

# Ondermijning ontnomen?

## Strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit

Rudie Neve, Nanina van Zanden & George van der Zon

Nationale Politie, Landelijke Eenheid, dienst Landelijke Informatieorganisatie (LIO)

©2015 Politie, all rights reserved.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, op geautomatiseerde wijze opgeslagen of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politie.

# Ondermijning ontnomen?

## Strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit

Rudie Neve, Nanina van Zanden en George van der Zon

Politie, Landelijke Eenheid, dienst Landelijke Informatieorganisatie (LIO)

September 2015

Politie intern



# Voorwoord

Op verzoek van de portefeuillehouder Milieucriminaliteit van de Nationale Politie, Stoffel Heijnsman, heeft de dienst LIO een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken op het gebied van 'afpakken' bij milieucriminaliteit. Ook voor milieucriminaliteit geldt immers: misdaad mag niet lonen. Het afpakken van met illegale praktijken verworven geld en goed heeft dan ook hoge prioriteit. Hoe staat het eigenlijk met het afpakken en welke stappen zouden gezet kunnen worden om dit nog beter te doen? De opdrachtgever heeft aangegeven op dit punt concrete aanbevelingen te verwachten.

Twee onderzoekers van de dienst LIO, Rudie Neve en Nanina van Zanden, ondersteund door milieujurist George van der Zon, hebben tientallen zaken bekeken en de betrokken (financieel) rechercheurs, officieren van justitie en ondersteunende experts geïnterviewd. Dit rapport is hiervan het resultaat. De onderzoekers zijn er in geslaagd verschillende aspecten boven water te halen die een rol spelen bij succes en falen bij het afpakken van door milieucriminaliteit verkregen gewin. Op basis van de bevindingen zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd waarvan de implementatie naar onze overtuiging kan leiden tot een grotere effectiviteit in de financiële aanpak van milieucriminaliteit. De dienst LIO wil op deze manier een bijdrage leveren aan het terugdringen van ondermijnende milieucriminaliteit.

Lex Heijns, EMPM

Plaatsvervangend diensthoofd  
Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie

# Dankbetuiging

Verschillende personen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van dit rapport. Allereerst gaat onze dank uit naar alle teamleiders, financieel rechercheurs, financiële experts en officieren van Justitie met die ons zaaksdossiers ter beschikking hebben gesteld en met wie we vooral interviews hebben kunnen afnemen. Marc Poppelaars van het Functioneel Parket zorgde voor de lijst uit Zicht op Zaken die het vertrekpunt vormde bij de selectie van zaken.

Vanaf het begin van het project hebben we meerdere keren overleg gevoerd met de leden van de Werkgroep financiële recherche, waaraan financieel rechercheurs en experts van het Functioneel Parket, de BOD's en de politie deelnemen. Voor hun inbreng zijn we zeer erkentelijk.

We prijzen ons gelukkig met de begeleidingscommissie, bestaande uit experts uit de betrokken instanties. De commissie bestond uit:

J. Liezen	Politie. Adviseur van de portefeuillehouder, namens de opdrachtgever
Mw. I. Beerdsen	Forensische Accountant Functioneel Parket, Domein Afpakken
A. Prins	Forensisch Accountant NVWA-iod
A. Don	Forensisch Accountant ILT-iod
C. Smit	DCMR
G. Lammers	Politie, voormalig teamchef milieuteam Eenheid Rotterdam-Rijnmond
J. van Hecke	Politie, teamleider Milieuteam Landelijke Eenheid, namens de opdrachtnemer.

In het bijzonder danken we Ingeborg Beerdsen, die ons tussen de bijeenkomsten meerdere keren te woord heeft gestaan en ons de weg heeft gewezen in de wondere wereld van het financiële onderzoek in milieuzaken.

Rudie Neve, Nanina van Zanden en George van der Zon

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	5
Dankbetuiging .....	6
Inhoudsopgave .....	7
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>9</b>
1.1 Strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit .....	9
1.2 Onderzoeksdoel en vraagstelling .....	11
1.3 Onderzoeksmethoden .....	12
1.3.1 Selectie zaken .....	12
1.3.2 Literatuuronderzoek .....	13
1.3.3 Interviews .....	13
1.3.4 Dossierstudie .....	14
Leeswijzer .....	14
<b>2. Juridisch kader .....</b>	<b>15</b>
2.1. Inleiding .....	15
2.2. Strafrechtelijk afpakken .....	16
2.2.1 Geldboete .....	17
2.2.2 Ontzetting van bepaalde rechten .....	18
2.2.3 Verbeurdverklaring .....	18
2.2.4 Openbaar maken van de rechterlijke uitspraak .....	19
2.2.5 Geheel of gedeeltelijk stilleggen van een onderneming .....	19
2.2.6 Geheel of gedeeltelijk ontzetting van bepaalde rechten of ontzegging van bepaalde voordelen .....	19
2.2.7 Onttrekking aan het verkeer .....	19
2.2.8. Ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel .....	19
2.2.9 Schadevergoedingsmaatregel vorderen .....	20
2.2.10 Onder bewind stellen van een onderneming .....	20
2.2.11 Het opleggen van de verplichting tot verrichting van bepaalde prestaties .....	20
2.2.12 Een schikking aangaan .....	21
2.2.13 Een transactie met financiële voorwaarde(n) aangaan .....	21
2.2.14 Een strafbeschikking met ontnemingscomponent uitvaardigen .....	21
2.3 Witwassen .....	22
2.4 Resumé .....	23
<b>3 Deel I: Voorwaarden onderzoek .....</b>	<b>24</b>
3.1 Werkwijze financieel onderzoek .....	24
3.2 Prestatieafspraken .....	27
3.3 Achtergrond financieel rechercheurs en experts .....	28
3.4 Capaciteit financieel rechercheurs en experts .....	31
3.5 Het speelveldconcept .....	32
3.6 Digitale recherche .....	33
3.7 Geheimhoudersproblematiek .....	34
3.8 Resumé .....	35
<b>4 Deel II: Het onderzoek .....</b>	<b>36</b>
4.1 Keuzes bij de start van het onderzoek .....	36
4.2 Strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) .....	38
4.3 Doorzoeking .....	40

4.4	Conservatoir beslag .....	41
4.5	Samenwerking .....	43
4.6	Afscherming tegen opsporingsonderzoek .....	46
4.7	Witwassen .....	47
4.8	Resumé .....	47
5	Deel III: Afhandeling onderzoek .....	49
5.1	Termijnen Openbaar Ministerie .....	49
5.2	Buitengerechtelijke afdoening .....	50
5.3	Publiciteit / naming & shaming .....	52
5.4	Resumé .....	52
6	Conclusies en aanbevelingen .....	53
6.1	Verantwoording .....	53
6.2	Conclusies .....	54
6.2.1	Witwassen als vertrekpunt .....	54
6.2.2	Succes- en faalfactoren bij strafrechtelijk afpakken .....	56
6.3	Aanbevelingen .....	62
	Literatuurlijst .....	66
	Bijlage I: overzicht van zaken .....	68
	Bijlage II: vragenlijst .....	70



# 1. Inleiding

Op verzoek van de portefeuillehouder Milieucriminaliteit en gesteund door de Landelijke Milieukamer heeft de dienst LIO van de Landelijke Eenheid een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken met betrekking tot het afpakken van door milieucriminaliteit verkregen wederrechtelijk vermogen. Ook bij milieucriminaliteit hoort immers de veelgehoorde slogan 'Misdaad mag niet lonen'. In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding, de ontwikkeling van de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek uiteengezet.

## 1.1 Strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit is veelal organisatiecriminaliteit waarbij geld wordt verdiend met illegale activiteiten binnen het kader van een op zich legale bedrijfsvoering<sup>1</sup>. Dit vereist een andere aanpak bij afpakken dan bijvoorbeeld in het geval van drugshandel, waar veelal uitsluitend zwart geld omgaat in criminele samenwerkingsverbanden. Bij milieucriminaliteit wordt vaak op illegaal wijze geld verdiend in de vorm van kosten die worden bespaard doordat verplichtingen niet worden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn het nalaten van veiligheidsmaatregelen of behandelingen die geld kosten. De afgelopen tientallen jaren is er veel en niet zelden vrij ingewikkelde regelgeving doorgevoerd. Hierdoor is de gelegenheid om extra geld te verdienen door deze regels te omzeilen uiteraard eveneens toegenomen.

Er wordt ook wel degelijk meer direct illegale winst gegenereerd, bijvoorbeeld door te handelen in niet toegestane waren zoals afvalstoffen of verboden gewasbeschermingsmiddelen. Een voorbeeld van een illegale afvalstof is 'e-waste', zoals afgedankte koelkasten met gevaarlijke koelmiddelen die onder andere naar West-Afrika worden vervoerd om daar te worden 'verwerkt', waarbij de volksgezondheid en het milieu in het geding zijn.

Elke vorm van milieucriminaliteit (en organisatiecriminaliteit) kent specifieke gelegenheidsstructuren en dus ook manieren om illegale verdiensten te genereren. Idealiter zouden alle branches die te maken hebben met het milieu, variërend van chemische bedrijven tot afvalhandelaren, dan ook afzonderlijk bekeken moeten worden. In het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 worden (volgens dat rapport enigszins arbitrair) meer dan twintig vormen van milieucriminaliteit onderscheiden (Neve, 2012a, 2012b). Het is niet mogelijk al deze vormen van milieucriminaliteit afzonderlijk te bekijken, maar wel is een spreiding over de belangrijkste vormen nagestreefd.

Eerder is een studie uitgevoerd waarbij een aantal witwasconstructies die voorkomen bij milieucriminaliteit zijn beschreven en gecategoriseerd (FEC 2012; Van der Leest & Van der Zon, 2012).

In sommige gevallen wordt geld, bijvoorbeeld via buitenlandse rechtspersonen of door het 'leegtrekken' van een bv, van een ogenschijnlijk legale herkomst voorzien. Vaker gaat het om het voorhanden hebben van geld dat niet verantwoord kan worden op basis van enige legale bedrijfsactiviteit of dat terug te voeren valt op illegale besparingen<sup>2</sup>. Dit kan gependeed worden aan uitgaven of investeringen in nieuwe (al dan niet legale) bedrijfsactiviteiten. Bij grotere omvang wordt illegaal verdiend geld zo nodig verhuuld door diverse vormen van valsheid in geschrifte, namelijk het verhullen of vermengen via de boekhouding, of via valse facturen of vrachtdocumenten. In de studie van 2012 zijn hiervan een aantal varianten genoemd die in interviews en casusbeschrijvingen naar voren kwamen. Door gebrek aan materiaal (en tijd) lukte het destijds niet helemaal om de diepte in te gaan. 'Constructies die wel zijn onderkend, bleken in veel gevallen niet verder te zijn onderzocht of uitgewerkt', stellen de auteurs (FEC 2012, p. 74). In een deel van de gevallen is geen sprake witwassen met behulp van enige 'constructie', terwijl er wel winst gemaakt is met illegale activiteiten.

<sup>1</sup> Andere vormen van organisatiecriminaliteit zijn fraude met beleggingen of subsidies en de hand lichten met veiligheidsvoorschriften in bedrijven (Benson & Simpson, 2009).

<sup>2</sup> Zoals later zal blijken, is het in dit soort gevallen lastig om witwassen als delict ten laste te leggen, mede door recente jurisprudentie.

Een deel van de respondenten in het eerdere onderzoek gaf aan geen informatie te hebben over witwassen. Hierdoor ontstond de indruk dat er bij veel milieuzaken en/of –teams weinig aandacht is voor de financiële kant van milieucriminaliteit. De onderzoekers bepleitten op grond daarvan de ontwikkeling van meer financiële expertise die ingezet kan worden bij de opsporingsteams. Dit roept de vraag op of hier al wat aan gedaan is en of er wellicht nog andere mogelijkheden zijn om de financiële aanpak te verbeteren. Behalve naar de praktijk en de mogelijkheden van afpakken is daarom ook aandacht besteed aan knelpunten die zich in bredere zin voordoen bij de financiële component van strafrechtelijke onderzoeken naar milieucriminaliteit.

Het besef dat milieucriminaliteit hoofdzakelijk wordt gepleegd om er geld mee te verdienen is, anders dan bij 'traditionele' vormen van georganiseerde criminaliteit zoals drugs- en mensenhandel, van betrekkelijk recente datum. Al sinds de tachtiger jaren wordt de nadruk gelegd op afpakken, tot uiting komend in slogans als 'Pluk ze', de benaming van ontnemingswetgeving uit de jaren negentig. In een veel geciteerd rapport over witwassen van misdaadgeld wordt milieucriminaliteit dan ook buiten beschouwing gelaten en naar het lijkt op één lijn gesteld met vandalisme: *Property and environmental damage are also crimes that are rarely committed for financial gain* (Unger, 2006, p. 40).

Sinds het begin van de eeuw heeft de financiële aanpak van milieucriminaliteit echter een emancipatie doorgemaakt. Een voorlopig culminatiepunt is het congres 'Milieucriminaliteit, hoe en wat schuift het' dat georganiseerd werd door de Politieacademie op 31 mei 2013. Op dit congres werden door experts uit politie, BOD's en OM, maar ook uit relevante branches, workshops gegeven over verschillende aspecten van milieucriminaliteit, hoe hiermee geld wordt verdiend en hoe dit weer kan worden afgepakt. Soms is voorkomen beter dan genezen, zo werd opgemerkt. Een deel van de milieucriminaliteit speelt zich af in branches als afvalverwerking en grondverzet, waarbij de overheid vaak de opdrachtgever is. Bedrijven in nood schrijven voor een te laag bedrag in op opdrachten, zoals bijvoorbeeld voor grondverzet. Ze kunnen dan alleen nog iets overhouden aan de opdracht door flink te sjoemelen, bijvoorbeeld door vervuilde grond 'weg te mengen' in partijen die wel aan de eisen voldoen. De overheid zou dus kritischer naar offertes moeten kijken. De vraag is dan wel of dit wel gerealiseerd kan worden binnen de regels bij aanbesteding. Uiteindelijk zal niet alle milieucriminaliteit op deze manier voorkomen kunnen worden en dan zal het OM in actie moeten komen in samenwerking met de Bijzondere Opsporingsdiensten van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-iod) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-iod) en *last but not least* de politie. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het strafrechtelijke onderzoek, maar vooral ook naar de financiële kant van de delicten. De afgelopen jaren is er naar gestreefd om de capaciteit hiervoor uit te breiden. Bij het OM is een gespecialiseerde afdeling opgezet in 1993<sup>3</sup>, die van 1996 tot eind 2012 functioneerde onder de naam Bureau Ontneming Openbaar Ministerie (BOOM). Sinds 2013 is de afdeling samengevoegd met het Functioneel Parket (FP), het onderdeel van het OM dat zicht bezigt houdt met de bestrijding van fraude en milieucriminaliteit. De afdeling heet nu het Domein Afpakken van het FP<sup>4</sup>. Bij deze afdeling beschikt men over financiële expertise die bij opsporingsonderzoeken ingezet kan worden ten behoeve van het afpakken (Heel, Nieuwdorp & Vanlandschoot, 2013).

Benadrukt wordt ook dat milieucriminaliteit niet louter bestaat uit het overtreden van regelgeving uit bijvoorbeeld de Wet milieubeheer. Om illegale praktijken te verdoezelen wordt veelal ook fraude en valsheid in geschrifte (art. 225 Sr) gepleegd. Ook speelt zoals gezegd het sinds 2003 afzonderlijk in het Wetboek van Strafrecht opgenomen delict witwassen een rol. Om dit alles aan het licht te brengen moeten er uiteraard rechercheurs zijn die voldoende inzicht hebben in de financiële administratie van bedrijven en ook moeten deze rechercheurs terug kunnen vallen op specialisten met specifieke expertise. Door officier van justitie Rob de Rijk werd het voorbeeld genoemd van het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel door het uitstellen van noodzakelijk onderhoud in de chemische industrie: dit is complexe materie die niet is weggelegd voor elke rechercheur die een financiële cursus heeft gevolgd (Heel, Nieuwdorp en Vanlandschoot, 2013).

---

<sup>3</sup> Centraal Advies en Beheersbureau Beslag (CABB) geheten.

<sup>4</sup> Ter wille van de leesbaarheid wordt in dit rapport vaak de benaming 'domein afpakken' gebruikt.

Belangrijke aspecten die naar voren komen bij de financiële aanpak van milieucriminaliteit zijn het leggen van conservatoir beslag en het aangaan van (buitengerechtelijke) afdoeningen. Deze thema's zullen in hoofdstuk 2 worden toegelicht, samen met andere aspecten van het strafrechtelijke instrumentarium voor het afpakken van met (milieu-)criminaliteit verdiend geld.

Sinds enkele jaren is de coördinatie van de aanpak van milieucriminaliteit, waaronder de financiële aanpak, belegd bij de Strategische Milieukamer (SMK), waarin het OM, de inspecties, de politie en het bestuur op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn. In dit gremium, dat enkele keren per jaar bij elkaar komt, worden de grote lijnen uitgezet bij de aanpak van milieucriminaliteit. De dagelijkse coördinatie is in handen van de Landelijke Milieukamer (LMK) die als een stuurploeg fungeert. Alle preweegdocumenten en projectvoorstellen worden daar besproken en na goedkeuring toegewezen aan een van de milieuteams van de politie of aan een BOD. In elk van de tien Regionale Eenheden van de politie is een milieuteam opgezet, dat behalve LMK-zaken ook voor 30% ingezet wordt ter ondersteuning van de Basispolitiezorg voor milieuaspecten in voorkomende zaken. Het team van de Landelijke Eenheid is nog in voorbereiding en zal volledig worden aangestuurd vanuit de LMK (Landelijk Werkingsdocument Opsporing, 2015). De LMK ziet er sinds enige tijd op toe dat alle te agenderen stukken een gedegen financiële paragraaf bevatten.

De nieuwe structuur van de milieuteams is ingevoerd sinds het begin van de reorganisatie, waarbij de oude 25 politieregio's en het KLPD zijn samengevoegd tot één Nationale Politie met tien regionale eenheden, die elk één milieuteam hebben alsmede taakaccenthouders bij de basisteams. Onlangs is de Herijkingsnota verschenen waarin wordt geconstateerd dat er aanzienlijke vertraging optreedt bij de reorganisatie. Een van de maatregelen die worden aangekondigd is de versterking van kennis en kunde. Hieraan wordt namelijk een tekort geconstateerd, hetgeen de reorganisatie en de implementatie van gewenste verbeteringen parten speelt. Het gaat hierbij onder andere om financiële expertise. Om snel slagen te kunnen maken zal er aanvankelijk expertise van buiten worden ingevoerd, die wordt afgebouwd als er afdoende personeel is aangenomen dan wel opgeleid (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2015a).

Uit het voorgaande blijkt al dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet om de financiële aanpak van milieucriminaliteit verder te ontwikkelen en hiervoor een infrastructuur op te bouwen. Dit betekent nog niet dat alles nu voor elkaar is. Ook op het genoemde congres werd benadrukt dat er nog veel moet gebeuren om de – ook financiële - aanpak van milieucriminaliteit tot een succes te maken. Het in dit rapport weergegeven onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het zetten van de volgende stappen op dit pad.

## **1.2 Onderzoeksdoel en vraagstelling.**

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de succes- en faalfactoren die van invloed zijn op het strafrechtelijk afpakken van door milieucriminaliteit verkregen winsten. Dit inzicht richt zich op onderscheiden aspecten, zoals wet- en regelgeving, organisatie, samenwerking tussen politie<sup>5</sup> en Openbaar Ministerie, personeel en de gebruikte methoden bij het afpakken van de verdiensten. Op basis van deze inzichten worden concrete aanbevelingen gedaan voor de verbetering van het effectief afpakken bij milieucriminaliteit gerelateerde strafbare feiten.

De centrale probleemstelling is:

Welke succes – en faalfactoren spelen een rol bij het strafrechtelijk afpakken van de opbrengst van milieudelicten in opsporingsonderzoeken en welke lessen voor verbetering kunnen hieruit worden afgeleid?

Deze vraag valt uiteen uit de onderstaande deelvragen:

---

<sup>5</sup> Op veel plaatsen in dit rapport worden ook de BOD's bedoeld als er sprake is van politie.

1. In welke mate worden strafrechtelijke afpakmethoden bij milieucriminaliteit toegepast en hoe zijn de ervaringen? Is dat effectief en efficiënt?
2. Welke aanknopingspunten van (verbetering van) het strafrechtelijk afpakken kunnen uit de bevindingen van vraag 1 worden afgeleid?
3. Welke knelpunten worden daarnaast waargenomen bij het strafrechtelijk afpakken en op welke wijze zijn deze te ondervangen?
4. Welke (specifieke) witwasmethodieken worden bij milieucriminaliteit toegepast en welke partijen spelen hierin een rol? Valt er iets te zeggen over de omvang en een eventuele trend?

### 1.3 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve opzet, die beoogt diepgaand inzicht in de praktijk van het strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit te genereren. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

#### 1.3.1 Selectie zaken

Als vertrekpunt voor de inventarisatie is een lijst van zaken opgevraagd uit het registratiesysteem Zicht op Zaken (ZoZ) van het Openbaar Ministerie. Hierbij is als criterium gehanteerd dat het ging om een milieuzak en dat er een ontneming in het onderzoek is opgenomen. Hierbij is arbitrair een grens van 1000 euro gehanteerd, waardoor de allerkleinste zaken niet in de lijst voorkomen. ZoZ is gevuld vanaf 1 januari 2012. Een aantal iets oudere zaken die bekend waren bij het onderzoeksteam, door contacten met collega's, zijn handmatig toegevoegd. De lijst bevat informatie over de ten laste gelegde wetsartikelen, de opsporingsdienst die het onderzoek heeft gedraaid, alsmede de naam van de officier van justitie (OvJ) en de Parketsecretaris. Het bestand omvat 737 zaken die ingevoerd zijn tussen 1 januari 2012 met als einddatum van de onderzoeksperiode 1 oktober 2014. Van de 737 zaken, hebben 320 geen onderzoeksnaam. Bij navraag bleek dat de zaken zonder onderzoeksnaam mogelijk '30% zaken' zijn, die niet via de Milieukamer zijn gegaan. De zaken van de verschillende verdachten in een dossier zijn teruggebracht tot één regel in het bestand. Voor dit onderzoek is de eenheid van analyse immers een opsporingsonderzoek van de politie of van een Bijzondere Opsporingsdienst (BOD). Bij het OM wordt zoals bekend voor elke afzonderlijke verdachte een zaak aangemaakt.

