan optreden tegen georganiseerde criminaliteit. Het geeft daarnaast de mogelijkheid om goederen aan bepaalde buurten of regio's terug te geven. Tot slot fungeert het herbestemmen als strategie om steun van de samenleving te bewerkstelligen.

In Schotland wordt een ander model gehanteerd. Daar stelt de 'proceeds of crime'-wetgeving het OM in staat om in beslaggenomen goederen om te zetten in liquide middelen als onderdeel van een rechtszaak. De opbrengsten komen toe aan het CashBack for Communities programma. Dit programma beheert de vrijgekomen gelden vanuit inbeslaggenomen crimineel verkregen goederen en vermogens. Het programma is gericht op het ondersteunen van maatschappelijke projecten, en concentreert zich op projecten voor jongeren gericht op voorkomen van crimineel gedrag.

Uit de Italiaanse en Schotse ervaringen kunnen een aantal lessons learned geïdentificeerd worden. Herbestemmen is ingebed in het wettelijk kader van zowel Italië als Schotland. Herbestemmen is hierdoor een logische optie. De organisatie van het herbestemmingsproces is in Italië en Schotland geïnstitutionaliseerd en daarmee ook genormaliseerd. Het ANBSC en CashBack for Communities programma nemen een deel van het werk rondom herbestemmen op zich en verlichten daarmee de last van het OM. Daarnaast tonen Italië en Schotland aan dat maatschappelijk herbestemmen op verschillende manieren kan worden toegepast. Beide zetten echter actief in op het uitdragen van de succesvolle maatschappelijk herbestemmingen. Tot slot kan het maatschappelijk herbestemmen ook een positief effect hebben op de zingeving voor betrokken politiemedewerkers.

Casestudie 3 – Versterking samenwerking

Omdat in de praktijk samenwerking tussen medewerkers van de financiële recherche en de bij hen geplaatste DRIO-analisten niet altijd functioneert zoals men voor ogen had, is ervoor gekozen deze samenwerking nader te onderzoeken in deze casestudie. Er is gekozen om één Nederlandse eenheid als uitgangspunt te nemen, namelijk de eenheid Amsterdam. Daarnaast is gekeken hoe de vergelijkbare samenwerking in het Verenigd Koninkrijk georganiseerd is. Op basis van deze ervaring is bekeken welke lessons learned vanuit de Britse praktijk in Nederland al dan niet aangepast, kunnen worden toegepast.

Vier elementen zijn van belang voor een goede samenwerking: het delen van informatie, het wederzijds ondersteunen, het over en weer adviseren en het gezamenlijk nemen van besluiten. Bij het delen van informatie gaat het om uitwisselen van informatie die kan leiden tot verdenking en een concrete zaak waarin een verdachte kan worden opgepakt en veroordeeld. Bij wederzijds ondersteunen gaat het om ondersteunen van elkaars werkzaamheden. Het over en weer adviseren gaat onder meer over de vraag hoe beide partijen elkaar vooruit kunnen helpen, en bij gezamenlijk besluiten nemen kan gedacht worden aan het nemen van besluiten op basis van informatie uit de informatiekant en informatie uit een lopend onderzoek.

Op basis van het onderzoek naar de Britse samenwerking tussen de financiële rechercheurs en de analisten zijn een aantal interessante aspecten van samenwerking gedestilleerd.

Alhoewel deze aspecten niet één-op-één toepasbaar zijn in Nederland, vormen ze wel een basis voor nieuwe ideeën. Tijdens de workshop met afgevaardigden van de eenheid Amsterdam zijn de ideeën nader ingekleurd. De belangrijkste aspecten waar men verder mee wil zijn:

- Strikter databeheer, met meer focus op vullen van datasystemen en beheren van informatie;
- Gezamenlijke inschatting van risico's;
- Gebruik van data als sturingsinformatie;
- Gezamenlijke beoordeling van interventies;
- Bedrijfsmatige aanpak: Capaciteitskeuzes maken op basis van zaakgerelateerde informatie gekoppeld aan bedrijfsinformatie;
- Focus op samenwerking, waarbij ook gewerkt wordt aan het creëren van vertrouwen, gelijkwaardigheid en verantwoordelijkheid;
- Actief delen van goed nieuws;
- Kennisdeling vanuit de leiding.

Casestudie 4 – De financiële component in het initiële onderwijs

Financieel rechercheren komt summier aan bod in de basisopleiding voor politieagenten. Rechercheurs geven aan dat de inhoud van het financiële opsporingsonderwijs onvoldoende aansluit op de praktijk. De casestudie gaat in op de vraag hoe de bewustwording van Blauw ten aanzien van financieel rechercheren verder vergroot kan worden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Waarom komt financieel rechercheren onvoldoende van de grond?
2. Wat is het huidige aanbod van financieel onderwijs op de Politieacademie?
3. Welke oplossingen worden momenteel toegepast om de kennisleemte op te vullen?