Na het aggregeren van het bestand van OM-zaken naar opsporingsonderzoeken bleven er 313 zaken over, waarvan 87 met een onderzoeksnaam. Het aantal zaken met een onderzoeksnaam is dus veel sterker afgenomen, waaruit valt af te leiden dat dit de grotere zaken zijn. Gekozen is dan ook om enkel de onderzoeken met onderzoeksnaam mee te nemen in het onderzoek.

Opvallend in het bestand van ZoZ is dat er geen zaken van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-iod) in voorkwamen. Zoals gezegd zijn ook een aantal zaken door de onderzoekers toegevoegd. Uiteindelijk zijn dit vijftien zaken, waaronder ook ILT-zaken. In totaal is er een lijst van 102 zaken uitgekomen, welke zijn voorgelegd aan officieren van Justitie, parketsecretarissen en teamleiders om tot een verdere afbakening te komen. De reden hiervoor is dat er nog weinig zaken zijn afgedaan door de rechtbank, waardoor de expertise voor afbakening van de onderzoeken ligt bij deze personen.

Van de 102 zaken zijn de meeste zaken afkomstig van de politie, waarbij alle Regionale Eenheden en de Landelijke Eenheid zaken hebben aangeleverd. De meeste zaken werden geleverd door de RE's Brabant Oost (17) en Rotterdam (11). Bij de FIOD en de divisie opsporing van het Ministerie van SZW is navraag gedaan over de zaken en deze bleken niet binnen de onderzoeksopzet te passen. Dat betekent dat zaken van de politie, ILT-iod en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD) zijn meegenomen in dit onderzoek.

Op basis van gesprekken met de hierboven genoemde personen, is een lijst van twintig zaken opgesteld en voorgelegd aan de begeleidingscommissie in februari 2015. Uit deze bijeenkomst is naar voren

gekomen dat sommige belangrijke milieuthema's niet voorkwamen op deze lijst. Er zijn daarom zaken toegevoegd met de thema's: flora en fauna en CITES. In totaal hebben de onderzoekers in samenwerking met de begeleidingscommissie een lijst van 23 zaken opgesteld welke centraal staan in dit onderzoek. De (geanonimiseerde) lijst is te vinden in bijlage I. Vanuit de opdrachtgever is deze lijst verstuurd naar het Openbaar Ministerie om zo medewerking op deze zaken te vragen.

### **1.3.2 Literatuuronderzoek**

Aan de hand van literatuur is in eerste instantie achtergrond informatie gezocht over het strafrechtelijk afpakken. Ten tweede is literatuur gebruikt om een beeld te schetsen van de huidige situatie binnen de politie, BOD's en OM aangaande financieel onderzoek en afpakken. Verder is literatuur gebruikt voor het juridisch kader.

### **1.3.3 Interviews**

In totaal zijn er 30 semigestructureerde interviews afgenomen met 44 respondenten. De respondenten zijn afkomstig van politie, ILT-iod, NVWA-iod en het Functioneel Parket.

Van de 30 semigestructureerde interviews hebben 23 interviews plaatsgevonden aan de hand van de geselecteerde zaken. Deze 23 interviews vonden in de meeste gevallen plaats tussen beide onderzoekers en de financieel rechercheur en teamleider van het onderzoek. In sommige gevallen was er een andere samenstelling. Zo hebben de onderzoekers na een aantal interviews ook alleen interviews afgenomen. Daarnaast was niet bij alle interviews de teamleider van het onderzoek aanwezig.

De respondenten zijn bevraagd aan de hand van een vragenlijst, die geaccordeerd is door de begeleidingscommissie in februari 2015 (bijlage II). De vragenlijst bestaat uit 4 delen. Het eerste deel is gericht op de introductie van de respondent(en); het tweede deel richt zich op het financiële onderzoek; bij deel drie staan de succes- en faalfactoren van het onderzoek centraal. Het laatste deel kijkt naar de toekomstvisie van de respondenten op financieel onderzoek bij milieucriminaliteit. De interviews zijn allen opgenomen en aan de hand hiervan uitgewerkt. De uitgewerkte interviews zijn vervolgens voorgelegd aan de respondenten ter accordering. Na goedkeuring zijn de interviews verder geanalyseerd door de onderzoekers.

De analyse van de interviews heeft plaatsgevonden aan de hand van een topiclijst welke is samengesteld door de onderzoekers. In deze topiclijst staan de belangrijkste begrippen voor de onderzoeksvragen en ook de belangrijkste onderwerpen welke uit de interviews naar voren zijn gekomen.

Na de 23 zaakgerelateerde interviews zijn er 7 interviews afgenomen met zaakofficieren en ontnemingsofficieren van het FP Rotterdam, Breda en Amsterdam. Voor deze interviews is een meer vrije vorm van interviewen gehanteerd waarbij de belangrijkste onderwerpen uit de zaakgerelateerde interviews zijn voorgelegd. Alsmede vragen gericht op de zaken waarbij de geïnterviewde officier bij betrokken is. Ook deze interviews zijn opgenomen, uitgewerkt en voorgelegd aan de officieren.

Naast de hierboven genoemde interviews, is er ook een interview afgenomen met een financieel expert van domein afpakken. Dit interview heeft zich gericht op de werkwijze binnen het domein afpakken, informatieverstrekking over afpakken aan de onderzoekers en op de belangrijkste bevindingen van de eerdere interviews.

Afgezien van de semigestructureerde interviews zijn er door de onderzoekers ook nog een aantal telefonische interviews afgenomen. Deze interviews hebben in het begin en einde van het onderzoek plaatsgevonden. In het begin hebben de interviews zich gericht op het vergaren van meer informatie over strafrechtelijk afpakken en de relevante zaken voor het onderzoek. De interviews in de eindfase waren gericht om de laatste bevindingen van het rapport te verduidelijken.

### **1.3.4 Dossierstudie**

Van de 23 zaken hebben de onderzoekers diverse bescheiden ontvangen van het onderzoeksteam, waaronder in elk geval een samenvattend ('relaas') proces-verbaal en het financieel rapport, voor zover dit laatste gemaakt was. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was om op basis van dit schriftelijk materiaal een analyseformat te vullen, zijn ze vooral gebruikt ter voorbereiding van de interviews, waarop het rapport dus voor een belangrijk deel is gebaseerd.

### **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt het juridisch instrumentarium bij het strafrechtelijk afpakken geïntroduceerd. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd in de hoofdstukken drie, vier en vijf. Hierbij is grosso modo de strafrechtelijke keten gevolgd. In hoofdstuk drie worden een aantal zaken besproken die als 'voorwaardenscheppend' gezien kunnen worden voor het strafrechtelijk afpakken. In hoofdstuk vier worden aspecten van het financieel rechercheren en afpakken besproken die naar voren komen in de loop van een opsporingsonderzoek. In hoofdstuk vijf komt de afhandeling van zaken aan de orde. Tot slot worden in hoofdstuk zes de resultaten samengevat en worden een aantal aanbevelingen gedaan die hieruit volgen. Dit nadat eerst enkele opmerkingen zijn gemaakt met betrekking tot het verloop van het onderzoek, die in het oog gehouden moeten worden bij het interpreteren van de resultaten.

## 2. Juridisch kader

In 2007 werd door de Tweede Kamer het Programma financieel-economische criminaliteit gepresenteerd als onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen. Dit programma richtte zich op het faciliteren van financiële middelen voor de politie en Openbaar Ministerie om zich te focussen op het afnemen van crimineel vermogen. Daarmee is een impuls gegeven aan het financieel rechercheren binnen de politie en om samen met het Openbaar Ministerie het beste instrument in te zetten om af te nemen.<sup>6</sup>

Nu acht jaar verder, is de toen ingezette slogan, “*misdaad mag niet lonen*” nog steeds van kracht<sup>7</sup>. Aanvankelijk stond de bepaling omtrent ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen die al eerder opgenomen is in het Wetboek van Strafvordering centraal. Deze zal worden besproken in par. 2.2.8. De benadering van ‘*misdaad mag niet lonen*’ wordt echter breder getrokken. Daartoe werd aanvankelijk de term ‘afnemen’ ingevoerd, waarmee wordt bedoeld het terugbrengen van de verdachte naar de situatie van vóór het strafbare feit. Later werd deze term vervangen door de term ‘afpakken’. Dit kan aan de hand van verschillende strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, fiscale en civiele maatregelen. Deze maatregelen kunnen gericht zijn op het afpakken van illegaal verkregen vermogen, maar kunnen ook gericht zijn op het afpakken van indirecte vermogenscomponenten, zoals het intrekken van vergunningen of het stilleggen van bedrijfsactiviteiten. Zoals in hoofdstuk 1 besproken, richt dit rapport zich enkel op het strafrechtelijk afpakken. In de rest van dit hoofdstuk worden de instrumenten van de politie en Openbaar Ministerie die voor dit doel ter beschikking staan besproken.

In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving die relevant is bij het strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit besproken. Hierbij wordt niet gepretendeerd een volledige en sluitende behandeling te geven. De belangrijkste thema’s komen aan de orde, waarbij we gekeken hebben naar de ‘afpak-app(licatie)’ (die wordt besproken in par. 4.2) en naar de Aanwijzing Afpakken van het Openbaar Ministerie (Staatscourant, nr 35782, 2013). In paragraaf 2.1 wordt een inleidende schets van het strafrechtelijk afpakken gegeven. Er wordt ingegaan op het financieel onderzoek, het leggen van beslag en rechtshulpverzoeken. In paragraaf 2.2 komen afpakmogelijkheden en afdoeningsmethodieken uit het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten aan de orde. Vanwege de specifieke vraagstelling van dit onderzoek komt ook witwassen aan de orde en wel in paragraaf 2.3. Tot slot worden de belangrijkste punten uit het hoofdstuk nog benoemd in paragraaf 2.4.

### 2.1. Inleiding

Om af te kunnen pakken, is de eerste stap om binnen het opsporingsonderzoek een financieel onderzoek te starten naar de opbrengst van het strafbare feit. Hiervoor wordt financieel gerechercheerd door gegevens van financiële aard te verzamelen, te bewerken, te analyseren en te gebruiken ten behoeve van opsporings- en ontnemingsactiviteiten. Het financiële onderzoek is breder dan alleen het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr) in het ontnemingsonderzoek, doordat het tevens een bijdrage kan leveren aan het opsporingsonderzoek.

In sommige gevallen kan een strafrechtelijk financieel onderzoek (art. 126 e.v. Sv), in het spraakgebruik afgekort tot SFO, worden opgestart. Dit kan enkel opgestart worden als er sprake is van een verdenking van een misdrijf, waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld en waardoor op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen. Als ondergrens van dit waardeerbaar voordeel wordt meestal een bedrag van € 12.000,00 aangehouden, al is dat niet in de wet vastgelegd. Het SFO is gericht op de bepaling van het door de verdachte wederrechtelijk verkregen voordeel, met het oog op de ontneming. Via het SFO kan ook vermogen worden getraceerd. Voor het onderzoek is een (schriftelijke) machtiging van een rechter-commissaris vereist. De machtiging kan worden afgegeven op

<sup>6</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28684-119.html>

<sup>7</sup> [http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/veiligheidsagenda/veiligheidsagenda\\_2015-2018.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/veiligheidsagenda/veiligheidsagenda_2015-2018.pdf)

vordering van de officier van justitie die met de opsporing van het strafbare feit is belast. Deze vordering dient voldoende gemotiveerd te worden.

In het kader van het SFO is in artikel 126a Sv geregeld dat een opsporingsambtenaar verschillende bescheiden en gegevens kan vorderen en/of in beslag kan nemen met betrekking tot de verdachte zonder dat hiervoor een machtiging van de OvJ nodig is. Daarnaast kan het SFO nog twee jaar doorlopen na veroordeling van de verdachte in eerste aanleg. Verder beschikken de opsporingsambtenaren over een aantal extra, minder gebruikte, bevoegdheden om de financiële situatie van de verdachte / veroordeelde in kaart te brengen.

Binnen deze (strafrechtelijke) financiële onderzoeken heeft de politie de mogelijkheid om, het in de toekomst af te pakken geld of voorwerpen, veilig te stellen of bewijsmiddelen dienaangaande te verzamelen. Klassiek beslag is bedoeld voor waarheidsvinding, maar kan ook worden gebruikt om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een boekhouding. Verder wordt dit klassiek beslag toegepast op voorwerpen die voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer in aanmerking komen. Conservatoir ofwel bewarend beslag wordt toegepast om de betaling van een later op te leggen geldboete, ontnemingsmaatregel of schadevergoedingsmaatregel veilig te stellen. Er wordt (een bepaalde mate van) betalingszekerheid gecreëerd.

In dit onderzoek staat milieucriminaliteit centraal, welke vaak grensoverschrijdend is. Niet alleen gaat het soms om internationale geldstromen, maar ook beschikken de verdachten niet zelden over vermogen in het buitenland. De Nederlandse politie kan in dat kader ook vragen aan andere landen om opsporingsmiddelen in te zetten ten behoeve van financiële recherche. Binnen de EU kan bijvoorbeeld via het Asset Recovery Office (ARO) aan een andere EU lidstaat op politieel niveau gevraagd worden of een verdachte aldaar over vermogen beschikt. Ook kunnen hiervoor rechtshulpverdragen, zoals bijv. het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (Verdrag van Warschau, 2005), gebruikt worden. Tevens kan, aan de hand van de bestaande verdragen en/of EU kaderbesluiten(richtlijnen) aan het buitenland verzocht worden om beslag te leggen op vermogens bestanddelen in het buitenland. Hiervoor kan contact gelegd worden met het ARO of de internationaal strafrechtelijk juridisch adviseurs van het Functioneel Parket.

## 2.2. Strafrechtelijk afpakken

Bij het strafrechtelijk afpakken in dit onderzoek dient rekening te worden gehouden met het feit dat bij de bestrijding van milieucriminaliteit naast het *Wetboek van Strafvordering* en het *Wetboek van Strafrecht* ook de *Wet op de economische delicten* (WED) een belangrijke rol speelt.

In de Wet op de economische delicten zijn verschillende sancties opgenomen. De hoofdstraffen zijn gelijk met het Wetboek van Strafrecht, maar de wet biedt een verruiming door diverse bijkomende straffen (artikel 7 WED) en maatregelen (artikel 8 WED). Deze bijkomende straffen en maatregelen richten zich op maatregelen die indirect gevolgen hebben voor het vermogen, zoals de stillegging van een onderneming of het openbaar maken van een rechterlijke uitspraak. Deze mogelijkheden worden verderop in deze paragraaf nader toegelicht. Behalve dat de Wet op de economische delicten een aanvulling biedt op het instrumentarium bij het strafrechtelijk afpakken, biedt deze wet ook een andere mogelijkheid tot onderzoek. Zo biedt de WED zelfstandige bevoegdheden voor het in beslag nemen (artikel 18 WED) en het vorderen van gegevens en bescheiden (artikel 19 WED). Anders dan hun pendanten uit het Wetboek van Strafvordering kunnen op basis van de WED ook bij verdachten gegevens en bescheiden gevorderd worden.

Op basis van de bovengenoemde wetten zijn er verschillende mogelijkheden tot strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen. De ene strafrechtelijke optie grijpt meer direct in op het vermogen dan de



andere, zoals later nog zal blijken. Deze afpakkemogelijkheden zijn te onderscheiden in hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen en behelzen:

#### *Hoofdstraffen*

- Geldboete (o.m. artikel 23 Sr en artikel 6 lid 1 WED).

#### *Bijkomende straffen*

- Ontzetting van bepaalde rechten (art. 28 e.v. Sr);
- Verbeurdverklaring (artikel 33a e.v. Sr);
- Openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak (o.m. artikel 7 WED);
- Gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming (artikel 7 WED);
- Gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen (artikel 7 WED).

#### *Maatregelen*

- Onttrekking aan het verkeer (art. 36b e.v. Sr);
- Ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr);
- Schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f Sr);
- Onderbewindstelling van de onderneming (art. 8 WED);
- Het opleggen van de verplichting tot verrichting van bepaalde prestaties (art. 8 WED).

Met deze strafrechtelijke afpakkemogelijkheden in de hand heeft het Openbaar Ministerie vervolgens de keuze uit verschillende afdoeningmodaliteiten waarmee deze mogelijkheden geëffectueerd kunnen worden. Zo kan een ontnemingszaak tegen de verdachte worden aangespannen. Hierbij staat enkel het vorderen van wederrechtelijk verkregen voordeel centraal. Om de straf te effectueren, dient een verdachte wel in een strafzaak te zijn veroordeeld. Een andere mogelijkheid is buitengerechtelijke afdoening. Dit geldt voor de transactie (artikel 74 Sr), strafbeschikking (artikel 257a Sv) (beide bij een straf- en/of ontnemingszaak) en schikking (artikel 511c Sv) (alleen bij ontnemingszaak). Als laatste kan er strafrechtelijk afgepakt worden via een strafzaak bij de rechtbank, dit geldt voor het vorderen van een verbeurdverklaring, geldboete en schadevergoedingsmaatregel. De strafzaak en de ontnemingszaak kunnen dus afzonderlijk behandeld worden. Na een veroordeling in de strafzaak kan er geschikt worden voor de ontnemingszaak. Ook de strafzaak zelf kan via een transactie afgedaan worden, waarbij dan al dan niet de ontnemingszaak meegenomen wordt. Als er is een transactie is aangeboden (getransigeerd) dan kan geen ontnemingszaak meer aangespannen worden.

Voordat de verschillende mogelijkheden tot strafrechtelijk afpakken aan de orde komen, is er eerst aandacht voor de opbouw van de straffen in het Wetboek van Strafrecht. Dit is binnen dit onderzoek relevant omdat er onderzoek wordt gedaan naar milieucriminaliteit. Bij milieucriminaliteit zijn de verdachten zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Bij het opleggen van straffen is hierbij verschil. Bij rechtspersonen is de enige hoofdstraf<sup>8</sup> die opgelegd kan worden een geldboete. Terwijl bij de natuurlijke persoon alle hoofdstraffen opgelegd kunnen worden. Wat betreft de bijkomende straffen<sup>9</sup>: deze gelden alle voor zowel natuurlijke als rechtspersonen.

### **2.2.1 Geldboete**

Op het moment dat een verdachte, natuurlijk of rechtspersoon, veroordeeld wordt voor een strafbaar feit kan de rechter een geldboete opleggen. Met het opleggen van een geldboete staat het de rechter vrij om ook andere (hoofd)straffen op te leggen. Dit onderzoek richt zich op milieucriminaliteit en het opleggen van de geldboete is daarmee grotendeels geregeld in artikel 6 lid 1 van de Wet op de economische delicten. Hierin zijn de boetecategorieën weergegeven die door de rechter opgelegd kunnen worden op basis van artikel 23 lid.4 van het Wetboek van Strafrecht.

---

<sup>8</sup> Hoofdstraffen in Wetboek van Strafrecht zijn gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en geldboete.

<sup>9</sup> Bijkomende straffen in Wetboek van Strafrecht zijn ontzetting bepaalde rechten, verbeurdverklaren en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

### *Uitbreiding via de Wet op de economische delicten*

Zowel de Wet op de economische delicten als het Wetboek van Strafrecht bieden de mogelijkheid de op te leggen boetebedragen verder te verhogen. In artikel 6 lid 1 Wet op de economische delicten staat in de wettekst opgenomen dat onder bepaalde voorwaarden een geldboete opgelegd kan worden van de naast hogere categorie. Eenzelfde bepaling geldt volgens artikel 23 lid 7 van het Wetboek van Strafrecht voor rechtspersonen. Bij veroordeling van een rechtspersoon waarbij de hoogte van de op te leggen geldboete geen passende bestraffing biedt, kan worden uitgeweken naar de eerst volgende hogere boetecategorie. Als er al een geldboete van de hoogste (zesde) categorie in de strafbepaling staat, kan een geldboete opgelegd worden tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de uitspraak.

## **2.2.2 Ontzetting van bepaalde rechten**

Uit de rechtsliteratuur komt naar voren dat deze bijkomende straf in de praktijk weinig wordt gebruikt (Cleiren & Verpalen, 2012, 189). Overigens zijn ook niet alle strafbare feiten met deze straf bedreigd. Wel biedt de Wet op de economische delicten in vergelijking tot het Wetboek van Strafrecht ruimere toepassingsmogelijkheden. Als de straf kan worden toegepast, heeft de rechter, afhankelijk van de wettelijk omschreven mogelijkheid de keuze uit een vijftal (ontzettings)mogelijkheden, waaronder dit van ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen.

## **2.2.3 Verbeurdverklaring**

In de voorgaande paragraaf is besproken dat voorwerpen of geldbedragen die klassiek in beslag worden genomen, later door de rechter verbeurdverklaard kunnen worden (artikel 33a Sr). In het strafrecht is dit een bijkomende straf, die ook afzonderlijk opgelegd kan worden. Bij verbeurdverklaren verliest de veroordeelde zijn rechten over een voorwerp en worden die overgedragen aan de Nederlandse Staat. Hiermee wordt de verdachte in zijn vermogen getroffen. De Staat heeft vervolgens de mogelijkheid het voorwerp te verkopen en hiermee een opbrengst te genereren. Om een voorwerp verbeurd te laten verklaren, dient er een verband te zijn tussen het voorwerp of geldbedrag en het strafbare feit. In juli 2011 is dit artikel verruimd en is het voldoende als er een indirecte link is tussen het goed en het delict<sup>10</sup>. De rechter kan er daarnaast ook voor kiezen om voorwerpen die niet in beslag zijn genomen, verbeurd te laten verklaren. De rechter kan daarvoor uitlevering vragen van niet in beslag genomen voorwerpen.

### *Uitbreiding via de Wet op de economische delicten*

Via deze wet kunnen ook voorwerpen die toebehoren aan de onderneming van de veroordeelde waarin het economisch delict is begaan, verbeurd worden verklaard. Deze voorwerpen dienen dan wel soortgelijk te zijn aan de via de normale strafrechtelijke weg verbeurd te verklaren voorwerpen, terwijl ze bovendien in hetzelfde verband dienen te staan tot het strafbare feit. Als slechts een deel van een partij goederen bij een strafbaar feit betrokken is geraakt, kan via verbeurdverklaring toch de gehele partij goederen aan de macht van de verdachte/veroordeelde onttrokken worden.

Als tweede punt kent de Wet op de economische delicten twee belangrijke bepalingen die betrekking hebben op overlijden. De eerste bepaling heeft betrekking op de situatie als een persoon overlijdt of een rechtspersoon wordt ontbonden vóórdat in zijn zaak een onherroepelijk uitspraak is gedaan. In een dergelijk geval kan de rechter toch bij beschikking op vordering van het Openbaar Ministerie de verbeurdverklaring van al de in beslag genomen voorwerpen uitspreken (artikel 16 WED). Deze regel breekt met de strafvorderlijke hoofdregel dat het recht tot strafvordering vervalt door de dood van de verdachte (artikel 69 Sr). Een tweede belangrijke uitbreiding betreft de bepaling dat het *recht tot uitvoering* van verbeurdverklaring bij economische delicten niet vervalt door de dood van de veroordeelde (artikel 13 WED). Deze bepaling breekt met de strafrechtelijke hoofdregel dat het recht tot uitvoering van een straf of maatregel vervalt door de dood van de veroordeelde (artikel 75 Sr).

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 32 194

#### **2.2.4 Openbaar maken van de rechterlijke uitspraak**

Openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak mag alleen bij via de wet aangewezen delicten plaatsvinden. Bij milieudelicten is openbaarmaking ingevolge de Wet op de economische delicten altijd mogelijk (artikel 7). Als de rechter openbaarmaking van zijn uitspraak gelast, bepaalt hij tevens de wijze waarop aan deze beslissing uitvoering worden gegeven. De kosten hiervoor, denk bijvoorbeeld aan een krantenadvertentie, komen ten laste van de veroordeelde.

Op het eerste gezicht kan gedacht worden dat deze bijkomende straf niet valt onder het strafrechtelijk afpakken. Echter de gevolgen van het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak kan leiden tot het verlies van omzet. *Naming & shaming* kan immers het gedrag van klanten en relaties van een bedrijf beïnvloeden.

#### **2.2.5 Geheel of gedeeltelijk stilleggen van een onderneming.**

In artikel 7 Wet op de economische delicten is als bijkomende straf opgenomen dat de onderneming van de veroordeelde geheel of gedeeltelijk voor een tijd van ten hoogste één jaar stilgelegd kan worden. Voorwaarde is wel dat het delict in de betreffende inrichting is gepleegd. Als deze straf wordt opgelegd, kan worden bevolen, dat de veroordeelde hem van overheidswege ten behoeve van zijn onderneming verstrekte bescheiden inlevert. Verder kan hem worden verplicht de in zijn onderneming aanwezige voorraden onder toezicht te verkopen en medewerking te verlenen aan de inventarisatie van deze voorraden.

#### **2.2.6 Geheel of gedeeltelijk ontzetting van bepaalde rechten of ontzegging van bepaalde voordelen.**

Een andere bijkomende straf uit artikel 7 Wet op de economische delicten bepaalt dat de verdachte kan worden veroordeeld tot gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten, of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend. Deze straf kan voor ten hoogste twee jaar worden opgelegd. Een voorbeeld van deze straf is bijvoorbeeld het tijdelijk niet gebruik kunnen maken van een verleende omgevingsvergunning.

#### **2.2.7 Onttrekking aan het verkeer**

Hoewel onttrekking aan het verkeer in eerste instantie mogelijk niet direct met afpakken wordt geassocieerd, kan deze maatregel op dit vlak toch goede diensten bewijzen. Evenals bij de verbeurdverklaring het geval is, kan met een relatief geringe inspanning een groot effect bereikt worden. Verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer hebben verder gemeen dat ze bij veroordeling wegens enig strafbaar feit kunnen worden opgelegd. De regeling van de onttrekking voorziet zelfs in een uitbreiding. Ook bij rechterlijk pardon, vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging kan onder omstandigheden deze maatregel worden opgelegd. Ook bij onrechtmatige inbeslagneming is onttrekking mogelijk. Vorderingen en onroerende zaken kunnen echter niet aan het verkeer worden onttrokken.

#### **2.2.8. Ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel**

In opdracht en na overleg met het Openbaar Ministerie kan de politie (of BOD) starten met een financieel onderzoek met (onder andere) als doel het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De politie kan dit doen aan de hand van twee soorten berekeningen:

##### *Berekening per delict*

Op basis van artikel 36e lid 2 Wetboek van Strafrecht kan een voordeeltberekening per delict worden berekend. Van het desbetreffende concrete strafbare feit wordt de netto opbrengst bepaald. Daarnaast kunnen ook andere strafbare feiten meegenomen in de berekening als er voldoende aanwijzingen bestaan dat de verdachte deze gepleegd heeft. Bij de berekening worden veelal de bruto opbrengsten verminderd met de directe kosten. In het ontnemingsrapport van de politie dient per feit aangegeven te worden wat het bepaalde voordeel is. En indien daar sprake van is, moet in dit rapport ook uitgebreid

worden ingegaan op de combinatie van legale en illegale activiteiten en de consequenties hiervan voor de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Bij milieucriminaliteit is het bij de berekening per delict ook mogelijk om te kijken naar de besparingen. Hierbij kan gekeken worden naar de niet gedane uitgaven voor de aanschaf van goederen en/of verrichten diensten voor eigen gebruik of naar de kosten die noodzakelijkerwijs gemaakt zouden moeten worden om de betreffende activiteiten legaal uit te kunnen voeren.

#### *Berekening per tijdsperiode*

Een tweede berekeningmethode betreft de berekening over een bepaalde tijdsperiode krachtens artikel 36e lid 2 en 3 Wetboek van Strafrecht. Hierbij wordt het begin- en eindvermogen van de verdachte als uitgangspunt genomen. Over het tussenliggende tijdvak worden de legale inkomsten en uitgaven vastgesteld. Via een berekening kan vervolgens worden vastgesteld of wederrechtelijk verkregen voordeel is behaald. Dit is het geval als een verdachte meer heeft uitgegeven dan dat hij legaal heeft verdiend. De methoden om deze berekening te voltooien, zijn de kas(-bank)opstelling en de vermogensvergelijking.

Het OM kan op basis van deze berekeningen een ontnemingszaak tegen de verdachte aanspannen. De rechter kan vervolgens een verplichting aan de verdachte opleggen tot het betalen van een geldbedrag aan de staat. Echter alvorens het OM de straf in een ontnemingszaak kan effectueren, dient de verdachte eerst middels een strafzaak veroordeeld te zijn voor een strafbaar feit (zowel overtreding als misdrijf). Het starten van een ontnemingszaak kan wel aanvangen voordat een verdachte voor een strafbaar feit is veroordeeld. Bij het ontnemingsonderzoek mogen naast het feit waarvoor de verdachte veroordeeld is, ook andere feiten meegenomen worden in de berekening van het wederrechtelijk verkregen vermogen. Het doel van deze afpakmethode is om de verdachte terug te brengen naar de financiële situatie voor het gepleegde strafbare feit.

### **2.2.9 Schadevergoedingsmaatregel vorderen**

De mogelijkheid bestaat dat de verdachte wordt verplicht de schade van het slachtoffer te vergoeden (artikel 36f Sr). Deze schadevergoedingsmaatregel kan onder meer via een rechterlijk vonnis worden opgelegd. Cumulatie met andere straffen en maatregelen is mogelijk. Deze financieel getinte maatregel kan als een vorm van strafrechtelijk afpakken worden gezien. Er vindt immers vermogensoverdracht plaats van verdachte / veroordeelde naar slachtoffer.

### **2.2.10 Onder bewind stellen van een onderneming**

In artikel 8 Wet op de economische delicten is de maatregel opgenomen dat een onderneming onder bewind geplaatst kan worden. Dit kan zowel bij overtredingen (onderbewindstelling maximaal 2 jaar) als misdrijven (onderbewindstelling maximaal 3 jaar) worden toegepast. Aanvullende voorwaarde is dat de onderbewindstelling de onderneming betreft waarin het economisch delict begaan is. In het betreffende vonnis benoemt de rechter één of meer bewindvoerders. Voor zover de rechter niet anders bepaalt, heeft de in dit kader benoemde bewindvoerder, dezelfde rechten en verplichtingen als zijn civielrechtelijke gelijke. Deze bewindvoerder voert het bewind over de onderneming en neemt de overige belangen van dit bedrijf waar. Zonder de machtiging van deze wettelijk benoemde bewindvoerder kan geen andere persoon in de onderneming enige daad van beheer verrichten.

### **2.2.11 Het opleggen van de verplichting tot verrichting van bepaalde prestaties**

Bij het opleggen van deze verplichting kan uit een drietal handelingen worden gekozen: (1) het verrichten van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, (2) het ongedaan maken van hetgeen wederrechtelijk is verricht, (3) het verrichten van prestaties tot het goedmaken van een en ander (art. 8 WED). Duidelijk is dat deze maatregel een reparatoir karakter heeft. Dit komt tot uiting in de hoofdregel dat deze verplichting op kosten van de veroordeelde dient plaats te vinden. De rechter kan van deze hoofdregel afwijken. Met name voor het milieurecht wordt het opleggen van deze verplichting gezien als een passende sanctie. De vervuiler betaalt niet alleen, maar dient ook de rommel op te ruimen.

### **2.2.12 Een schikking aangaan**

In artikel 511c Wetboek van Strafvordering is geregeld dat de officier van justitie, zolang het onderzoek in verband met de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel ter terechtzitting niet is gesloten, met de verdachte of veroordeelde een schikking aan kan gaan. In deze schikking is geregeld dat er door de verdachte of veroordeelde een geldbedrag op basis van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt betaald.

Binnen het Functioneel Parket is er beleid ingaande het schikken. Op het moment dat het bedrag van schikken boven de € 500.000 ligt, moet er akkoord zijn van de Minister van Veiligheid en Justitie. Als het bedrag hoger is dan € 100.000 dient er akkoord te zijn van de Hoofdofficier.

### **2.2.13 Een transactie met financiële voorwaarde(n) aangaan**

In de voorgaande subparagraaf is naar voren gekomen dat de officier van justitie kan schikken in de ontnemingszaak. De evenknie hiervan is het transigeren in een strafzaak. Hierbij wordt aan de verdachte een transactie aangeboden met financiële voorwaarden, krachtens artikel 74 Wetboek van Strafrecht. De officier van justitie kan de transactie aanbieden bij strafbare feiten waar een maximale gevangenisstraf van zes jaar of minder voor kan worden gegeven. De financiële voorwaarden vallen uiteen in het:

- Betalen van een geldsom (minimaal € 3 en maximaal boetecategorie in strafbepaling);
- Afstand doen van in beslag genomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
- Uitlevering of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
- Voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het volgens artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;
- Geheel of gedeeltelijke vergoeding van veroorzaakte schade door strafbare feit.

In verband met transigeren zijn afspraken gemaakt binnen het Openbaar Ministerie. Bij een bedrag boven de € 50.000 moet akkoord zijn van de Minister van Veiligheid en Justitie. Bedragen boven de € 2500 moeten door de Hoofdofficier worden goedgekeurd, die dit kan mandateren aan teamleiders.

### **2.2.14 Een strafbeschikking met ontnemingscomponent uitvaardigen.**

Sinds 1 februari 2008 is de strafbeschikking in het Wetboek van Strafvordering opgenomen (artikel 257a Sv). De strafbeschikking moet worden gezien als een sanctie en het uitvaardigen daarvan als een daad van vervolging. Door de introductie van de strafbeschikking is een nieuwe sanctiebevoegdheid voor het OM ontstaan. Zonder tussenkomst van de rechter kan een straf worden uitgesproken. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking kan ook worden gedaan door een algemene maatregel van bestuur aan te wijzen opsporingsambtenaren (*zgn. politiestrafbeschikking*) en publieke personen/lichamen (*zgn. bestuurlijke strafbeschikking*).

De officier van justitie kan in twee gevallen een strafbeschikking uitvaardigen, bij overtredingen en misdrijven waar een gevangenisstraf van zes jaar of minder op staat. Hiervan moet door de officier van justitie vastgesteld zijn dat deze zijn begaan. De strafbepalingen binnen de Wet op de economische delicten volgens artikel 6, vallen hier onder alsmede de artikelen witwassen (artikel 420bis Sr) en valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) die vaak voorkomt bij milieucriminaliteit.

Via het uitvaardigen van de strafbeschikking kunnen door de officier van justitie een groot aantal straffen en maatregelen worden opgelegd. Binnen het strafrechtelijk afpakken zijn dit het opleggen van een geldboete en het vorderen van een schadevergoeding. Daarnaast kan een strafbeschikking voor de verdachte dwingende aanwijzingen bevatten:

- Afstand doen van in beslag genomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;

- Uitlevering of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
- Voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het volgens artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;
- Storting van een vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunstige van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen, waarbij het bedrag niet hoger kan zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het feit kan worden opgelegd.

#### *Uitbreiding via de Wet op de economische delicten*

In artikel 36 Wet op de economische delicten wordt een uitbreiding gegeven op de strafbeschikking. Hierin is aangegeven dat tevens de aanwijzing worden gegeven dat wordt verricht hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan hetgeen wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte, voor zover niet anders wordt bepaald.

Een belangrijk verschil met de strafrechtelijke transactie is het feit dat bij een uitgevaardigde strafbeschikking de verdachte zelf het initiatief tot het aanwenden van een rechtsmiddel dient te nemen. Dat houdt in dat als de verdachte binnen veertien dagen dan wel zes weken geen verzet aantekent, de strafbeschikking direct voor tenuitvoerlegging vatbaar is.

## **2.3 Witwassen**

Het delict witwassen is sinds 14 december 2001 afzonderlijk opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (art.420bis e.v.). Van witwassen is sprake als de criminele herkomst van vermogen wordt verborgen en/of verhuuld en het geld voorzien wordt van een ogenschijnlijk legale herkomst. Vanuit het perspectief van dit onderzoek naar strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit kan witwassen worden gezien als een complicatie: door witwassen wordt het traceren en afpakken van crimineel vermogen belemmerd. Het misdrijf witwassen kan echter ook afzonderlijk ten laste worden gelegd, waarbij een veroordeling in de meeste gevallen ook gepaard gaat met de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen opzettelijk witwassen, niet-opzettelijk witwassen (schuldwitwassen) en gewoontewitwassen. Bij schuldwitwassen is opzet niet bewezen; er staat dan ook een lagere straf op, te weten twee jaar maximaal tegen zes jaar bij opzet. Gewoontewitwassen is juist een zwaardere variant: het betreft herhaaldelijk en met opzet zich schuldig maken aan het delict. De maximumstraf is dan ook acht jaar.

Bij witwassen van vermogen gaat het niet alleen om geld; ook andere 'voorwerpen' kunnen in principe witgewassen worden. In de meeste gevallen dient van deze voorwerpen te worden 'verborgen of verhuuld' dat ze van 'enig misdrijf' afkomstig zijn. Het in de boekhouding van een bedrijf vermengen van illegale en legale activiteiten, waarbij de eerstgenoemde worden gemaskeerd kan dus in principe worden gezien als witwassen. Dit geldt dan ook voor bijvoorbeeld de hierop gebaseerde uitbetaling van een bonus aan een medewerker of winstuitkering aan een aandeelhouder.

In de wet worden verschillende handelingen onderscheiden die bij witwassen voorkomen. Hierbij gaat het om handelingen die te maken hebben met het verbergen en/of verhullen van de criminele herkomst als zodanig (art. 420bis lid 1 Sv) en handelingen die te maken hebben met het gebruik maken van het vermogen, zoals voorhanden hebben, overdragen en omzetten (lid 2).

Witwassen kan ten laste gelegd worden als aannemelijk is dat iemand op de hoogte is van de criminele herkomst van het vermogen waarover deze persoon kan beschikken. Daartoe is de term 'afkomstig uit enig misdrijf' in het wetsartikel opgenomen. De term dient ruim geïnterpreteerd te worden. Uit de jurisprudentie volgt dat niet bewezen hoeft te worden door wie, wanneer en waar dat misdrijf gepleegd is.

Soms kan het element 'afkomstig uit enig misdrijf' worden afgeleid uit feiten en omstandigheden van algemene bekendheid. Denk aan de financiële verdiensten uit een bedrijf met een ontoereikende omgevingsvergunning. In andere gevallen kan door het uitsluiten van andere scenario's tot de constatering worden gekomen dat het niet anders kan zijn dat het voorwerp van misdrijf afkomstig is. Een schoolvoorbeeld zijn de grote uitgaven die in geen enkele verhouding staan tot de marginale legale inkomsten.

Witwassen kan zeer eenvoudige vormen aannemen. We vernamen van een Nederlander die met (zwart) contant geld in een buurland vuurwerk aanschafte. Het blijkt aldaar (anders dan in Nederland) niet ongebruikelijk dat grote aankopen contant worden afgerekend. Soms kunnen ook ingewikkelde constructies gebruikt worden bij witwassen, zoals besproken in Van der Leest & Van der Zon (2012).

## 2.4 Resumé

In deze paragraaf zijn een aantal juridische aspecten besproken die aan de orde komen bij het onderwerp 'strafrechtelijke afpakken bij milieucriminaliteit'. Zoals geschreven is niet gestreefd naar een uitputtende behandeling, maar gaat het er vooral om de voor het rapport relevante artikelen beknopt te behandelen. Diverse in dit hoofdstuk behandelde zaken komen dan ook terug in de komende hoofdstukken waarin het empirisch onderzoek wordt gerapporteerd.

In het kader van dit zeer beknopte juridisch kader kunnen de strafrechtelijk afpakmogelijkheden als volgt worden weergegeven:

Strafrechtelijk afpakken				
	Afpakmethodiek	Karakter	WED biedt	Toepasbaarheid
1	Geldboete	Hoofdstraf	Extra mogelijkheden	Gemakkelijk
2	Ontzetting van bepaalde rechten	Bijkomende straf	Extra mogelijkheden	Gemakkelijk
3	Verbeurdverklaring	Bijkomende straf	Extra mogelijkheden	Gemakkelijk
4	Openbaarmaking rechterlijke uitspraak	Bijkomende straf	Extra mogelijkheden	Gemakkelijk
5	Stillegging onderneming	Bijkomende straf	Wettelijk kader	Moeilijk
6	Ontzegging bepaalde voordelen	Bijkomende straf	Wettelijk kader	Moeilijk
7	Onttrekking aan het verkeer	Maatregel	-	Gemakkelijk
8	Ontneming wederrechtelijk - verkregen voordeel	Maatregel	-	Kennis vereist
9	Schadevergoedings- maatregel	Maatregel	-	Kennis vereist; bij milieucriminaliteit minder opportuun
10	Onderbewindstelling van de onderneming	Maatregel	Wettelijk kader	Moeilijk
11	Het opleggen van de verplichting tot verrichting van bepaalde prestaties	Maatregel	Wettelijk kader	Gemakkelijk

## 3 Deel I: Voorwaarden onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd wat betreft de voorwaarden waaronder een strafrechtelijk en financieel onderzoek kan starten en welke afspraken hierop van invloed kunnen zijn. In paragraaf 3.1 wordt de werkwijze van een financieel onderzoek en welke stappen hierbij genomen worden besproken. Paragraaf 3.2 kijkt naar de prestatieafspraken binnen de BOD's, de politie en het OM (in het bijzonder het Functioneel Parket) die van invloed kunnen zijn op het financiële onderzoek. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens dieper in op de achtergrond van financieel rechercheurs en financieel experts. In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar het capaciteitsvraagstuk bij de inzet van financieel rechercheurs en experts bij het financiële onderzoek. Paragraaf 3.5 geeft een toelichting op het speelveldconcept. De laatste paragraaf gaat in op de digitale systemen die gebruikt worden bij financieel onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een kort resumé.

### 3.1 Werkwijze financieel onderzoek.

Sinds een aantal jaren heeft de politie bij strafrechtelijk onderzoek steeds meer aandacht voor financieel rechercheren met als doel het afpakken van crimineel vermogen. Bij verschillende domeinen, zoals drugs en fraude, is afpakken een 'gewone' logische stap in het onderzoeksproces geworden. Hierdoor zijn er duidelijke berekenmethodes, bijvoorbeeld bij het ontmantelen van hennepplantages. Voor milieuonderzoeken geldt echter dat deze stap nog niet volledig is ingebed. Dit kan verklaard worden doordat financieel onderzoek pas laat is geïntroduceerd op dit domein. Er is daarom nog geen sprake van een variatie aan jurisprudentie en er is nog geen vast proces zichtbaar bij financieel rechercheren binnen milieuonderzoeken. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de huidige werkwijzen die gehanteerd worden bij de politie, de ILT-iod en de NVWA-iod bij het afpakken.

Milieuonderzoeken kunnen op verschillende manieren starten. Zo kan er een opdracht van de milieukamer aan ten grondslag liggen of kan het gaan om een ad hoc zaak. Als een onderzoek start op basis van een opdracht van de milieukamer, is hieraan voorafgaand een preweegdocument geschreven. De afgelopen jaren zijn de eisen aan de financiële paragraaf van dit document verder aangescherpt. In de eenheid Rotterdam is het zelfs zo dat een onderzoek alleen opgestart kan worden als er een gedegen financiële paragraaf is. In andere eenheden, bij de ILT-iod en de NVWA-iod lijkt dit ook gemeengoed te gaan worden. Respondenten vanuit het Functioneel Parket bemerken ook dat de financiële paragraaf steeds vaker aanwezig is in een preweegdocument. Een nieuwe doelstelling die zij dan ook zien, is dat de financiële paragraaf naar een hogere kwaliteit wordt getild en completer wordt aangeleverd. Een manier om dit te bewerkstelligen is een afpakofficier te betrekken bij deze fase. Een preweegdocument kan het resultaat zijn van diverse informatiebronnen, waaronder analyseproducten. In de interviews is naar voren gekomen dat ook aan de informatiekant financiële kennis meer bevorderd zou kunnen worden, bijvoorbeeld bij projectvoorbereiders en analisten. Bij de zaken die ad hoc opgestart worden krijgt het financiële onderzoek niet altijd een plek in het onderzoek. De reden hiervoor is dat met snelheid gereageerd moet worden op een zaak en dat het financiële denken nog niet volledig is ingebed bij de teamleiders. Het merendeel van deze ad hoc zaken, zijn kleinere zaken<sup>11</sup>, zoals een zaak die aangebracht wordt door een Bijzondere Opsporingsambtenaar (BOA) van het Waterschap over een illegale lozing. Vanuit het Functioneel Parket is het besef aanwezig dat de kleinere zaken die ad hoc worden opgestart meer financiële sturing en begeleiding nodig hebben.