Sinds 2012 is financieel rechercheren een vast onderdeel van de basisopleiding. Dit onderdeel bestaat uit twee componenten: aangeleerde vaardigheden op de Politieacademie en aangeleerde vaardigheden in de praktijk. Vanwege het huidige tekort aan agenten is de mogelijkheid tot verkorte opleiding gecreëerd. In de verkorte opleiding komt financieel rechercheren (in het eerste deel) niet aan bod. Dit is opvallend, omdat studenten zelf aangeven niet voldoende kennis te bezitten en dat zij deze leemte onvoldoende kunnen aanvullen met praktijkkennis.

Een aantal eenheden hebben diverse trainingen ontwikkeld om deze kennisleemte op te vullen. Uit een analyse van deze trainingen komen drie typologieën naar voren. Trainingen creëren bewustwording, leren specifieke vaardigheden aan of kunnen bestaan uit een kennisdag. Om financieel rechercheren verder te bevorderen bestaat behoefte aan elk van de drie soorten trainingen. De drie typologieën volgen elkaar logisch op. Immers, alles start met het creëren van het besef van de mogelijkheden van financiële opsporing en het leren signaleren van afpakkansen. Dit geldt niet alleen voor agenten in de basisteams, maar ook voor alle andere politiemedewerkers actief in de opsporing. Wanneer dit besef ingebed is, bestaat behoefte aan het aanleren van specifieke vaardigheden om zo de financiële vaardigheden toe te kunnen passen. Tot slot zijn kennisdagen in de vorm van een congres van belang om het kennisniveau op peil te houden. Door jaarlijks in te gaan op relevante trends en actuele ontwikkelingen blijven medewerkers met een financieel taakaccent op de hoogte van het hetgeen in hun werkveld speelt.

Binnen de tafel van 11 wordt een inventarisatie gemaakt van trainingen die gegeven worden en welke eventueel onderdeel kunnen worden van een breder opleidingsprogramma binnen de Politieacademie, als onderdeel van de zogeheten Opsporingsacademy.

Casestudie 5 – In Rem

De Italiaanse In Rem wetgeving richt zich op het confisqueren van crimineel verkregen goederen of vermogen zonder aanwijsbare dader. De wetgeving wordt toegepast wanneer de

eigenaar van de goederen of gelden overleden is. Er wordt dan een vordering op een goed gedaan in plaats van op een persoon.

In interviews met financieel rechercheurs in Nederland werd genoemd dat de In Rem procedure mogelijk een rol kan spelen bij het in beslag nemen van onbeheerd vermogen waar geen enkele eigenaar of rechthebbende geïdentificeerd kan worden. Dit scenario kan zich voordoen wanneer land op Nederlands grondgebied in het bezit is van iemand die in een land woont waarmee geen of slechte rechtshulpverlening bestaat. Binnen de huidige Nederlandse wetgeving bestaan geen mogelijkheden om in zulke situaties over te gaan tot confiscatie. De mogelijkheden voor het invoeren van een procedure vergelijkbaar aan de Italiaanse In Rem procedure worden momenteel door het ministerie van Justitie en Veiligheid onderzocht.

Conclusies

Op basis van dit onderzoek kunnen een vijftal randvoorwaarden worden geïdentificeerd waaraan nieuwe initiatieven op het gebied van financieel rechercheren zouden moeten voldoen om succesvol te worden:

- Adequate inbedding van de financiële component. Om een initiatief op het gebied van financieel rechercheren te laten slagen, is het van belang dat de financiële component voldoende ingebed is in de bredere organisatie. Idealiter is men door de gehele organisatie, binnen alle lagen, bewust van de waarde en mogelijkheden van financieel onderzoek.
- Ruimte bieden voor financieel onderzoek. Succesvolle initiatieven op het gebied van financiële opsporing behoeven tijd en ruimte. Dergelijke initiatieven hebben doorgaans tijd nodig om zichzelf te 'bewijzen'. De resultaatgerichtheid van de politieorganisatie vormt hierin een uitdaging.
- Effectieve samenwerking en communicatie. Om een succesvol initiatief te verwezenlijken is samenwerking cruciaal. Afhankelijk van het doel van het initiatief is samenwerking met andere eenheden, ketenpartners en/of autoriteiten in het buitenland vereist.
- Toetsingsraamwerk. Wanneer men een nieuw initiatief opzet is het van belang duidelijk vergelijkingsmateriaal te verzamelen. Het loont om te inventariseren welke soortgelijke initiatieven al spelen of hebben gespeeld in andere eenheden. Ook heeft een initiatief een accurate nulmeting en tussenmetingen op basis waarvan men later kan beoordelen of een initiatief het beoogde effect heeft gerealiseerd.
- Integrale toepassing. Een integrale toepassing van een initiatief binnen de organisatie is gewenst. Om ervoor te zorgen dat een initiatief een daadwerkelijke bijdrage kan leveren, zouden verschillende medewerkers betrokken moeten zijn bij dit initiatief en er ook in de praktijk gebruik van moeten maken. Dit verkleint het risico op een te sterke afhankelijkheid van één of twee kartrekkers binnen de organisatie.