Ongeacht hoe een zaak start, geven respondenten aan dat het belangrijk is om het doel en richting van het onderzoek bij het begin duidelijk te hebben. Hierbij wordt aangegeven dat het van belang is dat er meer gekeken wordt naar afpakken, in plaats van alleen 'ontnemen'. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen, is ontnemen namelijk één van de vele mogelijkheden om strafrechtelijk af te pakken. Doel en richting van het onderzoek moeten helder gecommuniceerd worden, zowel tussen de politie en

---

<sup>11</sup> Kleinere zaken zijn in dit onderzoek niet meegenomen, een enkele respondent heeft hier vanuit zichzelf over verteld.



Functioneel Parket als tussen tactisch coördinator en financieel rechercheur. Hierbij is het van belang om te bepalen welke strategie er wordt gekozen en welke middelen daarbij worden ingezet. Als strategische opties kan gedacht worden aan het opleggen van straf, het afpakken van illegale winst of het verkrijgen van jurisprudentie. Op deze manier kun je bepalen welke partijen hierbij betrokken dienen te zijn. Specifiek voor milieu is dat bij alle milieuzaken een financieel onderzoek gestart kan worden, omdat het bij milieu “*altijd om geld gaat*”.

Bij het bepalen van doel en richting van een opsporingsonderzoek kunnen financieel experts een rol spelen. In sommige zaken wordt het vroegtijdig inschakelen van financieel experts als een belangrijk succespunt gezien. Deze experts kunnen (forensisch) accountants zijn binnen de politie, de ILT-iod, de NVWA-iod en het Functioneel Parket. Binnen de ILT-iod en de NVWA-iod zijn sturingsmodellen naar voren gekomen die mogelijk bijdragen aan een goede sturing in het begin van een onderzoek. Bij de ILT-iod wordt gebruik gemaakt van een driemanschap, bestaande uit een teamleider, criminoloog en financieel rechercheur of financieel expert. Hierdoor kan een integrale aanpak gemaakt en uitgevoerd worden. Binnen de NVWA-iod vindt de sturing plaats door een werkwijze waarbij de financieel rechercheur contact heeft met een forensisch accountant bij het bepalen van het financiële traject. In de interviews is geen vast proces naar voren gekomen dat door de politie wordt gehanteerd bij de start van een (financieel) onderzoek. Wel is er een professionalisering zichtbaar waarbij meer financieel rechercheurs en financieel experts werkzaam zijn of ondersteuning kunnen bieden bij milieuteams. Dit leidt ertoe dat financieel experts tijdens het onderzoek vaker geraadpleegd worden. Vaak kunnen zij expertise bieden op het gebied van de berekenmethode, traceren van vermogens en rechtspersonenconstructies. Ook kunnen ze de boekhouding van een bedrijf inzichtelijk maken. Deze werkterreinen komen bij milieuonderzoeken vaak voor omdat het vaak gaat om grote ondernemingen met verschillende vestigingen en rechtspersonen in het binnen- en buitenland.

Ook binnen het Functioneel Parket is sinds 2015 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd voor milieu- en fraudezaken om meer zicht te krijgen op de lopende zaken en sturing te geven op afpakken. Bij deze werkwijze is er een tweewekelijkse vergadering tussen leiding, accountant en afpakofficier.

Naast de hierboven genoemde sturingsmodellen, worden er vanuit de politie en Functioneel Parket (inclusief Domein Afpakken) diverse tools gepresenteerd die hulp kunnen bieden bij financieel onderzoek. Een recent voorbeeld hiervan is de ‘afpak-app’, die bij de politie en de BOD’s wordt gebruikt. Deze webapplicatie helpt bij het maken van de juiste keuze bij het afpakken bij (de voorbereiding) van een strafrechtelijk onderzoek. Aan de hand van het invullen van verschillende vragen, geeft de app de mogelijke afpakmethodes op diverse rechtsgebieden (strafrecht, civielrecht, tuchtrecht etc.). Op Politiekennisnet<sup>12</sup> is deze app en een uitgebreide gebruikershandleiding te vinden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat weinig respondenten op de hoogte zijn van deze app. Daarmee wordt de app niet tot weinig gebruikt door de gesproken tactisch en financieel rechercheurs. De rechercheurs die wel ervaring hebben met de app, geven aan dat de app gebruikersvriendelijk is en dat het fijn om een overzicht te hebben van de afpakmogelijkheden. Ook hebben zij in verschillende gevallen een uitdraai van de app bijgevoegd als bijlage bij een preweegdocument. Hier is vanuit het Functioneel Parket enthousiast op gereageerd. Ook biedt externe expertise een hulpmiddel bij financieel onderzoek, zoals geboden door het Domein Afpakken. Dit gaat zowel om persoonlijk contact als om modellen en documentatie.

Een tool vanuit het Domein Afpakken is het ‘Afpaktestament milieu’. Dit is opgesteld nadat experts van het Domein Afpakken een aantal maanden de bijeenkomsten van de Milieukamer bijgewoond hadden om te adviseren over de financiële kant van in te zetten onderzoeken. Ter afsluiting hiervan is het testament opgesteld waarbij een handvat wordt geboden omtrent welke berekenmethode gebruikt kan worden per milieuthema. In dit document worden verschillende zaken beschreven: een korte weergave van de mogelijke berekenmethode; de acht afpak-w’s<sup>13</sup>; afpakinstrumenten bij milieudelicten; andere praktische

<sup>12</sup> Politiekennisnet is bij het afsluiten van dit rapport vervangen door Kompol.

<sup>13</sup> Wie is de verdachte(n); wat zijn de delicten; waar zit het vermogen; welke modaliteit van afpakken; waarom deze modaliteit; welke vorm van beslagen; wanneer leg je beslag; wat is het wederrechtelijk verkregen voordeel.

hulpmiddelen (inspiratierapporten, factsheets en artikelen). Tevens wordt per milieudelict aangegeven welke berekenmethode gebruikt kan worden. De milieudelicten zijn ingedeeld in NIA-thema's, aandachtsgebieden en overige milieudelicten. Een voorbeeld hiervan is vuurwerk. Dit delict wordt uitgesplitst in drie verschillende delictsomschrijvingen. Een delictsomschrijving is handel in vuurwerk zonder vergunning dan wel handel in verboden vuurwerk. In het afpaktestament is aangegeven dat er dan gekozen kan worden voor de transactieberekening waarbij de opbrengst min de (direct gerelateerde) kosten berekend kunnen worden. Ook kan er een periodeberekening gemaakt. Een andere delictsomschrijving bij vuurwerk is een vuurwerkhandelaar die vuurwerk opslaat in een bunker met een klein mankement. In dit geval kan enkel een transactieberekening gemaakt worden op basis van de besparing van de kosten. Zo zijn negentien diverse milieudelicten beschreven in het testament. Hiermee biedt het Functioneel Parket een richtlijn voor het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het afpaktestament bij veel respondenten bekend is en ook veel gebruikt wordt. Op basis hiervan wordt een opzet gemaakt voor het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, die daarna besproken wordt met het Functioneel Parket. Respondenten hebben aangegeven dat ze graag een uitbreiding zien van het afpaktestament met meer milieudelicten en meer delictsomschrijvingen.

Een ander hulpmiddel van het Functioneel Parket dat veel gebruikt wordt is het inspiratierapport. Er zijn een drietal rapporten verschenen waarin een compleet voorbeeld wordt gegeven voor een financieel rapport dat gebruikt kan worden door de politie, de NVWA-iod en het ILT-iod. De voorbeeldzaken gaan over stookolie, overschrijding van emissienormen en gewoontewitwassen. Verschillende combinaties van transactieberekeningen op basis van opbrengsten en besparingen, maar ook periodeberekeningen zoals de eenvoudige kasopstelling worden gepresenteerd. Deze rapporten zijn door de respondenten veelvuldig geraadpleegd bij het opstellen van het financiële rapport ten behoeve van het ontnemingsdossier. Deze rapporten worden gezien als een goede leidraad, maar ook wordt gesteld dat er nog steeds creatief gekeken moet worden naar de mogelijkheden om af te pakken. Dit wordt ondersteund door het Functioneel Parket die financieel rechercheurs blijft stimuleren om na te denken over de meest effectieve afpakmethode en niet klakkeloos de 'recepten' te volgen.

Naast de hier beschreven tools, is de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) genoemd die van belang is bij het inzichtelijk maken van het vermogen en inkomsten van een verdachte. De infobox is een samenwerkingsverband tussen de politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland) en het Openbaar Ministerie en het detecteert onverklaarbaar en versluierd vermogen. Bij deze instantie kunnen rapportages over vermogen en inkomsten en over de relaties van verdachten verkregen worden. Op Politiekennisnet zijn de diverse aanvraagformulieren te vinden om deze rapportages aan te vragen. De rapportage over het vermogen en inkomsten geeft een beeld van de financiële situatie van een verdachte, op basis waarvan mogelijke afpakmethoden aangereikt worden voor het financiële en strafrechtelijke onderzoek.

Door het gebruik van financiële experts aan het begin van het onderzoek, kan het doel en de richting hiervan vorm krijgen. Dit is ook van belang om de doorlooptijd van een onderzoek te plannen en de verwachtingen van alle partijen hierop aan te passen. De doorlooptijd is namelijk van invloed op de onderzoeksmiddelen die ingezet kunnen worden en de tijd die beschikbaar is voor financieel onderzoek. In de interviews is naar voren gekomen dat de sturing vanuit de leiding bij de politie, de ILT-iod en de NVWA-iod met regelmaat gericht is op het maken van korte klappen. Verschillende respondenten geven echter aan dat de combinatie van een korte klap en gedegen afpakken niet mogelijk is of enkel als er na een tactisch onderzoek een SFO wordt opgestart. Zo geeft een financieel rechercheur aan "*als ze een financieel onderzoek willen, dan moeten wij ook de tijd krijgen om dit goed te doen*". Enkele andere respondenten geven daarentegen aan dat de doorlooptijd van een onderzoek te lang is en dat hierdoor de slagkracht afneemt. Dit kan zelfs leiden tot een vermindering in de strafmaat en het te ontnemen vermogen. Hiermee wordt ook het spanningsveld zichtbaar tussen de beleidsmatige keuze om af te pakken en de recherchebelangen in de praktijk.

### 3.2 Prestatieafspraken

Binnen de politie en OM worden op het strategisch niveau afspraken gemaakt over de doelen die behaald dienen te worden in een komende periode. Een deel van deze prestatieafspraken is gericht zijn op het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen en het leggen van beslag. De prestatieafpraak binnen het OM voor het jaar 2014 was om een bedrag van 70,1 miljoen euro aan crimineel vermogen af te pakken van alle delictsvormen (waaronder milieucriminaliteit). Uiteindelijk is een bedrag van 136 miljoen euro afgepakt, bijna twee keer zoveel als het doel (OM, 2015). Dit is mede behaald door een transactie in de zaak SBM Offshore NV. Dit bedrijf bouwt drijvende olieplatforms en betaalde in 2014 een transactie van 240 miljoen US\$, waarvan 40 miljoen dollar boete en 200 miljoen dollar ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het bedrijf had zich schuldig gemaakt aan ambtelijke en niet-ambtelijke omkoping. Daarnaast zijn er ook drie andere zaken waarbij respectievelijk 23, 5 en 4,4 miljoen euro is afgepakt. Deze cijfers lijken het onderzoek van Van Duyne en de Miranda (1999) te ondersteunen, waarin gesteld wordt dat de verdeling van het afpakken van crimineel vermogen scheef verdeeld is. In het grootste deel van de zaken gaat maar weinig geld om, terwijl bij een heel klein aantal zaken het leeuwendeel aan wederrechtelijk verkregen voordeel wordt afgepakt. De doelstelling van het OM voor de komende jaren is om in: 2015 90,6 miljoen euro af te pakken, in 2016 100,6 miljoen euro, in 2017 110,6 miljoen euro en in 2018 een bedrag van 115,6 miljoen euro (Rijksoverheid, 2015). Deze doelen lijken reëel, aangezien er sinds 2013 een stijging waarneembaar is van het afgepakte vermogen. In 2009-2012 is elk jaar ongeveer een bedrag van 50 miljoen euro afgepakt, in 2013 een bedrag van 90 miljoen euro en in 2014 136 miljoen euro (OM, 2015).

Bij de BOD's zijn de volgende afspraken gemaakt in het "Investeringsvoorstel afpakken BOD'en en FP".

(extra) Opbrengsten in (x 1000K):	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bedrag WVV	19,11	21,47	27,68	29,18	32,40	36,90	36,90
Daadwerkelijk gelegd beslag	13,36	16,10	21,83	24,83	29,25	33,23	33,23
Daadwerkelijk te innen	8,03	10,44	14,18	16,13	18,98	21,60	21,60

In het Handhavingsarrangement van de NVWA wordt vermeldt dat overeengekomen is in het Platform BOD's, dat het te berekenen bedrag aan strafrechtelijk af te pakken gelden voor 2015 € 6,56 miljoen is, met een beslagdoelstelling van € 5,8 miljoen en is de incassodoelstelling € 3,62 miljoen.

Bij de politie zijn er in de afgelopen jaren diverse afspraken gemaakt over het rechercheren binnen milieucriminaliteit. Hierbij is afgesproken dat betekenisvolle zaken prioritering hebben, daarnaast werken regionale milieuteams voor zeventig procent aan landelijke milieuzaken en voor dertig procent aan regionale, kleinere, milieuzaken. In de loop der jaren is de definitie van een betekenisvolle zaak gewijzigd. In 2010 wordt gestuurd op een ingewikkeld strafrechtelijk onderzoek met een ernstig strafbaar feit en een stelselmatige en/of calculerende dader. In 2012 is deze definitie aangevuld met een extra criterium dat het moet gaan om een zaak waarbij de officier van justitie een ontneming van € 50.000 of meer vordert. In 2014 is het ontnemingscriterium van € 50.000 niet meer terug te vinden bij de definitie van een betekenisvolle zaak. Dit is gewijzigd doordat het afpakken van crimineel vermogen geprioriteerd is, waarbij er op deze manier gestuurd wordt en het bij elke zaak van belang is om te kijken naar het financiële aspect. In 2015 zijn wel weer concrete afspraken gemaakt over het afpakken van crimineel vermogen. Zo moet er in tachtig procent van de zaken die aangedragen worden door de Milieukamer worden ontnomen, en moet er in 35 procent van de gevallen beslag worden gelegd (Politie milieubrief 2015). Daarnaast moet in 2015 een goede monitoring plaatsvinden van de ontnomen bedragen zodat een norm gesteld kan worden voor 2016.

Het sturen op een dergelijke beslagratio kan volgens sommige respondenten leiden tot een verkeerde prikkel. In het algemeen is men van mening dat er een gevaar is dat het maken van prestatieafspraken, resultaatafspraken of *'key performance indicators'* kan leiden tot een afvinkcultuur. Terwijl er vooral naar het resultaat gekeken zou moeten worden ten aanzien van het uiteindelijke doel: het terugdringen van milieucriminaliteit en de daarmee gepaard gaande ondermijning. Wat betreft laatstgenoemde begrip wordt er op gewezen dat dit moeilijk in telbare eenheden te vangen is, waardoor er gestuurd wordt op meer ondergeschikte zaken, zoals het leggen van conservatoir beslag. De vraag wordt gesteld of hiermee het terugdringen van ondermijning of betere regel naleving kan worden bewerkstelligd. Bij respondenten bij de politie bestaat de vrees dat de prestatieafspraken bij officieren van Justitie leiden tot het minder aangaan van risico's omdat ze bang zijn hierop afgerekend te worden.

Vanuit het Domein Afpakken is men wel enthousiast over prestatieafspraken op het terrein van ontneming en beslaglegging. Wel realiseert men zich dat dergelijke afspraken tijdig bijgestuurd moeten worden, willen ze niet tot verkeerde prikkels leiden en tot het ritueel afvinken van bepaalde items in formulieren. Aardig voorbeeld is dat van een preweeg waarin bij het thema 'mogelijkheden voor beslag' werd ingevuld dat op de twee containers met illegale stoffen wel beslag gelegd kon worden. Of er enig onderzoek naar de vermogensbestanddelen van de verdachte was gedaan werd echter niet duidelijk, terwijl dat uiteraard juist de bedoeling is van die vraag.

Ook binnen de politie is er over gesproken dat de prestatieafspraken kunnen leiden tot een afvinkcultuur. Dit is in eerste instantie gericht op het uitvoeren van een financieel onderzoek of het opstarten van een Strafrechtelijk Financieel Onderzoek (SFO). Het starten hiervan is al een vinkje, ongeacht of het impact heeft. Een voorbeeld hiervan is een uitgebreide berekening op basis van besparingen, die wel een hoog berekend wederrechtelijk verkregen voordeel opleverde, maar volgens experts niet erg reëel was en daardoor kansloos zou zijn in de rechtszaal. De voordeelberekening werd echter wel als 'output' van de eenheid gescoord. Daarnaast klagen sommigen dat de politie gebonden is aan directe opdrachten van de Milieukamer, waar in sommige gevallen aan zou worden toegevoegd dat er een 'flinke ontneming' moet worden behaald. Dit wordt door sommigen opgevat als een aantasting van de autonomie van de teamleider in relatie tot de officier. Mogelijkheden om een onderzoeksopzet later aan te passen zouden ook groter moeten zijn volgens deze respondenten.

Van Duyne c.s. (2015) stellen dat de overheid 'inhalig' is wat betreft het ontnemen van crimineel vermogen. Hierdoor worden er hoge en weinig realistische targets gesteld, waarbij de kosten die moeten worden gemaakt om deze binnen te halen (zoals bijvoorbeeld jarenlang procederen) niet mee worden genomen in deze verantwoording. Na de looptijd van het onderzoek van Van Duyne zijn er zoals we zagen zeer grote ontnemingen geweest bij fraudezaken, waaronder de Libor zaak, waarin de Rabobank voor meer dan 700 miljoen Euro schikte met het Functioneel Parket. Voor milieucriminaliteit en fraude zijn er geen afzonderlijke kwantitatieve analyses geweest van schikkingsbedragen voor zover bekend.

### **3.3 Achtergrond financieel rechercheurs en experts**

Financieel onderzoek doen is een specialistisch vak. Het doorpluizen van administratie en herkennen wat van belang is voor het financiële en strafrechtelijke onderzoek is niet voor iedereen weggelegd. Bij elk onderzoek zijn verschillende mensen betrokken, al dan niet als lid van het researcheteam, met ieders eigen achtergrond en verwachtingen vanuit de organisatie. Op het moment dat het doel, strategie en andere kaders bekend zijn waarbinnen het strafrechtelijke en financiële onderzoek plaatsvindt, komt aan bod welke mensen hierbij betrokken zijn.

Voorafgaand aan het bespreken hiervan, dienen een aantal mogelijke spelers nader toegelicht te worden. In eerste instantie het verschil tussen een financieel en tactisch rechercheur. Een tactisch rechercheur houdt zicht bezig met het verzamelen, bewerken en analyseren van gegevens ten behoeve van het strafrechtelijke onderzoek. Een financieel rechercheur doet dit ook, maar dan voor financiële gegevens die gebruikt worden in het strafrechtelijk en financieel onderzoek. Dan is er de tactische rechercheur met

een financieel taakaccent, die de financieel rechercheur binnen het team ondersteunt. Het tweede onderscheid is dat tussen financieel rechercheur en financieel expert. De financieel rechercheur is betrokken in het lopende strafrechtelijke onderzoek en daarbij verantwoordelijk voor het analyseren van financiële gegevens en het opstellen van een financieel rapport. Een financieel expert kan geconsulteerd worden om vragen te beantwoorden die spelen bij een financieel rechercheur. De financieel expert kan afkomstig zijn van de afdelingen FINEC (Financieel-economische criminaliteit) of FINO (Financiële ondersteuning). Bij de FINEC teams worden zaken gedraaid op het terrein van fraude en witwassen. Tevens hebben ze expertise op het gebied van complexe constructies en organisaties en het grootschalig en bedrijfsmatig plegen van delicten. Deze expertise is binnen milieucriminaliteit zeer relevant, doordat veel rechtspersonen betrokken zijn bij het plegen van milieucriminaliteit. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat bij milieucriminaliteit betrokken bedrijven vaak beschikken over rechtspersonenconstructies, waardoor het lastig is om het vermogen te traceren. Het team FINO bestaat uit financiële specialisten die ingezet kunnen worden bij ingewikkelde zaken en ondersteuning kunnen bieden aan financieel rechercheurs. Het team Fino draait zelf geen onderzoeken. Financiële experts kunnen hulp bieden tijdens het strafrechtelijk onderzoek, maar ook al tijdens de projectvoorbereiding en de preweefase. Behalve de experts uit de afdelingen Finec en Fino uit de Eenheid kan er een beroep worden gedaan op de experts van het Domein Afpakken van het Functioneel Parket.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er vooral bij de financieel rechercheurs een kennis- en ervaringslacune is. Sommige financieel rechercheurs hebben een tactische achtergrond en zijn langzamerhand financieel rechercheur geworden door ervaring en opleidingen. Anderen zijn 'zij-instromers' en hebben van oorsprong een financiële achtergrond, zoals in boekhouding en accountancy. Beide typen financieel rechercheurs doen hetzelfde werk en van beide wordt hetzelfde verwacht, maar er wordt wel onderscheid gezien tussen deze rechercheurs in hetgeen zij in kunnen brengen bij een onderzoek, waarbij benadrukt wordt dat beide invalshoeken van belang zijn. Zo hebben de zij-instromers een goede blik op financiële vraagstukken die uit boekhouding en jaarrekeningen komen. De rechercheurs die met de tijd financieel rechercheur zijn geworden, hebben daarentegen tactische ervaring en kunnen daarmee een brug slaan tussen financieel en strafrechtelijk onderzoek (zie ook Blauw, dec. 2011). In interviews met beide typen rechercheurs kwam naar voren dat zij behoefte hebben aan opleidingen om de kloof te verkleinen. Zo heeft een financieel rechercheur met een tactische ervaring behoefte aan meer financiële scholing. Een zij-instromer daarentegen heeft behoefte aan een rechtenopleiding of een opleiding die zich richt op het rechercheproces.

Volgens verschillende officieren is de kwaliteit van processen-verbaal en financiële rapporten veelal te laag. Een opleiding zou kunnen bijdragen om het niveau van deze producten op te hogen. Ook het uitwisselen van kennis en ervaring wordt van belang geacht om de kennis- en ervaringslacune te verkleinen. Een voorbeeld van uitwisseling van kennis is bijvoorbeeld de financiële milieukenniskring georganiseerd vanuit de Landelijke Eenheid. Verder zijn er door het land heen, vaak op eenheidsniveau, diverse werkgroepen waarbij financieel rechercheurs ervaringen en kennis met elkaar uitwisselen. Er wordt in sommige eenheden ook kennis uitgewisseld met mensen die zich bezighouden met fraude en er wordt wel samengewerkt met Finec-specialisten. Hierover stelt het Functioneel Parket dat er veel overeenkomsten zijn. Bij milieucriminaliteit komen namelijk vaak vormen van fraude voor, zoals valsheid in geschrifte. Daarnaast zijn beide vormen van criminaliteit gericht op het behalen van economisch voordeel en zijn er in beide gevallen vaak rechtspersonen bij betrokken.

Verschillende respondenten trekken in twijfel of de keuzes die op strategisch niveau gemaakt worden, gerealiseerd kunnen worden met de kennis van de huidige spelers binnen het financiële onderzoek. Bij milieuzaken gaat het vaak om grote bedrijven, waardoor het financiële onderzoek om verschillende redenen extra ingewikkeld wordt. Er is daardoor ook meer kennis en capaciteit nodig is om zaken tot een goed einde te brengen.

Op de eerste plaats hebben deze bedrijven vaak een omvangrijke boekhouding, waarvan een groot deel digitaal. Daarnaast hebben deze bedrijven vaak diverse vestigingen waardoor de administratie verspreid is, waardoor de boekhouding ook buiten Nederland kan liggen. Bij sommige boekhoudprogramma's staan

de gegevens naar verluidt *'in the cloud'*. Bedrijven schakelen ook de hulp in van diverse externe partijen, zoals accountantskantoren, bijvoorbeeld bij het opstellen van jaarrekeningen waardoor ook daar relevante stukken kunnen liggen. Deze partijen worden ook ingeschakeld bij de verdediging, terwijl dergelijke geavanceerde expertise in de onderzoeksteams niet aanwezig is.

Een tweede aspect is het geld dat grote bedrijven beschikbaar hebben om goede advocaten in te huren. Behalve dat de advocaten in de rechtbank hun cliënt goed kan vertegenwoordigen, kunnen zij ook iets betekenen voor hun cliënt in de aanloop naar het onderzoek ter terechtzitting. De advocatuur kan diverse procedures opstarten zodat jaren duurt voor dat de inhoud van de zaak aan bod komt. Een voorbeeld hiervan is de Probo Koala zaak. In deze zaak werd in 2006 door het schip de Probo Koala, die behoorde aan het bedrijf Trafigura, afval gedumpt in Ivoorkust die bij omwonenden heeft geleid tot diverse ziekte en soms tot de dood. Na een langdurig proces, komt in 2012 een transactie tot stand tussen het Openbaar Ministerie en Trafigura van een miljoen euro. Zonder deze transactie zou doorprocederen waarschijnlijk nog jaren hebben geduurd (Van Wingerde, 2015).

Deze twee aspecten zorgen ervoor dat er voldoende kennis en capaciteit in huis moet zijn om afpakresultaat te behalen bij grote bedrijven. Er wordt echter gesignaleerd dat de politie 'voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten': er is zowel kwalitatief als kwantitatief een tekort aan capaciteit. Hiertegenover wordt door respondenten gesteld dat de politie zal moeten investeren in goede financieel onderzoekers en experts en dat deze zichzelf zullen terugbetalen. Dit is ook al eerder aan de orde gekomen. Zo stelt Cornelissen (2008) dat het bij grote bedrijven die milieucriminaliteit plegen noodzakelijk is dat interne en externe kennis wordt ingezet om de zaak tot een goed einde te brengen (zie ook Van der Leest & Van der Zon, 2012). Een andere mogelijkheid om de regel naleving (*compliance*) van grotere bedrijven te verbeteren is om internationaal betere afspraken te maken om wet- en regelgeving beter op elkaar aan te laten sluiten. Hierdoor kunnen bedrijven niet meer 'shoppen' en zal de opsporing naar milieucriminaliteit ook meer congruent plaatsvinden.

Financieel onderzoek is een specialistisch vak en hetzelfde kan gezegd worden over milieuonderzoek. In de interviews is gebleken dat de combinatie van financiële en milieukennis belangrijk wordt geacht. Zo kan bij een milieuonderzoek behalve met het Wetboek van Strafrecht ook gewerkt worden met de Wet op de economische delicten (WED, zie verder paragraaf 4.1). Deze wet heeft andere mogelijkheden en bevoegdheden en kan in bepaalde gevallen van meerwaarde zijn, zoals ook toegelicht is in hoofdstuk 2. Momenteel wordt de combinatie van milieukennis en financiële kennis in sommige eenheden gewaarborgd doordat financiële mensen gekoppeld zijn aan het milieuteam. Sommige teamleiders vrezen dat deze labeling door de reorganisatie en het speelveldconcept in het geding komen. Een respondent zegt hierover dat "*er dan sprake is van een teruggang van specialisatie ten gunste van generieke vaardigheden*". Dit houdt in principe in dat financiële onderzoekers en experts niet meer vast gekoppeld zullen zijn aan milieuteams. Voor de continuering van de kennis en ervaring op het milieufinancieel gebied is het volgens respondenten van belang om ook financiële mensen met milieukennis in te kunnen zetten. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op het speelveldconcept.

De tactisch onderzoekers met een financieel taakaccent hebben in de meeste gevallen een of meer modules gevolgd aan de Politieacademie op het gebied van financieel onderzoek. Op basis hiervan kunnen zij ondersteuning bieden aan de financieel onderzoekers. In de interviews is naar voren gekomen dat dit van toegevoegde waarde is, mits zij tijd krijgen voor hun taakaccent. Ze moeten dan niet volledig in het tactische onderzoek worden ingeschakeld, zodat er geen ruimte is om de financieel onderzoeker in het financiële onderzoek te ondersteunen.

Als laatste zijn er financieel experts werkzaam bij de politie, de ILT-iod en de NVWA-iod. Deze zijn niet belast met onderzoeken maar met ondersteuning bieden bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, het traceren van vermogen en het analyseren van jaarrekeningen. Deze experts hebben allen een financiële achtergrond en werken vaak op verschillende domeinen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat deze expertise belangrijk is voor het succesvol afpakken. Binnen de ILT-iod en de NVWA-iod worden deze financieel experts intern veel geraadpleegd. Bij de politie worden deze

experts nog niet altijd gevonden (FINEC/FINO) en wordt meer gebruik gemaakt van de externe financiële expertise van het Domein Afpakken van het Functioneel Parket.

### 3.4 Capaciteit financieel rechercheurs en experts

Voor het doen van financieel onderzoek is capaciteit nodig. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 is het wijs om al in het begin na te denken over welke capaciteit ingezet dient te worden binnen het onderzoek. Vooral ook over de inzet van financieel rechercheurs en experts.

De afgelopen jaren hebben de politie, de ILT-iod en de NVWA-iod geïnvesteerd in financieel rechercheurs en experts door het aannemen van nieuwe medewerkers en het scholen van medewerkers. Zo zijn er op de Politieacademie verschillende opleidingen, cursussen en modules op financieel gebied en wordt er samengewerkt met externe partners. Deze opleidingen worden verzorgd op niveau drie en vier (MBO) en op niveau vijf (HBO). Op niveau drie wordt aandacht besteed aan afpakken, ontnemen en financieel opsporen. Bij niveau vier wordt dit aangevuld met trainingen over witwassen, het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel en het rechercheren in administratie. Er worden daarnaast twee trainingen aangeboden die tussen niveau vier en vijf in zitten, dit zijn een training afpakken voor financieel rechercheurs en een training eenvoudige faillissementsfraude. Op niveau vijf worden cursussen aangeboden uit de financiële recherchekundige opleiding, zoals de financiële administratieve waarheidsvinding en het opstellen van een vermogensvergelijking en kasopstelling. Daarnaast zijn er ook nog speciale opleidingen voor FINEC medewerkers, analisten en infodeskmedewerkers. Ook op milieugebied wordt binnen de Politieacademie aandacht besteed aan financieel rechercheren. Bij de milieurecherchekundige opleiding wordt tijdens de module 'Bewijswaarde in complexe milieuonderzoeken' vijf dagen besteed aan financiële aspecten. Overigens hebben milieurecherchekundigen niet de financiële kennis en vaardigheden van een financieel rechercheur. Bij de Politieacademie zijn cijfers opgevraagd over het aantal studenten die deze opleidingen hebben gevolgd en met een voldoende hebben afgerond. Het bleek echter niet mogelijk om deze gegevens aan te leveren.

In de Blauwdruk Inrichting Opsporing Nationale Politie (2015) is voor milieu specifiek aangegeven hoe de verdeling binnen een rechercheopsporingsteam eruit ziet. Hierbij is ruimte voor 2,9% aan operationeel specialisten A met werkterrein financiële opsporing en voor 2,9% aan seniors tactische opsporing met werkterrein financiële opsporing. Bij 35 fte's betekent dit 1 operationeel specialist A en 1 senior tactische opsporing met werkterreinen financiële opsporing. Uit cijfers uit 2015<sup>14</sup> blijkt dat deze operationeel specialisten en seniors niet overal werkzaam zijn. Bij de eenheden Limburg (16 fte), Midden Nederland (61 fte) en Noord Holland (31 fte) zijn zowel een operationeel specialist A en senior op het werkterrein financieel werkzaam. In de eenheden Landelijke Eenheid (25 fte), Oost Brabant (22 fte) en Oost Nederland (48,5 fte) zijn enkel seniors werkzaam met het werkterrein financieel. In Zeeland West Brabant (24 fte) zijn geen van beide functies aanwezig op het team. Verder wordt binnen milieuteams gewerkt met het speelveldconcept, dit houdt in dat specialistische ondersteuning horizontaal geregeld wordt. De verantwoordelijke van een milieuopsporingsonderzoek neemt contact op met de leiding van de betreffende afdeling waar expertise gevraagd wordt (Collee e.a., 2014).

De NVWA-iod bestaat in totaal uit 122,85 fte. Er zijn vier uitvoerende teams, van gemiddeld 18 fte, waaronder drie financieel rechercheurs. In de teams zitten verder een teamleider, EDP-audit rechercheur, operationeel analist, senior rechercheurs, tactische rechercheurs en een recherche assistent. Verder beschikt de NVWA-iod over drie forensisch accountants (experts).

Bij de ILT-iod beschikt men over 20 tactisch rechercheurs inclusief onderzoeksleiders. Verder zijn er zes informatierechercheurs, zes financieel rechercheurs, drie accountants. De teams kennen een wisselende samenstelling. Medio 2015 wordt vanuit twee regio's doorlopend aan vijf zaken gewerkt. Per zaak wordt een multidisciplinair team opgezet.

---

<sup>14</sup> Cijfers van Rotterdam, Den Haag, Noord Nederland en Amsterdam zijn onbekend

Naast het aannemen van nieuwe medewerkers en scholing hebben de politie, ILT-iod en NVWA-iod ook op andere vlakken aandacht besteed aan de professionalisering van het financiële onderzoek. Respondenten zien dat er nieuwe collega's zijn aangenomen met een financiële achtergrond, zoals accountancy of zijn zelf één van de nieuwe medewerkers. Daarnaast zijn er diverse tactische rechercheurs die een financieel taakaccent hebben gekregen, met behulp van opleidingen. Dit heeft als voordeel dat zij een aantal financiële taken kunnen oppakken en dat zij met financiële ogen naar het tactische onderzoek kunnen kijken. In de interviews komt naar voren dat deze tactische rechercheurs echter niet altijd hun taakaccent kunnen gebruiken, doordat zij door de leiding volledig ingezet worden in het tactische onderzoek. Bij de rechercheurs met financieel taakaccent zorgt dit voor prestatieproblemen omdat wordt verwacht dat zij meehelpen aan het financiële onderzoek maar hier niet altijd tijd voor krijgen. In het verlengde hiervan zorgt dit voor prestatiedruk bij financieel rechercheurs en experts. Op papier zouden zij namelijk ondersteuning krijgen van tactisch rechercheurs terwijl dit in de praktijk niet plaatsvindt. Dit leidt ertoe dat zij meer werk in dezelfde tijd hebben terwijl hetzelfde product wordt verwacht. Verschillende respondenten geven aan dat hierdoor keuzes gemaakt moeten worden, zoals wanneer financieel rechercheurs en experts aan een onderzoek worden toegevoegd. In de paragraaf 3.1 is naar voren gekomen dat het optimaal is als financiële expertise bij de start van een onderzoek mee kan denken. Respondenten geven aan dat dit in de praktijk vaak niet lukt vanwege capaciteitsproblemen. Doordat de financieel rechercheurs en experts vaak verschillende onderzoeken draaien, bepalen deze vaak wanneer er ruimte is om aan een nieuw onderzoek te werken. Dit lijkt ook per eenheid en per dienst te verschillen. Zo komt uit interviews naar voren dat financieel rechercheurs in andere eenheden ingezet worden die niet genoeg capaciteit hebben. Positief hieraan is dat de samenwerking tussen de eenheden wordt gezocht en dat er behoefte is aan financieel onderzoek. Naast de keuze wanneer een financiële expertise aansluit bij een onderzoek, kan het aantal onderzoeken ook een keuze zijn. Zo geeft een respondent aan "*de consequentie is dat je dan maar één zaak van een groot kaliber kan doen*". Kortom capaciteitsmanagement lijkt een belangrijke factor om een onderzoek succesvol op te starten.

Het capaciteitsprobleem heeft ook gevolgen voor het verloop van het financiële onderzoek. In de interviews komt naar voren dat het financiële onderzoek niet altijd parallel kan lopen aan het tactische onderzoek. Dit is niet in elk onderzoek nodig, maar kan in sommige gevallen een grote meerwaarde zijn voor beide onderzoeken. De uitwisseling tussen tactisch en financieel onderzoek wordt ook als een succespunt in hun onderzoek genoemd. Het lijkt in elk geval van belang dat een financieel rechercheur of expert aanwezig is bij de doorzoeking om de juiste informatie veilig te stellen. In hoofdstuk 4 zal hier uitgebreider op in worden gegaan.

### 3.5 Het speelveldconcept

De reorganisatie binnen de politie en het hierbij opgestelde speelveldconcept (ook wel speelveldmodel genoemd) lijkt van invloed te kunnen zijn op de toekomstige capaciteit bij het financiële onderzoek binnen milieuonderzoeken. Het speelveldconcept houdt in dat er probleemgericht gewerkt gaat worden binnen de politie, waarbij er een tijdelijke en flexibele inzet van gespecialiseerde medewerkers is bij de samenstelling van onderzoeksteams. Behalve om financiële capaciteit gaat het dan bijvoorbeeld om observatieteams. Dit speelveldconcept wordt geleidelijk binnen de politie geïntroduceerd (Politieacademie, 2012). Recentelijk is het speelveldconcept verder uitgewerkt voor milieurechercheteams in het Landelijk Werkingsdocument Opsporing (Trio Opsporing, 2014). Volgens deze documenten is de samenstelling van de teams afhankelijk van het veiligheidsprobleem, de mogelijke interventies en het beoogde resultaat. Een gedegen informatiepositie wordt hierbij van belang geacht. In het werkingsdocument is aangegeven dat het milieuopsporingsteam primair gevuld wordt met milieurechercheurs, en waar nodig door middel van het speelveldconcept aangevuld kan worden met specialistische kennis. In de Blauwdruk Inrichting Opsporing Nationale Politie (2015) staat dat er een operationeel specialist A en een senior met werkterrein financiële opsporing zijn gelabeld in het milieuteam, welke kunnen fungeren als financieel rechercheur. Dit lijkt te worden bevestigd door de volgende passage:



*'De financieel gelabelden zijn ingericht binnen de DR, teams Opsporing, Zeden/Kipo, Milieu en Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (AVIM). De keuze om hen daar onder te brengen, is ingegeven vanuit de gedachte dat een permanente behoefte bestaat aan financiële kennis. Dat rechtvaardigt ook dat deze rechercheurs substantieel worden ingezet op deze werkterreinen. Wanneer dit niet gebeurt, leidt dat tot kwaliteitsverlies en gebrek aan onderhoud van competenties. De leidinggevenden van de betreffende onderdelen sturen op de inzet van deze gelabelden.'* (Trio Opsporing, 2014, p. 109).

In de interviews is naar voren gekomen dat verschillende respondenten zich zorgen maken over het speelveldconcept. Hierbij is het idee bij sommige respondenten dat er binnen milieurechercheteams geen enkele ruimte zal zijn voor financiële kennis, waardoor zowel financiële rechercheurs als financiële experts "ingehuurd" zouden moeten worden. De respondenten zijn dan bang dat vanuit de leiding geen prioriteit wordt gegeven aan milieuonderzoeken en dat de financieel rechercheurs en experts ingezet gaan worden op andere terreinen. Daarnaast zouden financieel rechercheurs hun kennis van milieu verliezen of kan hun milieukennis niet ingezet worden, waardoor kennisverlies op kan treden.

### 3.6 Digitale recherche

Bij het in beslag nemen van administratie, wordt steeds meer digitaal in beslag genomen. Ook de financiële stromen verlopen steeds vaker via de digitale en virtuele wereld (Openbaar Ministerie, 2015). Het is daarom van evident belang dat de digitale systemen van de politie, de ILT-iod en de NVWA-iod hierop aansluiten. Ook is de samenwerking met digitaal rechercheurs van belang. In de Blauwdruk Inrichting Opsporing Nationale Politie (2015) is hier rekening meegehouden doordat het digitale werkterrein gelabeld is aan het milieuteam. Deze labeling houdt in dat er 2,9% aan operationeel specialisten A en 2,9% seniors met het werkterrein digitaal vast in het team zitten. Uit cijfers<sup>15</sup> uit 2015 komt naar voren dat in de eenheden Noord Holland, Midden Nederland, Oost Brabant, en Oost Nederland een digitaal rechercheur (senior tactische opsporing) in het team hebben. In Midden Nederland zit eveneens een operationeel specialist A met het werkterrein digitaal. In de interviews is niet direct gevraagd naar de inzet van deze digitaal rechercheurs. Wel hebben sommige respondenten aangegeven dat ze deze expertise intern 'in moesten huren'. In één van de onderzochte zaken is er extern expertise ingehuurd door de NVWA-iod.

Afgezien van de inzet van digitaal rechercheurs zijn de digitale systemen ook van belang bij het financieel rechercheren. Momenteel hebben de politie, ILT-iod en NVWA-iod elk hun eigen systeem. Binnen de politie is het zelfs zo dat het per eenheid en per team kan verschillen welk digitaal systeem beschikbaar is. Ook komt uit de interviews naar voren dat het voor financieel rechercheurs lastig is om aan de juiste digitale systemen te komen vanwege het inkoopbeleid binnen de politie. Het kost soms veel moeite en een lang traject om eenvoudige apparatuur zoals een wat krachtiger laptop aan te kunnen schaffen.

Bij een aantal onderzoeken is naar voren gekomen dat het werken met de digitale systemen tot een knelpunt heeft geleid. Zo is aangegeven dat het systeem Xiraf, afkomstig van het Nederlands Forensisch Instituut, niet optimaal werkt. Naar verluidt ontstaat er verschil tussen het ingelezen bestand en het bronbestand. Het systeem van de politie is dan niet in staat om de in beslag genomen digitale bestanden optimaal te lezen. Hierdoor ontbreekt informatie, waardoor een financieel rechercheur niet alle gegevens heeft om tot zijn berekening te komen.

Een ander knelpunt betreft de samenwerking tussen de politie en de NVWA-iod. Het uitlezen van de digitale administratie van een verdacht bedrijf wordt soms door de NVWA-iod uitgevoerd, terwijl de politie de analyse zou doen. Dit levert echter problemen op: de systemen van de politie en de NVWA-iod sluiten niet goed op elkaar aan, waardoor de politie moeite heeft om de bestanden te bekijken. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeken langer duren dan nodig is. Uit diverse interviews is gebleken dat de verschillende diensten elk met een eigen systeem werken, zowel bij het handhaven als bij het (digitale) rechercheproces. De voorkeur gaat er naar uit dat deze systemen hetzelfde zijn of in elk geval goed op

<sup>15</sup> Cijfers van Rotterdam, Den Haag, Noord Nederland en Amsterdam zijn onbekend

elkaar aansluiten. Voor milieucriminaliteit geldt dat samenwerking van belang is omdat er diverse partijen betrokken zijn in de milieuketten en elk hun eigen bevoegdheden hebben. Het samenwerken zou vergemakkelijkt worden als deze rechercheurs tussen deze systemen makkelijk informatie kunnen uitwisselen.

Naast de rol van digitale experts bij het lezen van digitale bestanden, geven respondenten aan dat er voor financieel rechercheurs een mogelijkheid is om meer inzicht te krijgen in de digitale bestanden. Door EDP-auditing wordt naar verluidt het werk voor het napluizen van de administratie van een bedrijf enorm vereenvoudigd. De afkorting staat voor Electronic Data Processing. EDP-auditing is het vakgebied dat zich bezig houdt met het beoordelen van en het adviseren over een of meer kwaliteitsaspecten van (onderdelen) van de informatievoorziening in een omgeving waar gebruik worden gemaakt van informatietechnologie. De technologie kan ook gebruikt worden om de administratie van een bedrijf in zijn geheel over te nemen in voor de politie leesbare vorm. Deze gegevens worden dan omgezet in ACL, Excel, Access en Auditfile Financieel bestanden waar verder mee gewerkt kan worden. Tevens kunnen de EDP-auditors een adviserende rol hebben bij het vergaren / in beslag nemen van data en bepalen welke analyses nodig zijn voor de financiële rapportage. Voor het gebruiken van EDP-auditing, kan er een opleiding gevolgd worden tot EDP-auditor. Dit is een post initiële (master-)opleiding. Voorts zijn er cursussen op het gebied van EDP-auditing. Binnen de politie, NVWA-iod en ILT-iod zijn enkele EDP-auditors actief. Deze werkwijze wordt de komende tijd verder uitgerold en op dit moment valt er nog weinig te zeggen over de resultaten, behalve dat de verwachtingen tamelijk hoog gespannen zijn.

### 3.7 Geheimhoudersproblematiek

Een andere reden waarom financieel rechercheurs niet over alle informatie kunnen beschikken, is de geheimhoudersproblematiek. Net zoals bij bijvoorbeeld een telefoontap mag de communicatie tussen een verdachte en geheimhouder niet gebruikt worden (als bewijs). Bij de telefoontap kunnen geheimhouders een maximum aantal telefoonnummers doorgeven die vervolgens niet over de tap zullen verschijnen. Omdat documentatie 'achteraf' in beslag wordt genomen, kunnen in de in beslag genomen bestanden informatie van geheimhouders bevatten. In overleg met het OM heeft de politie een 'geheimhouderslijst' opgesteld. In deze lijst staan steekwoorden die te maken hebben met geheimhouders. In beslag genomen documentatie wordt gecontroleerd op het vóórkomen van deze steekwoorden. Hiervoor zijn twee werkwijzen mogelijk, in eerste geval het "platslaan" en ten tweede het "uitgrijzen". Bij het platslaan worden alle documenten door een systeem gehaald en, als een begrip van de lijst voorkomt, toegankelijk gemaakt. De tweede methode, het uitgrijzen, houdt in dat alle documenten aan het team ter beschikking gesteld. Als er een geheimhoudersdocument wordt aangetroffen, wordt deze afgeschermd en overgedragen aan een geheimhoudersmedewerker. Aan beide methodes kleven voor- en nadelen. Het voordeel van de eerste methode is dat deze grondig is en dat het team niet beïnvloed kan worden door geheimhoudersstukken, het nadeel is daarentegen dat sommige stukken ontoegankelijk gemaakt worden welke niet van een geheimhouder zijn. Een voorbeeld is dat in de geheimhouderslijst het woord advocaat voorkomt, echter op het moment dat dit woord in een andere context wordt gebruikt (bijvoorbeeld een straatnaam) wordt deze ook ontoegankelijk gemaakt. Een ander probleem dat genoemd wordt is dat het systeem waarmee de lijst 'langs de documenten wordt gehaald' met enige regelmaat vastloopt. Een voordeel van het uitgrijzen is dat het team de beschikking heeft over alle documenten, het nadeel is dat er een geheimhoudersdocument tussen kan zitten. Op het moment dat dit wordt signaleerd, wordt het doorgegeven aan een geheimhoudersmedewerker, die het document 'grijst' ofwel onleesbaar maakt. Intussen kan de informatie al wel in de hoofden van rechercheurs zitten terwijl deze niet gebruikt mag worden. Een tussenweg is dat in sommige eenheden de documenten die bij het platslaan naar voren zijn gekomen als geheimhoudersdocument, door een medewerker handmatig wordt nagelopen. Opvallend bij deze geheimhoudersproblematiek is dat rechercheurs en officieren van Justitie hier in sommige eenheden mee bekend zijn, terwijl dit in andere eenheden niet het geval is. Uit interviews komt in elk geval naar voren dat het belangrijk is om na te denken hoe deze geheimhoudersproblematiek ingebed kan worden in de werkwijze bij milieurechercheteams.

### 3.8 Resumé

In dit hoofdstuk zijn een aantal aspecten besproken die van belang zijn in de 'voorwaardenscheppende' sfeer bij het financiële onderzoek in milieuzaken. Afspraken met betrekking tot prestaties en daarvoor ter beschikking gestelde mensen en middelen zijn hierbij van belang. Hierbij gaat het uiteraard vooral ook om het rekruteren en opleiden van de juiste medewerkers. Binnen de Nationale Politie zal het 'speelveldconcept' de komende jaren een belangrijke rol spelen bij het toedelen van specialistische capaciteit, waaronder financiële expertise, aan opsporingsonderzoeken. Op centrale punten bij politie, BOD's en het Domein Afpakken van het Functioneel Parket kan expertise worden ingeroepen. Er wordt veel verwacht van EDP-auditing. De toekomst zal leren of de verwachtingen die in verband met EDP-auditing leven kunnen worden gerealiseerd.

## 4 Deel II: Het onderzoek.

In het vorige hoofdstuk zijn de condities toegelicht waaronder een strafrechtelijk en financieel onderzoek naar het strafrechtelijk afpakken gestart kunnen worden. In dit hoofdstuk worden de keuzes binnen een financieel en strafrechtelijk onderzoek nader toegelicht, alsmede de samenwerkingsverbanden die hierbij mogelijk zijn en de afschermingsvormen waar rechercheurs tegen aan kunnen lopen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de keuzes wat betreft de richting van het onderzoek, zoals of er gebruik gemaakt wordt van de Wet op de economische delicten (WED) of van het Wetboek van Strafrecht en of artikel 140 Sr ten laste wordt gelegd. Paragraaf 4.2 gaat in op het SFO. De volgende paragraaf, 4.3, besteedt aandacht aan de doorzoeking binnen een onderzoek. In paragraaf 4.4 staat het klassiek en conservatoir beslag centraal. Vervolgens worden de samenwerkingsmogelijkheden tussen de politie, de ILT-iod en de NWWA-iod, het Functioneel Parket en buitenlandse partijen in paragraaf 4.5 besproken. Paragraaf 4.6. geeft een bespreking van de afschermingsvormen die door verdachten kunnen worden gecreëerd tegen een opsporingsonderzoek, zoals rechtspersonenconstructies en buitenlandse tegoeden. Paragraaf 4.7 belicht vervolgens de vormen van witwassen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. De laatste paragraaf geeft een resumé van dit hoofdstuk.

### 4.1 Keuzes bij de start van het onderzoek

Bij het starten van een onderzoek moet de verantwoordelijke officier van justitie in samenspraak met de teamleider een aantal keuzes maken voor het onderzoek. In eerste instantie dient bepaald te worden wat het doel van het onderzoek is, welke strafbare feiten ten laste gelegd worden en welke natuurlijke en/of rechtspersonen als verdachte worden aangemerkt. Bij milieucriminaliteit kan voor de tenlastelegging gekozen worden voor delicten uit het Wetboek van Strafrecht en/of uit de Wet op de economische delicten (WED). Bij milieucriminaliteit zijn veelal verschillende spelers bij betrokken, zodat het vaak niet eenduidig is wie wat ten laste gelegd moet worden. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, maakt het verschil of er een natuurlijke persoon of een rechtspersoon als verdachte wordt aangemerkt.

Bij de start van een onderzoek wordt bepaald welke strafbare feiten ten laste gelegd gaan worden. Bij milieucriminaliteit kunnen dit zowel strafbare feiten uit de Wet op de economische delicten zijn als uit het Wetboek van Strafrecht. De Wet op de economische delicten is een kaderwet, wat inhoudt dat het een paraplu is waaronder diverse wet- en regelgeving valt, zoals de Wet Milieubeheer, Meststoffenwet en Visserijwet. Het Wetboek van Strafrecht bevat de misdrijven en overtredingen vanuit het commune strafrecht. In de interviews is naar voren gekomen dat sommige respondenten aangeven te kiezen om strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht ten laste te leggen omdat een milieudelict vanuit de Wet op de economische delicten lastiger is om uit te reageren en later door de rechter bewezen te laten verklaren. Een ander knelpunt dat door respondenten wordt omschreven is dat in de afgelopen jaren de wetgeving onder de Wet op de economische delicten is gewijzigd, soms ook tijdens de looptijd van een opsporingsonderzoek. Het Wetboek van Strafrecht is veel minder dan de WED onderhevig aan veranderingen.

Naast de strafbepalingen, is in hoofdstuk twee ook aan de orde gekomen dat de Wet op de economische delicten mogelijkheden met zich meebrengt om zaken in beslag te nemen (art 18 WED) of om gegevens en bescheiden te vorderen (art 19 WED). Sommige respondenten ervaren dat er onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van de Wet op Economische Delicten, vooral het vorderen van gegevens en het opleggen van maatregelen, zoals het stilleggen of onder bewind stellen van een bedrijf. Wel blijkt dat er in de diverse zaken die in dit rapport zijn onderzocht, strafbare feiten uit de Wet op de economische delicten ten laste zijn gelegd en dat er gegevens en bescheiden zijn gevorderd. In enkele gevallen zorgde het vorderen van deze gegevens ervoor dat het onderzoeksteam geen doorzoeking meer hoefde uit te voeren. Dit kost uiteraard veel minder capaciteit. Bij het voorbereiden en doen van een doorzoeking zijn veel rechercheurs en eventueel financieel rechercheurs betrokken. Er kan ook voor worden gekozen om geen doorzoeking te doen, maar alleen gegevens en bescheiden te vorderen. In dat

geval is het zaak dat het team er in samenspraak met de financieel rechercheur eventueel met de financieel expert voor zorgt dat de gegevens en bescheiden die van waarde zijn voor het onderzoek bij het onderzoeksteam komen. Deze aanpak levert wel het risico op dat een verdachte niet alle gegevens aan de politie verstrekt. Ook kan het voorkomen dat voortschrijdend inzicht laat zien dat niet de juiste bescheiden zijn opgevraagd. In een van de onderzochte zaken werd de verdachte voor de keuze gesteld om zelf gegevens aan te leveren dan wel een doorzoeking te kunnen verwachten. In dit geval koos de verdachte voor het zelf aanleveren van stukken. Het achterwege laten van een doorzoeking kan namelijk voor een verdachte leiden tot minder (negatieve) publiciteit. Respondenten geven aan dat in sommige gevallen juist gekozen wordt voor een doorzoeking omdat van belang is om alle relevante informatie te verkrijgen of om ook een signaal af te geven aan de natuurlijk en/of rechtspersoon en aan de branche.

Er kan dus volgens verschillende respondenten vaker gebruik gemaakt worden van de bevoegdheden op basis van de WED. Dit is echter alleen mogelijk als er strafbare feiten uit die wet ten laste worden gelegd, zoals milieudelicten. Als er alleen delicten uit het Wetboek van Strafrecht ten laste worden gelegd, zoals valsheid in geschrifte of witwassen, dan kunnen deze bevoegdheden niet gebruikt worden. In het strafrecht staat het 'nemo tenetur' beginsel: de verdachte hoeft niet mee te werken aan zijn veroordeling (artikel 6 EVRM).

In jurisprudentie wordt hier nader op ingegaan. In het Saunders-arrest<sup>16</sup> is bepaald dat in verband met het nemo teneturbeginsel alleen materiaal gevorderd mag worden dat al bestaat in de administratie van de verdachte. De Hoge Raad heeft bepaald dat geen materiaal gevorderd mag worden dat door de verdachte zelf gecreëerd moet worden om aan het verzoek van de rechercheur te kunnen voldoen. Daarnaast worden aanvullende eisen gesteld aan de gegevens en documenten die worden gevorderd. Zo moeten de vorderingen voldoende onderbouwd zijn en moet elke schijn vermeden worden dat het gaat om een 'fishing expedition', waarbij men nog op zoek is naar verdenkingen. Daarnaast moet aannemelijk worden gemaakt dat de gevorderde gegevens bestaan en dat de verdachte hier beschikking over heeft, of met een bepaalde inspanning, kan verkrijgen<sup>17</sup>.

De bevoegdheden uit de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafrecht mogen niet door elkaar gebruikt worden. Op het moment dat gestart wordt met bevoegdheden vanuit de Wet op de economische delicten, zoals het vorderen van gegevens aan verdachte, kan daarna overgestapt worden op bevoegdheden uit het Wetboek van Strafrecht. Andersom geldt dit echter niet. Zodra er bijvoorbeeld een doorzoeking plaatsvindt op basis van het Wetboek van Strafrecht, kan later niet via de Wet op de economische delicten gegevens en bescheiden gevorderd te worden bij de verdachte.

Een tweede keuze die gemaakt dient te worden bij de start van een onderzoek, is aan welke rechtspersonen of natuurlijke personen de tenlastelegging gericht wordt. Binnen milieucriminaliteit zijn er vaak strafbare gedragingen binnen bedrijfsactiviteiten, waardoor de keuze is om de rechtspersoon als verdachte te zien dan wel natuurlijke personen, zoals de feitelijk leidinggevende. Het is natuurlijk ook mogelijk om beide als verdachte aan te merken. In sommige zaken is artikel 140 Wetboek van Strafrecht ten laste is gelegd, en in andere gevallen is naar deze mogelijkheid gekeken. Bij dit artikel kan aan meerdere natuurlijke personen (eventueel ook aan rechtspersonen) deelneming aan een criminele organisatie ten laste gelegd worden. Van een dergelijke organisatie moet aangetoond worden dat het oogmerk is om misdrijven te plegen,. Een voordeel hiervan is volgens respondenten dat ook personen met een faciliterende rol meegenomen kunnen worden. Een nadeel is dat het in de praktijk niet altijd gemakkelijk is om deze constructie te bewijzen. Ieders rol en verantwoordelijkheid moet aangetoond worden.

Sommige respondenten zijn van mening dat bij een strafzaak zoveel mogelijk gekeken moet worden naar de rol van de natuurlijk persoon. Er wordt volgens sommigen te vaak 'veilig' naar de rechtspersoon gekeken. Een rechtspersoon, is "*niet meer dan een aantal bakstenen met cement, er is altijd iemand die*

---

<sup>16</sup> ECLI:CE:ECHR:1996:1217JUD001918791

<sup>17</sup> ECLI:NL:HR:2010:BL0666

*aan de touwtjes trekkt*'. Het belang om naar de natuurlijk personen te kijken, is volgens respondenten dat deze zich soms nog veilig wanen achter de rechtspersoon. Het aanpakken van natuurlijke personen als verdachte kan grote gevolgen hebben voor hun (sociale) omgeving en er wordt door sommige respondenten een afschrikwekkende functie aan toegekend. Ook wordt de link gelegd met fraude, waarbij wel wordt gekeken naar de natuurlijk persoon. Gesuggereerd wordt dat dit binnen milieucriminaliteit ook vaker mogelijk is en dat deze optie benut moet worden. Dit alles neemt uiteraard niet weg dat ook rechtspersonen vervolgd dienen te worden als ze milieudelicten plegen en dat het hierdoor verkregen vermogen afgepakt zou moeten worden. Soms kan echter alleen de natuurlijke persoon die de daadwerkelijk leiding had vervolgd worden, bijvoorbeeld als een bedrijf inmiddels failliet is<sup>18</sup>.

Bij de keuze van het aanpakken van rechtspersonen of natuurlijke personen in de ontnemingszaak zou het volgens respondenten leidend moeten zijn wie er daadwerkelijk verdiend heeft aan het strafbare feit. In sommige onderzoeken hebben de natuurlijke personen geen profijt gehad van de strafbare feiten. In die gevallen dienen de natuurlijke personen niet meegenomen te worden in de ontnemingszaak. Als artikel 140 Sr ten laste is gelegd, dient uitgezocht te worden wie welk profijt heeft gehad, wat niet altijd even eenvoudig is. Jurisprudentie heeft tot gevolg dat voor ieder lid afzonderlijk bepaald moet worden welk voordeel deze heeft genoten. Het totaalbedrag kan dus niet zonder meer door het aantal leden worden gedeeld.

Bij het afpakken van verdiensten uit delicten van een rechtspersoon bestaat volgens respondenten de mogelijkheid om hierbij ook andere rechtspersonen of natuurlijk personen mee te nemen. Deze 'vereenzelviging' is in het Rainbow-arrest<sup>19</sup> door de Hoge Raad gedefinieerd als gedragingen van de een die aan de ander kunnen worden toegerekend met voorbijgaan aan het identiteitsverschil. Dit is bijvoorbeeld het geval als het handelen van een natuurlijk persoon zo verweven is met een rechtspersoon, dat bij de natuurlijk persoon afgepakt kan worden<sup>20</sup>.

## 4.2 Strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO)

In 1993 is het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) in de wet gekomen met twee doelen. In eerste instantie voor het vaststellen van wederrechtelijk voordeel en ten tweede voor het traceren van vermogen (Nelen & Sabee, 1998). Bij de aanvang van een opsporingsonderzoek of tijdens het onderzoek kan besloten worden om een SFO aan te vragen. Als de rechter-commissaris hier toestemming voor geeft, kan het rechteerteam alle relevante documenten vorderen (ook bij relaties van de verdachte) of in beslag nemen. Tevens kan de (afpak-)officier zonder verdere tussenkomst van de rechter-commissaris beslag leggen op vermogensbestanddelen van een verdachte. Een SFO kan ook doorlopen nadat het strafrechtelijke onderzoek al achter de rug is, tot maximaal twee jaar na de uitspraak in eerste aanleg.

Door een officier is opgemerkt dat sommige rechters-commissarissen nog een beetje onbekend zijn met SFO in combinatie met milieu. Het is dan belangrijk om in de aanvraag met een helder verhaal te komen en verder ook goed te communiceren. Bijvoorbeeld door even langs te gaan om een SFO en/of conservatoir beslag toe te lichten. Een enkele keer is vernomen dat de rechter-commissaris een SFO heeft afgekeurd, omdat deze niet tijdig is aangevraagd bij een zaak met een korte voorbereidingstijd. Behalve de haast was ook het ontbreken van voldoende aanknopingspunten een verklaring voor de afkeuring. Volgens respondenten is het een voordeel dat in een vroeg stadium een toetsing ontstaat doordat de rechter-commissaris een SFO wel of niet kan toekennen.

In de voor deze studie gekozen zaken is lang niet altijd een SFO ingesteld. Als het Domein Afpakken van het FP bij de zaak betrokken is, lijkt er wat vaker een SFO ingesteld te zijn. Dit heeft uiteraard ook wel te maken met het gegeven dat het Domein Afpakken eerder ingeschakeld wordt bij grotere en meer gecompliceerde zaken. Een enkele keer is gemeld dat het team een SFO wilde, maar de officier van justitie er niet aan wilde. Dat werd door de respondent verklaard uit de onervarenheid van de officier in dezen, en de vrees om de regie over de zaak te verliezen aan het team. Gevolg was in dat geval dat er

<sup>18</sup> In een dergelijk geval kan er nog wel ingegrepen worden op basis van de WED.

<sup>19</sup> HR 13 oktober 2000, NJ 2000, 698.

<sup>20</sup> HR 8 mei 2001, NJ 2001, 507 / HR 21 september 2004, LJN AP8074.

veel 126nd-aanvragen gedaan moesten worden. Bij diverse officieren is nog navraag gedaan naar dit risico. Ook van geïnterviewde teamleiders en rechercheurs is vernomen dat meestal het vertrouwen bestaat dat een team met de officier van justitie zal overleggen als er een beslissing moet worden genomen die van belang is voor de richting van het onderzoek. De respondenten hoeden zich er voor om dit vertrouwen te beschamen. Meerdere officieren geven aan dat ze niet elke stap die een team zet hoeven te volgen.

In de interviews zijn verschillende redenen genoemd om een SFO te starten. Een eerste reden is als er veel informatie gevorderd moet worden voor de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Er kan informatie worden gevorderd op basis van artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering. De term '126nd' wordt vaak gebruikt voor de daartoe aan de rechter-commissaris te richten aanvraag. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het maken van meerdere van deze vorderingen veel tijd kan kosten. In sommige eenheden wordt echter gebruik gemaakt van een standaardformulier, waardoor er slechts kleine aanpassingen nodig zijn om een 126nd op te maken. Niettemin vinden respondenten dat het starten van een SFO veel tijd scheelt als er veel gevorderd moet worden, omdat er niet telkens een afzonderlijke aanvraag opgemaakt hoeft te worden. Bij een SFO krijgt een opsporingsambtenaar namelijk de bevoegdheid om gegevens te vorderen op basis van de getekende SFO machtiging. In de interviews komt naar voren dat afgezien kan worden van een SFO als blijkt als tijdens de 'klapdag' bij de doorzoeking voldoende materiaal in beslag is genomen. Er hoeft dan immers minder materiaal gevorderd te worden. De financieel rechercheur dient er overigens wel voor te waken dat de mogelijkheid die met een SFO geboden wordt aan een opsporingsambtenaar niet misbruikt wordt door gegevens op te vragen om te gebruiken voor het tactische onderzoek. Het SFO richt zich namelijk op het verzamelen van gegevens voor het financiële onderzoek.

Een tweede reden die werd genoemd om een SFO te starten is dat er diverse rechtspersonen, al dan niet met ingewikkelde constructies, bij het onderzoek betrokken zijn. Respondenten geven aan dat er dat meerdere SFO's aangevraagd worden per rechtspersoon of natuurlijk persoon. Een SFO biedt voor deze reden de mogelijkheid om langduriger en intensiever onderzoek te doen naar de rechtspersonen en haar constructies. Daarnaast biedt het de financieel rechercheur de ruimte om gemakkelijk gegevens op te vragen, waardoor een onderzoek sneller en overzichtelijker verloopt.

Een derde reden die door respondenten is genoemd om een SFO te starten, is het traceren van vermogen. Omdat milieucriminaliteit veelal transnationaal is, moet er bij het traceren van vermogen soms samengewerkt worden met buitenlandse autoriteiten. Een SFO vergemakkelijkt het opvragen van bescheiden in het buitenland, onder meer doordat buitenlandse partners dan '...wat harder lopen'. De zaak wordt eerder serieus genomen in het buitenland als er een SFO gestart is met fiat van de rechter-commissaris.

Tot slot wordt soms uit nood een SFO opgestart. In deze zaak sloot de financieel rechercheur pas later aan bij het onderzoek, waardoor nog geen gegevens uit een financieel oogpunt binnen het team aanwezig waren. Zo had de financieel rechercheur namelijk geen rol kunnen spelen bij de doorzoeking. Volgens de respondenten was het starten van een SFO noodzakelijk om aanvullend financieel onderzoek te doen en gegevens te vorderen. Wel werd genoemd dat op het moment dat de financieel rechercheur bij het begin van het onderzoek betrokken was, dit SFO niet nodig was geweest. De voorkeur van zowel de financieel rechercheur en tactisch coördinator gaat er dan ook naar uit dat de financieel rechercheur bij het begin van het onderzoek betrokken is.

Het SFO is een geheim opsporingsonderzoek en dat het is opgestart hoeft pas aan de verdachte en zijn advocaat bekendgemaakt worden als de verdachte gehoord wordt. Tevens wordt het raadzaam geacht dat als een verdachte meegedeeld wordt dat er een SFO tegen hem loopt, er voldoende vermogensbestanddelen om de ontneming te dekken in beslag zijn genomen. Verdachten zouden anders, zodra ze vernemen dat er een SFO tegen hen loopt, hun vermogen kunnen 'wegsluizen', zodanig dat de officier er geen beslag op kan leggen en het onderzoeksteam maar moet zien dat het vermogen weer boven water komt. Dit wordt als een lastige klus beschouwd.

Hoewel een SFO een geheim onderzoek is, dient het dus wel op een bepaald moment kenbaar gemaakt te worden aan de verdachte. Respondenten geven aan dat het daarmee ook een nadeel is om een SFO te starten. Verdachten zullen namelijk tijdens het onderzoek verhoord worden, waardoor ook duidelijk gemaakt wordt dat er financieel onderzoek plaatsvindt naar de verdachte. Het risico dat hierbij op kan treden, is dat verdachte niet meer zal verklaren zowel op vragen die relevant zijn voor het tactische als financiële onderzoek. Als er op dit punt nog plannen zijn dan is goed overleg tussen de financieel rechercheur en de tactische teamleiding van belang. Er kan een zekere mate van frictie ontstaan doordat bijvoorbeeld de tactische mensen willen doorpakken en een verdachte aanpakken die uit zicht dreigt te verdwijnen, terwijl de financieel rechercheur nog meer onderzoek wil doen in de luwte van het SFO. Op het moment dat er geen SFO gestart wordt, maar wel een financieel onderzoek loopt, kan dit volgens de respondenten dan voor een groter verrassingseffect zorgen. Een respondent geeft ook aan dat je dan buiten een SFO om bijvoorbeeld nog beslag kan leggen, waardoor bij de beslaglegging niet vermeld hoeft te worden dat er een SFO loopt. Een respondent geeft echter aan dat zowel het financiële onderzoek als een SFO steeds minder een verrassing is voor de verdachte. Bij de advocatuur is bekend geworden dat de politie er in de meeste milieuonderzoeken naar streeft dat er ook een financieel onderzoek gestart wordt.

Naast de hierboven opgesomde voor- en nadelen van een SFO, zijn in de interviews nog twee nadelen genoemd van het SFO. Het eerste nadeel is dat een SFO zorgt voor veel papierwerk bij zowel het Functioneel Parket als bij het onderzoeksteam. Een respondent geeft dan ook aan dat het maken van verschillende aanvragen op basis van artikel 126nd Sv in sommige gevallen minder ingrijpend is. Zoals gezegd zijn er wat betreft het werk dat vastzit aan het aanvragen van een SFO dan wel '126nd's' verschillende meningen onder respondenten, die mogelijk te maken hebben met de manier waarop aanvragen in eenheden georganiseerd zijn en de mate waarin er ervaring mee is.

Een tweede nadeel dat is genoemd, is dat een SFO moet sluiten na een ontnemingsvordering terwijl het onderzoeksteam dan nog wel vermogen wil traceren. De wetgever heeft het traceren van vermogen als doel gesteld van het SFO, maar dit is niet verder uitgewerkt. In 2011 is op verzoek van het Functioneel Parket door de wetgever bepaald dat een nieuw SFO gestart mag worden voor het traceren van het vermogen, nadat de zaak in eerste aanleg is behandeld. Er treedt dan een nieuwe periode van twee jaar in om vermogen te traceren. Volgens een respondent kan hierdoor een gat vallen, van een bepaalde periode waarin geen vermogen getraceerd kon worden, waar de rechtbank zich nog over uit moet spreken. Hierover wordt overigens ook opgemerkt dat er wel via art 126nd Sv gegevens opgevraagd kunnen worden.

Door de respondenten worden diverse voor- en nadelen van een SFO genoemd. Het wordt daarom van belang geacht om bij de start van een onderzoek goed na te denken over het doel van het onderzoek en de rol van het SFO daarin. De toekomst van het SFO is overigens onderwerp van nieuwe wetgeving. Uit de Contourennota (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2015b) blijkt dat het SFO niet zal terugkeren in het nieuwe Wetboek van Strafvordering als afzonderlijk onderzoekskader. Wel wordt verzekerd dat de bevoegdheden onder dezelfde voorwaarden en reikwijdte gebruikt kunnen worden. Ook wordt in een schakelbepaling vastgelegd dat deze bevoegdheden ingezet kunnen worden nadat reeds is beslist in de hoofdzaak en in de ontnemingsprocedure.

### 4.3 Doorzoeking

In de voorgaande paragraaf is al kort de 'klapdag' binnen het onderzoek genoemd, en het belang hiervan. Zo stelt een respondent dat dit "*eigenlijk de enige kans is om financiële informatie binnen te krijgen*". Bij het doorzoeken staat het in beslag nemen van goederen, gegevens en bescheiden voor de waarheidsvinding in het strafrechtelijk onderzoek centraal. De zoeking kan ook een belangrijk rol spelen bij het financiële onderzoek, door het in beslag nemen van financiële gegevens en het conservatoir beslag leggen op vermogen. Het (conservatoir) beslag is daarmee een belangrijk aspect. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.4. Uit de interviews is naar voren gekomen dat een doorzoeking met name bij de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel door een kasopstelling erg belangrijk is. Bij een



doorzoekingen kunnen namelijk verschillende gegevens worden aangetroffen die niet op een andere manier achterhaald kunnen worden, maar wel een rol spelen bij de opstelling. Dit geldt bijvoorbeeld voor aankoopbonnen, kwitanties en eigendomsbewijzen.

Om goed te weten welke gegevens en goederen meegenomen dienen te worden bij de doorzoeking, is het van belang om een doorzoeking goed te voorbereiden. Een enkele respondent benadrukt ook dat je bij het voorwerk dat komt kijken bij het voorbereiden van een doorzoeking, moet oppassen dat je niet teveel weggeeft zodat het verrassingseffect weg is. Als er gegevens worden opgevraagd bij bijvoorbeeld een externe partner van een rechtspersoon, kan deze partner aan de rechtspersoon doorgeven dat er een onderzoek loopt, waardoor deze kan inschatten dat een doorzoeking zal plaatsvinden. In de interviews is naar voren gekomen dat bij de voorbereiding van een doorzoeking veelal te weinig rekening gehouden wordt met het financiële aspect. Vooral het niet meenemen van financieel rechereurs op de doorzoeking, of financieel rechereurs met te weinig kennis van boekhouding, wordt genoemd als een grote belemmeringen later in het onderzoek. Hierdoor worden er te weinig of onnodige gegevens meegenomen. Dat heeft als resultaat dat later in het onderzoek veel gegevens gevorderd moeten worden, of een nieuwe doorzoeking moet worden gedaan, met extra werk als gevolg. Ook kan het betekenen dat materiaal verdwijnt dat na een eerste (onvolledige) zoeking ten onrechte is achtergebleven. Respondenten vinden het dan ook belangrijk dat een financieel rechereur vroegtijdig bij een onderzoek betrokken is, om ook sturing te kunnen geven op de (financiële) doorzoeking. Daarnaast kan de financieel rechereur aangeven of het nodig is om nog een extra financiële expert in te zetten, die bijvoorbeeld meer kijk heeft op de jaarrekeningen.

Bij een doorzoeking worden vaak ook digitale financiële gegevens in beslag genomen. In verschillende onderzoeken zijn hierbij knelpunten ervaren omdat de digitale bestanden niet volledig of juist in beslag waren genomen, of doordat de systemen van de politie de bestanden niet konden lezen (zie ook paragraaf 3.5).

#### **4.4 Conservatoir beslag**

Conservatoir beslag leggen kan op basis van artikel 103 Wetboek van Strafvordering of op basis van een ingesteld SFO. Behalve conservatoir beslag kan er ook 'klassiek' beslag gelegd worden op zaken variërend van een contant geldbedrag dat wordt aangetroffen tot een schip. Zoals in par. 2.1 is uiteengezet, beoogt het conservatoir beslag het veiligstellen van vermogen dat afgepakt wordt, zodat het niet 'weggesluisd' kan worden.

Bij zowel respondenten van de politie, ILT-iod, NVWA-iod en het Functioneel Parket komt naar voren dat er bij beslag leggen gekeken moet worden naar het doel van het onderzoek. Op basis daarvan kan dan beredeneerd worden waar beslag op wordt gelegd. De voornaamste reden voor het leggen van conservatoir beslag is het veilig stellen van vermogen. Het is dan ook van belang om zaken in beslag te nemen met een waarde die in verhouding staat tot de verwachte vordering. Dit betekent veelal dat er beslag wordt gelegd op vermogen dat wat hoger is dan wat afgepakt gaat worden. Een huis dat 'onder water staat' is dus minder geschikt om in beslag te nemen. Anderzijds wordt wel gezegd dat de dreiging van de verkoop van dat huis er toe kan leiden dat er dan toch nog ergens geld vandaan komt.

Hoewel dit formeel geen doel van conservatoir beslag is, kan het er toe leiden dat er een bankgarantie wordt verkregen. Een bankgarantie is voor het Functioneel Parket van belang doordat een verdachte, anders dan tegen het conservatoir beslag als zodanig, niet in beklag kan gaan tegen een bankgarantie. Deze wordt immers door de verdachte zelf aangevraagd. Hierdoor hoeven er minder procedures gevoerd te worden door de officier van justitie. Doordat er bijvoorbeeld beslag wordt gelegd op lopende rekeningen, kan een bedrijf rekeningen wellicht niet betalen wat gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering. Het opvragen van debiteurenadministratie kan nadelig voor een bedrijf zijn omdat de onderzoekende instantie hier vervolgens contact kan opnemen met de debiteuren om derdenbeslag te leggen op de vorderingen, wat van invloed kan zijn op de reputatie van het bedrijf. Soms blijken spullen waarop beslag wordt gelegd een grote praktische of emotionele waarde te hebben, waardoor de

verdachte er de voorkeur aan geeft een bankgarantie te regelen. In sommige gevallen kan hier wel op geanticipeerd worden, al is het niet het doel van conservatoir beslag. Er zal altijd rekening gehouden moeten worden met het proportionaliteitsbeginsel: de wetgeving op het gebied van conservatoir beslag is niet bedoeld om verdachten te 'pesten'.

Door conservatoir beslag te leggen kan men aan een rechter laten zien dat er wel degelijk geld is bij een verdachte, zodat deze rechters minder snel gebruik zullen maken van hun matigingsbevoegdheid. Sommige verdachten zullen immers proberen de indruk te wekken dat er bij hen niets te halen valt. Verder kan conservatoir beslag tot gevolg hebben dat een verdachte komt praten, en ook is gemeld dat het soms leidt tot (meer) regelnaleving bij verdachten.

Bij veel zaken is conservatoir beslag gelegd op het moment dat het voor de verdachten duidelijk wordt dat er een zaak tegen hen loopt waaraan ook een ontneming verbonden is (zoals tijdens de doorzoeking). Dit blijkt in sommige gevallen ook wel noodzakelijk. In een zaak waar snel moest worden ingegrepen in verband met de voedselveiligheid was niet meteen conservatoir beslag gelegd. De verdachte zag hierbij kans nog gauw grote bedragen weg te sluisen. Er zijn ook enkele respondenten die het nut hiervan niet inzien, omdat zij de kans dat geld wordt weggesluisd klein achten. Vooral als het hierbij gaat om grote ondernemingen, deze hebben volgens de respondenten namelijk geld nodig om de rekening te betalen.

Soms wordt het in zaken niet nodig gevonden om conservatoir beslag te leggen, bijvoorbeeld omdat het gaat om een legaal bedrijf dat er wat illegale dingen bij doet. Er wordt dan geredeneerd dat een legaal bedrijf niet zo gemakkelijk vermogen weg kan sluisen. Verschillende respondenten waarschuwen echter voor naïviteit op dit terrein. Als voorbeeld geldt de overdracht van het vermogen van een verdachte rechtspersoon naar een nieuwe rechtspersoon, nadat men op de hoogte raakte van de strafzaak. Doordat aangetoond kon worden dat het om een moedwillige operatie ging kon toch nog beslag worden gelegd. Daarnaast kan het conservatoir beslag leiden tot negatieve publiciteit en tot minder omzet en zelfs tot faillissement. Er zal dus proportioneel omgegaan moet worden met het leggen van beslag. Een grens die door sommige respondenten wordt gesteld is dat het legale deel van het bedrijf moet kunnen blijven functioneren zonder dat het hinder ondervindt van het beslag.

In de verschillende zaken die zijn onderzocht in dit rapport, hadden de verdachten de beschikking over meerdere rechtspersonen. Het aanwijzen van de juiste rechtspersoon als verdachte en het leggen van beslag op bezittingen van die rechtspersoon vereist niet zelden nogal wat gepuzzel van de financieel rechercheurs. Het is wel eens voorgevallen dat een zaak sneefde doordat de verkeerde rechtspersoon was gedagvaard. In sommige zaken is sprake van een groot aantal ('een kerstboom van') rechtspersonen. Veelal moet er dus op meerdere rechtspersonen een SFO worden opgezet, waarbij het zaak is dat de goede keuze wordt gemaakt uit alle rechtspersonen die aan een verdachte zijn gerelateerd. Hierbij is aandacht voor rechtspersonen waarin veel vermogen zit van belang volgens respondenten.

Respondenten bleken het niet helemaal eens wat betreft het conservatoir beslag leggen bij natuurlijke personen in verband met zaken die spelen bij bedrijven. Sommigen zijn van mening dat er zoveel mogelijk bij natuurlijke personen conservatoir in beslag moet worden genomen. Deze moeten dan wel een bepaalde waarde vertegenwoordigen, al kan hier ruim naar gekeken worden. Het meenemen van spullen met een meer emotionele waarde wordt wel als geoorloofd gezien. Hierbij speelt ook een rol dat er zo een signaal gegeven kan worden dat privé- personen die belang hebben bij milieudelicten zich niet onaantastbaar mogen wanen door zich te verschuilen achter hun bedrijf. Andere respondenten zijn juist van mening dat er zo min mogelijk in beslag moet worden gelegd bij natuurlijke persoon, en als er dan toch voor wordt gekozen om dan echt alleen goederen van grote waarde mee te nemen. Een overweging hierbij is dat het in beslag nemen van de goederen relatief veel werk met zich mee brengt, dat zich zou moeten vertalen in wat het uiteindelijk op zal leveren. Respondenten zijn het er wel over eens dat vooraf goed gekeken moet worden welke goederen in beslag genomen zullen worden, zodat eventuele fouten niet gemaakt worden. Een voorbeeld hiervan is het in beslag nemen van honderd vrachtauto's, welke van een leasemaatschappij bleken te zijn. Door andere wordt er op gewezen dat dit soort vergissingen voorkomen kunnen worden door de strategie goed uit te werken op basis van informatie.

Sommige zaakofficiëren zijn van mening dat het grootschalig leggen van beslag op bijvoorbeeld onroerend goed en wagenparken vooral leidt tot veel procedures: de tegenpartij gaat immers in beklag. De vraag wordt opgeworpen of dit wel een effectieve aanpak is. Het verwerken van het klaagschrift kost veel capaciteit, waarbij het de vraag is of dit in relatie staat tot het in beslag genomen goed of geld. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat een officier van justitie zich meer focust op het strafrechtelijke onderzoek dan op het financiële onderzoek. Daarnaast geven respondenten aan dat bij het Functioneel Parket meer gekeken kan worden naar andere vormen van beslag leggen, zoals het boetebeslag of anderbeslag. Boetebeslag wordt gelegd met het oog op het innen van een geldboete. Anderbeslag biedt de mogelijkheid om voorwerpen in beslag te nemen die aan de ander zijn overgedragen door de verdachte om beslag tegen te gaan. Hierbij speelt het frustratievereiste en daarnaast moet de ander geweten hebben dat het frustreren van het verhaal het doel was van de overdracht van het voorwerp. Veelal gaat het hierbij om schijnconstructies. Door in de preweefase een afpakofficier aan te laten sluiten, kan men beslag meer een rol geven binnen het opsporingsonderzoek. Deze kan dan input geven bij het bepalen van de strategie in het onderzoek, waarbij besloten kan worden om al dan niet conservatoir beslag te leggen. Dit is ook van belang omdat uit de interviews ook wel bleek dat de kennis van de materie niet altijd helemaal adequaat is bij de opsporingsteams.

Het is zaak om beslag dat is gelegd goed te verwerken in het 'beslagportaal', het beslagadministratiesysteem dat wordt gebruikt door de 'beslaghuizen', een samenwerkingsverband tussen OM, politie en de Dienst Domeinen. In enkele onderzoeken is het voorgekomen dat dit niet goed gebeurde, waardoor goederen niet meer te vinden waren.

#### 4.5 Samenwerking

Bij een milieuonderzoek wordt er door de politie veel samengewerkt met partners, zoals de NVWA-iod en de ILT-iod. Daarnaast zijn er nog vele andere partners die betrokken kunnen worden bij het onderzoek. De reden hiervoor is dat er veel informatie ligt bij deze partners, omdat de bevoegdheden bij de regelgeving van milieuwet- en regelgeving verspreid is. Naast deze externe partners, wordt er samengewerkt met het Functioneel Parket, die de meeste milieuzaken op zich neemt. Commune criminaliteit wordt vaak opgepakt door het Algemeen Parket. Op het moment dat er ook een financieel onderzoek loopt, is er ook contact met het Domein Afpakken van het FP, die ondersteuning geeft bij het afpaktraject of het soms overneemt. Milieucriminaliteit heeft vaak een grensoverschrijdende karakter, waardoor vaak samengewerkt moet worden met buitenlandse partners. Afgezien van de diverse externe partners, is het ook nodig om intern binnen de politie samenwerkingsverbanden aan te gaan. Bij een financieel onderzoek, is er in eerste instantie samenwerking tussen het tactische en financiële team. Ook buiten het team, zal er contact worden gezocht met financieel en digitaal experts. Al met al zijn er uiteenlopende samenwerkingsverbanden binnen een milieuonderzoek. In deze paragraaf worden deze nader toegelicht.

##### *Samenwerking politie, NVWA-iod en ILT-iod en andere externe diensten*

In diverse onderzoeken is er samengewerkt tussen de opsporingsdiensten. De respondenten hebben aangegeven dat op menselijk vlak geen belemmeringen voorkomen. Mensen binnen de opsporingsdiensten zijn welwillend op samen te werken. Wel zijn er belemmeringen bij het uitwisselen van informatie, vooral door de verschillende (digitale) systemen die de diensten gebruiken. Het is daarmee niet mogelijk om informatie makkelijk over te zetten en daarmee te gebruiken in het strafrechtelijke en/of financiële onderzoek. Een respondent geeft aan dat het hierdoor lastiger om te acteren op restinformatie, wat uit oogpunt van efficiënte opsporing juist belangrijk wordt geacht. Een andere vorm van samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten, is dat er om advies gevraagd wordt bij een andere dienst waar een soortgelijke zaak had gelopen.

Naast de politie, de NVWA-iod en de ILT-iod is ook vaak de FIOD en/of Belastingdienst naar voren gekomen als samenwerkingspartner. In sommige gevallen bij het verzamelen van informatie en in andere gevallen om te kiezen voor een meer fiscale afpakroute waarbij de Belastingdienst de leiding neemt. In de meeste gevallen is men te spreken over de rol die de Belastingdienst speelt. Er zijn afspraken te maken,

bijvoorbeeld dat de Belastingdienst het afpakken voor haar rekening neemt in de vorm van een fikse naheffing op illegale en soms niet opgegeven omzet, soms verhoogd met een boete. Er is ook een voorbeeld van een zaak waarin geen ontneming was aangezegd, terwijl de Belastingdienst de zaak ook liet lopen. Het ging hierbij om een naheffing van de afvalstoffenheffing, die echter werd afgeschaft en ook de betreffende afdeling werd opgedoekt. Toen dit bleek was het te laat om alsnog een ontneming te beginnen. Deze al iets oudere zaak is echt een uitzondering. Wel wordt gezegd dat op de fiscale afdoening niet te sturen is door de politie, de NVWA-iod, de ILT-iod en het OM, doordat de verantwoordelijkheid bij de Belastingdienst ligt.

Andere samenwerkingspartners die de revue zijn gepasseerd zijn commerciële bedrijven en de branche in zijn geheel. Commerciële bedrijven kunnen volgens enkele respondenten een rol spelen omdat verdachten hierbij ook bepaalde verplichtingen hebben. De branche is ook genoemd als samenwerkingspartner, doordat ze aan haar relaties een norm kan stellen ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving. Banken kunnen bijvoorbeeld de samenwerking beëindigen met bedrijven die zich inlaten met milieucriminaliteit.

#### *Samenwerking tussen opsporingsteam, FP en Domein Afpakken / samenwerking binnen FP*

Elk opsporingsonderzoek staat onder leiding van de zaakofficier, die beslist over zaken als het aanvragen van een SFO, beslag en wijze van afdoening. Naast de zaakofficier kan het FP een aparte officier van het Domein Afpakken inschakelen, een zogeheten afpakofficier. Deze officier richt zich op het financiële onderzoek en is verantwoordelijk voor de keuzes die daarbij genomen moeten worden.

De officier heeft altijd meerdere zaken onder zich, terwijl een opsporingsteam vaak maanden aan dezelfde zaak werkt. Dit geeft soms wel wat frictie, waarbij (financieel) rechercheurs klagen dat er te weinig gelegenheid is tot overleg met de officier. Uiteraard varieert de manier waarop officieren overleg met het team voeren per persoon. Dit varieert van geregeld (telefonisch) contact (soms ook met de parketsecretaris) tot wat minder frequente overlegsituaties. In de meeste gevallen wordt toch gerapporteerd dat de samenwerking soepel verloopt. Het komt geregeld voor dat er van officier gewisseld wordt in een zaak. In die gevallen lijkt er vaker sprake van ergernis, doordat ook de manier waarop het overleg verloopt verandert.

Soms bestaat er verschil van mening tussen het team en het Functioneel Parket ten aanzien van het aanvragen van een SFO, maar vaker omtrent het al dan niet aansturen op een buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een transactie of een schikking. In het laatste geval *'heb ik wel wat uit te leggen bij het team'*, zoals een officier het uitdrukt. Rechercheurs moeten dan accepteren dat al het uitgevoerde werk niet leidt tot een zaak die voor de rechter wordt gebracht.

Het Functioneel Parket kan er voor kiezen om een 'Afpakofficier' uit het Domein Afpakken te vragen het financiële gedeelte van het onderzoek te leiden in samenwerking met de zaakofficier. De zaakofficiëren hebben hier invloed op en verschillen in de mate waarin ze geneigd zijn een afpakofficier in een zaak te betrekken. Op de eerste plaats is hierbij de omvang en mate van gecompliceerdheid van de zaak van belang. Daarnaast spelen ook wel voorkeuren van zaakofficiëren een rol. Sommige officieren doen de zaak graag zelf en zien het leggen van (grootschalig) beslag als een complicerende factor. Door anderen wordt vooral benadrukt dat de mogelijkheid om de ontneming over te laten aan specialisten aangegrepen moet worden.

#### *Internationale samenwerking bij afpaktrajecten*

Behalve in het strafrechtelijke onderzoek komt het ook in financiële onderzoeken voor dat er wordt samengewerkt met buitenlandse opsporingsdiensten. De basis hiervoor is veelal een rechtshulpverzoek. Binnen de EU kunnen deze lopen via de dienst Eurojust, die over het algemeen positief wordt gewaardeerd. Voordeel is vooral als er in meerdere lidstaten tegelijkertijd rechtshulpverzoeken worden ingediend. De ervaringen met rechtshulpverzoeken zijn sterk wisselend. Het ene land reageert veel vlotter dan het andere. Soms is het gemakkelijk om beslag te leggen op bezittingen in het buitenland, terwijl het in andere landen erg lastig is. Binnen Europa is dit volgens een respondent goed te organiseren in

verband met het Europees bevroingsbevel, echter buiten Europa zorgt dit voor meer zorgen. Als de officier van justitie of het team een rechtshulpverzoek wil indienen, dan moet meestal wel rekening gehouden worden met een langere looptijd van in het onderzoek, wat door rechercheurs al gauw als vertraging wordt ervaren.

#### *Samenwerking tactische en financieel rechercheurs*

Het tactische en financiële onderzoek worden door de respondenten gezien als twee verschillende onderzoeken, met elk hun eigen mogelijkheden en toepassingsvormen. Wel is de tendens zichtbaar bij de respondenten dat de onderzoeken niet los van elkaar gezien kunnen worden. Een respondent zegt het zo: "...zolang het financiële onderzoek als extra wordt gezien naast het tactische onderzoek, blijft het risico op ineffectiviteit bestaan".

In paragraaf 3.1 is de start en doorlooptijd van een onderzoek toegelicht en de invloed die financiële expertise hierop kan uitoefenen. Uit de interviews blijkt ook het belang van de samenwerking tussen het tactische en financiële onderzoek. Het koppelen van tactische en financiële informatie kan leiden tot een completer beeld van het strafbare feit. Daarnaast kan de samenwerking tussen financieel en tactisch rechercheurs leiden tot een kruisbestuiving van *awareness* voor elkaars disciplines. Benadrukt wordt dat het belangrijk is om als één team te functioneren, wat inhoudt dat een financieel rechercheur voor een bepaalde tijd onderdeel is van het team. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld ook aanwezig zijn bij briefings. Financieel rechercheurs ervaren dit soms als lastig omdat ze verbonden zijn aan meerdere onderzoeken en maar beperkt tijd hebben. Om deze samenwerking toch optimaal te laten verlopen, is het volgens de respondenten van belang dat kennis en informatie wordt uitgewisseld en voor iedereen beschikbaar is. Een manier hiervoor is het gebruiken van journaals.

In een aantal gevallen is het niet handig of zelfs onmogelijk om als tactisch en financieel team samen op te lopen. Een voorbeeld hiervan is als er een SFO gaat lopen na het tactische onderzoek. In dat geval is het belangrijk dat het dossier van het tactische onderzoek op orde is, zodat de financieel rechercheurs hier makkelijk mee aan de slag kunnen.

#### *Inschakelen van financiële en digitale expertise van buiten het team*

Financiële rechercheurs zijn niet altijd voorhanden, en als ze beschikbaar zijn blijkt soms dat ze belangrijke beslissingen moeten nemen over de aanpak van een zaak die ze moeilijk alleen aankunnen. In een dergelijk geval kan ondersteuning worden gevraagd bij het Domein Afpakken van het FP, waar forensisch accountants beschikbaar zijn om de financieel rechercheur op weg te helpen bij het kiezen van de meest aangewezen weg voor het maken van de voordeeltberekening. Het Domein Afpakken beschikt ook over vermogenstraceerders, waarop een beroep kan worden gedaan in een zaak, alsmede expertise op civiel juridisch en internationaal terrein. Daarnaast blijken in verschillende eenheden accountants van Finec bij te springen. Een probleem kan ontstaan als de capaciteit niet 'gelabeld' is voor milieucriminaliteit, waardoor andere zaken mogelijk eerder prioriteit krijgen. Bij de BOD's zijn forensisch accountants in dienst die dicht bij de onderzoeken zitten en dus ook gemakkelijk gevonden worden door de teams. Bij de politie lijkt dit in mindere, maar wel toenemende mate het geval. Zoals besproken in paragraaf 3.5 zullen deze experts via het 'speelveldconcept' worden ingezet.

De mate waarin opsporingsteams de juiste expertise weten te vinden lijkt te variëren. Bij het Domein Afpakken valt te beluisteren dat er op dit gebied nog wel enig missiewerk te verrichten is. Niettemin lijkt er duidelijk vooruitgang te zijn op dit gebied. Diverse rechercheurs vertelden dat ze recentelijk gemakkelijk in contact treden met het Domein of eigen financiële experts, terwijl ze dat eerder veel minder snel deden. Naar eigen zeggen speelde een zekere schroom een rol, waarbij al snel het idee overheerste dat de eigen zaak niet interessant genoeg zou zijn voor de geavanceerde experts van (toen nog) BOOM. Ook valt wel te beluisteren dat het expertisebureau eerder als een 'ver van mijn bed show' werd ervaren, terwijl inmiddels duidelijk is geworden dat men daar gemakkelijk te benaderen is en ook bereid is om te helpen.

### *Subsidieverstrekkers*

In enkele van de onderzochte zaken speelde subsidiefraude een rol. Er worden door de overheid subsidies verstrekt, zoals ter bevordering van milieuvriendelijker vormen van economische activiteit (zoals elektrische voertuigen) en als compensatie voor het niet langer vergunnen van activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, de volksgezondheid of het ecologisch evenwicht (Bergstra, 2014). Het is voorgekomen dat geconstateerd werd dat er ten onrechte subsidie versterkt bleek. Uit het oogpunt van afpakken lijkt in zo'n geval het terugvorderen van de subsidie de aangewezen weg. De subsidieverstrekker bleek hiertoe in minstens één geval niet bereid.

## **4.6 Afscherming tegen opsporingsonderzoek**

Tijdens de interviews zijn door de respondenten enkele door verdachten gecreëerde belemmeringen genoemd voor het financiële onderzoek. Deze spelen in mindere mate bij het strafrechtelijke onderzoek. Deze belemmeringen zorgen ervoor dat het voor rechercheurs lastig is om een goede berekening te maken van het wederrechtelijk verkregen voordeel en om vermogen te traceren. Tevens maken deze belemmeringen het lastig om de juiste verdachte aan te wijzen en te vervolgen.

### *Rechtspersonenconstructies*

Bij milieucriminaliteit gaat het vaak om bedrijven die delicten plegen. Deze bedrijven vormen als regel een rechtspersoon, vaak meerdere. Dat bedrijven met meerdere rechtspersonen werken is vaak legitiem en gangbaar in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in verband met de aansprakelijkheid en spreiding van risico's. Meerdere rechtspersonen kunnen ook aangewend worden voor boekhoudkundige kunstgrepen en om gelden weg te sluisen om ze buiten bereik van de fiscus of van een afpaktraject te houden. In verschillende milieuzaken werd een groot aantal rechtspersonen aangetroffen, soms ook op naam van familieleden of katvangers die er niet werkelijk een rol in speelden. Soms is het mogelijk om de natuurlijke personen die de controle hebben over de rechtspersonen direct te vervolgen. Dit is het geval als iemand direct leiding heeft gegeven aan het delict en hieruit ook zelf het voordeel geniet. Dit wordt wel aangeduid als het vereenzelvigingsprincipe.

Het is wel voorgevallen dat bij verdachten nog niet in gebruik zijnde rechtspersonen werden aangetroffen. Dan wordt er een nieuwe rechtspersoon in gebruik genomen, bijvoorbeeld op het moment dat een van de eerder in gebruik zijnde rechtspersonen failliet gaat. Door enkele respondenten wordt er voor gepleit om het moeilijker te maken om nieuwe rechtspersonen, zoals BV's te beginnen. Probleem is dan wel dat verdachten gemakkelijk naar het buitenland kunnen uitwijken. Bijvoorbeeld in de Amerikaanse staat Delaware kan met groot gemak een Ltd. worden opgezet. Het terugdringen van het misbruik van rechtspersonen vereist dus internationale overeenstemming, zo lijkt het.

### *Buitenlandse tegoeden*

Meerdere malen is genoemd dat grensoverschrijdend werken een kenmerk is van milieucriminaliteit. In diverse onderzoeken hebben rechtspersonen en natuurlijke personen geld en zaken in het buitenland. Dit maakt het lastiger om geld en zaken te traceren en conservatoir in beslag te nemen. Ook wordt het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van het vermogen en de geldstromen van een verdachte. Respondenten zeggen dan ook dat als je als verdachte je geld wilt behouden, het slim is om je geld via constructies in het buitenland onder te brengen. De Belastingdienst heeft accurate gegevens van rechtspersonen in Nederland, maar tegoeden in het buitenland zijn lastig te achterhalen.

Dit alles zorgt voor belemmeringen voor zowel het onderzoeksteam als bij het Functioneel Parket. Uit de vorige paragraaf is reeds naar voren gekomen dat de internationale samenwerking niet altijd goed verloopt. Het kost een onderzoeksteam daarbij veel tijd om geld en goederen te traceren, als dit al lukt en het team reactie krijgt op de rechtshulpverzoeken. Daarnaast moeten er keuzes worden gemaakt bij het inzetten van schaarse capaciteit, waarbij het uitpluizen van het vermogen in het buitenland soms buiten de boot valt. Respondenten zijn wel van mening dat verdachten niet weg zouden moeten komen met illegaal vermogen in het buitenland. Ze zien echter ook dat er een kosten-baten analyse gemaakt moet worden om te bepalen waar wel en niet in te investeren. Eurojust wordt gezien als instantie die daarbij kan helpen.

### *Faillissement*

Dat een bedrijf failliet gaat als er een strafrechtelijk onderzoek tegen loopt kan een onbedoeld gevolg zijn van een strafrechtelijk onderzoek. Het komt ook wel voor dat het onderzoek (al dan niet impliciet) mede ten doel heeft een bedrijf te doen verdwijnen. Het kan ook gebeuren dat een faillissement als tactische *move* wordt ingezet door de verdachte. Na een faillissement zal deze er dan op aan sturen om onder een andere naam weer verder te gaan, als het even kan met medeneming van de klanten van het failliete bedrijf.

## **4.7 Witwassen**

In de voor deze studie bekeken onderzoeken zijn sporadisch 'witwasconstructies' aangetroffen. Het meest aansprekende voorbeeld is wellicht dat iemand vermogen had ondergebracht in een buitenlandse stichting. Het bleek ingewikkeld en daardoor te tijdrovend om hierop beslag te leggen in het kader van het strafrechtelijk afpakken. Voor deze studie is niet uitgezocht in welke verschijningsvormen dit probleem zich voor kan doen in verschillende landen.

Wel is in enkele gevallen witwassen als afzonderlijk delict (art. 420bis Sr) ten laste gelegd. Hierbij gaat het in één geval dan om het doen voorkomen dat geld dat contant werd betaald aan (buitenlandse) bedrijven op legale wijze in handen van de (in dit geval) koper was gekomen. Dit voldoet aan de omschrijving van witwassen. Ook in een andere zaak zijn de verdachten veroordeeld voor witwassen. In deze zaak zijn diverse buitenlandse rechtspersonen opgericht voor het management van de geldstromen. In een ander geval werd de eigenaar van een administratiekantoor witwassen ten laste gelegd. Zijn bedrijf had een duidelijk faciliterende rol gespeeld bij het opzetten van een constructie met een buitenlandse rechtspersoon waarmee malversaties met producten werden verhuld.

Volgens een financieel rechercheur die zich specialiseert in witwassen zou deze tenlastelegging veel vaker gebruikt kunnen worden om milieucriminelen veroordeeld te krijgen. Ook een van de officieren suggereerde dat het vaker mogelijk moet zijn om het witwasartikel uit het Wetboek van Strafrecht in te zetten, bijvoorbeeld als iemand duidelijk de natuurlijke persoon is achter een kerstboom van rechtspersonen en daar ook zelf geld heeft verdiend. Vanuit andere teams en officieren valt echter te vernemen dat het ten laste leggen van witwassen naast een milieudelict of valsheid in geschrifte zaken veelal alleen maar omvangrijker maakt, terwijl het verder niet veel toevoegt. Door één van de geïnterviewde officieren is gesuggereerd om een pilot te houden waarbij er gestuurd wordt op het ten laste leggen van witwassen. Dit om te ondervinden of dit goed zou werken bij milieuteams. Deze officier legt de vinger op een punt dat wellicht een rol kan spelen bij het weinig ten laste leggen van witwassen: milieurechercheurs zijn vaak sterk gefocust op overtredingen van de milieuwetgeving, en recentelijk kijken ze ook naar het wederrechtelijk verkregen voordeel. Van witwassen hebben ze wellicht veelal minder kaas gegeten.

## **4.8 Resumé**

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen gerapporteerd wat betreft een aantal zaken dit aan de orde zijn gedurende de looptijd van een opsporingsonderzoek, waarbij het zowel gaat om het strafrechtelijke deel als het afpakken van illegaal gewin. De Wet op de economische delicten biedt verschillende mogelijkheden voor de (ook financiële) aanpak van milieucriminaliteit, waarvan de vraag rijst of ze in voldoende mate worden benut. Hetzelfde geldt voor het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek (SFO). Op basis van de gehouden interviews zijn de overwegingen die spelen bij instellen van een SFO in kaart gebracht. Ook zijn er nadelen genoemd. Het SFO gaat uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering verdwijnen, overigens met behoud van de bevoegdheden in strafrechtelijk onderzoek. Door vele respondenten is in allerlei bewoordingen gezegd dat het er vooral om gaat om bij de start van het onderzoek de doelen scherp te hebben en daarbij ook oog te hebben voor het afpakken van illegaal gewin. Daarom wordt het van groot belang gevonden om aan het begin van het onderzoek de plannen te

maken in samenspraak met een financieel rechercheur en bij lastiger zaken zo nodig ook al in dat stadium advies in te winnen van afpakspecialisten. De zoeking die veelal plaatsvindt kan behalve voor het strafrechtelijk bewijs een belangrijke rol spelen bij het traceren en afpakken van illegaal verkregen vermogen. Het lukt nog niet altijd om hieraan in voldoende mate aandacht te besteden. Ook het leggen conservatoir beslag wordt gezien als een bijzonder belangrijke stap in het onderzoek. De strategische en tactische overwegingen die hiermee samenhangen zijn uitgebreid aan de orde geweest. Het blijkt nogal verschil te maken of het gaat om het leggen van beslag bij natuurlijk personen of bij bedrijven. Ook bij rechtspersonen moet voorkomen worden dat geld wordt weggesluisd zodat het OM en de politie het niet meer kunnen achterhalen. Bij natuurlijke personen kan het beslag leggen op persoonlijke spullen een effectief drukmiddel zijn, maar de proportionaliteit moet daarbij wel in het oog gehouden worden.

Meer nog dan bij andere vormen van opsporingsonderzoek speelt bij de aanpak van milieucriminaliteit de samenwerking tussen betrokken instanties een belangrijke rol. Behalve het OM en de politie spelen in dit geval ook nog de BOD's (ILT-iod en NVWA-iod) een rol alsmede gespecialiseerde instanties wat betreft het financiële aspect, zoals Finec en Fino afdelingen en niet te vergeten het Domein Afpakken van het Functioneel Parket.

Voor een deel van de verdachten geldt dat ze zich – net als verdachten uit de 'traditionele' georganiseerde criminaliteit, proberen af te schermen voor opsporingsonderzoek. Manieren om het de opsporing moeilijker te maken zijn het opzetten van ingewikkelde constructies met rechtspersonen, in het bijzonder als deze zich (deels) in het buitenland bevinden.

Tot slot is het delict witwassen aan de orde gekomen in dit hoofdstuk. Het blijkt niet veel voor te komen dat dit als zodanig ten laste wordt gelegd. De meerwaarde wordt door sommige betrokkenen zeer hoog ingeschat, terwijl anderen deze juist in twijfel trekken. Er lijkt wel sprake van een relatief gebrek aan ervaring en kennis op het gebied van witwassen bij de milieuteams en (in mindere mate) zaakofficieren. Het lijkt een goed idee om de komende periode de mogelijkheden van het ten laste leggen van het delict witwassen beter in beeld te krijgen.



## 5 Deel III: Afhandeling onderzoek

In dit hoofdstuk komen enkele aspecten van het afpakken bij milieucriminaliteit aan de orde, die pas spelen als het werk van het opsporingsteam er op zit en het dossier is ingeleverd bij de officier van het Functioneel Parket. Door velen in de teams is geklaagd over de lange termijnen die heengaan met een strafzaak, dit wordt behandeld in paragraaf 5.1. In paragraaf 5.2 komt het schikken in een ontnemingszaak en transigeren in een strafzaak aan bod. Een specifiek aspect hierbij is *naming and shaming*, dat in paragraaf 5.3 wordt toegelicht. Het hoofdstuk wordt besloten met een kort resumé.

### 5.1 Termijnen Openbaar Ministerie

Na afronding van het strafrechtelijke en het financiële onderzoek worden de onderzoeksdossiers overgedragen aan het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket is verantwoordelijk voor de afdoening van de onderzoeken, waarbij gekozen kan worden om het strafrechtelijke en het financiële dossier tezamen of los van elkaar te behandelen.

Vanaf het moment dat de onderzoeksdossiers bij het Functioneel Parket liggen, wordt een terugkoppeling van de officier van justitie verwacht. Bij de opsporingsteams is men lang niet altijd tevreden over de mate waarin deze terugkoppeling wordt gegeven. In sommige gevallen benaderen de respondenten zelf de officier van justitie voor informatie, maar ook dan ervaren zij de terugkoppeling als summier. Respondenten bij het Functioneel Parket erkennen dat er te weinig wordt gecommuniceerd met het onderzoeksteam over de keuzes die er worden gemaakt. Hierbij is het volgens de respondent van belang om ook te kijken naar de verwachtingen die voorafgaand of tijdens het onderzoek vanuit het Functioneel Parket bij de opsporingsdiensten worden gewekt.

Naast de terugkoppeling over de stand van zaken, hebben de respondenten aangekaart dat het lang duurt voordat zaken voor de rechter worden gebracht. In diverse onderzochte zaken zijn de dossiers al twee tot drie jaar ingeleverd bij het Functioneel Parket maar is er nog steeds geen zitting geweest. Respondenten vrezen dat hierdoor de geloofwaardigheid van politie en justitie bij het publiek in het geding kan komen. Als voorbeeld wordt een lopende zaak aangehaald waarbij in het begin de media diverse berichten over het bedrijf en het lopende onderzoek hebben geschreven. Doordat de zaak nu op de plank ligt, zou de burger kunnen denken dat de zaak uiteindelijk niet belangrijk genoeg is om voor de rechter te brengen en te vervolgen.

Bij de opsporingsteams is vaak irritatie over de lange termijnen na inlevering van het dossier. De officier stuurt een onderzoeksteam aan met het oog op een vlotte oplevering van het dossier, en laat vervolgens weinig meer van zich horen. Respondenten vinden een discrepantie ontstaan tussen de verwachtingen van het Functioneel Parket naar het onderzoeksteam over het opleveren van onderzoeksdossier en de vervolgstappen die met het onderzoeksdossier worden genomen. Een respondent zegt hierover dat de officier binnen een bepaalde termijn een onderzoeksdossier wilde hebben, terwijl het onderzoeksteam graag nog wat extra informatie had willen verzamelen. Nadat het onderzoeksdossier een jaar geleden, zonder de extra informatie, bij de officier is ingeleverd, is het onderzoek nu nog steeds niet voor de rechter.

Vanuit de politie en de BOD's (NVWA-iod en ILT-iod) zijn er verschillende redenen aangedragen waarom zij de zaken graag sneller voor de rechtbank zien. De belangrijkste reden is dat zij vaak enkele jaren aan het onderzoek hebben gewerkt en daar op professioneel en persoonlijk vlak een terugkoppeling over willen zien. Vanuit het professionele oogpunt speelt hierbij mee dat ze graag zien dat de verdachte verantwoordelijk wordt gehouden voor zijn of haar daden. Een goede en tijdige afhandeling past hierbij. In sommige interviews is namelijk naar voren gekomen dat de matigingsbevoegdheid door de rechter vaker wordt ingezet waardoor strafvermindering kan optreden als een zaak lang op de plank ligt. Deze strafvermindering kan zowel gelden voor de strafrechtelijke als, weliswaar beperkt, voor de ontnemingszaak.

Het Functioneel Parket erkent dat zaken lang blijven liggen waarvoor zij verschillende redenen geven. In eerste instantie heeft het te maken met onderzoekshandelingen die door de tegenpartij worden gevraagd, zoals het horen van getuigen. Doordat in deze fase van het onderzoek een rechter de getuigen moet horen, kost dit veel tijd. De officier van justitie heeft hierop geen invloed. Zoals eerder in dit rapport aan bod is gekomen, hebben bedrijven soms hoge budgetten voor advocaten om zich te verweren tegen de tenlastelegging. Er worden geregeld verschillende onderzoekshandelingen aangevraagd bij de Rechter Commissaris om zo de zaak te traineren.

Een tweede reden die wordt gegeven, is dat er vaak andere termijnen spelen bij commune criminaliteit dan bij milieucriminaliteit. Bij commune criminaliteit zijn vaak natuurlijke personen betrokken die door het Openbaar Ministerie in verzekering of in bewaring zijn gesteld. Aan het in verzekering of in bewaring stellen zijn termijnen gekoppeld, waar binnen een uitspraak van een rechtbank moet komen omdat anders een verdachte vrijgelaten dient te worden. Bij milieucriminaliteit speelt deze problematiek in veel mindere mate waardoor er minder druk is om de zaken voor de rechter te brengen. In eerste instantie omdat het vaak rechtspersonen zijn die als verdachte worden aangemerkt en ten tweede omdat de natuurlijke personen door het Openbaar Ministerie meestal niet in verzekering of in bewaring worden gesteld.

Ook het capaciteitstekort bij het Functioneel Parket en de rechtbank kan leiden tot lange termijnen. Het capaciteitstekort bij het Functioneel Parket is gelegen in het feit dat officieren belast zijn met meerdere zaken, waarvoor zij niet altijd de ruimte en gelegenheid krijgen om deze snel af te wikkelen. Hierbij speelt ook mee dat milieuzaken vaak complex zijn en het voorbereiden hiervan veel tijd kost. In sommige gevallen is het daarom een afweging om deze nog even op de plank te laten liggen en andere zaken voorrang te geven. Ook bij de rechtbank zijn capaciteitsproblemen en duurt het lang voordat een zaak op zitting kan komen door de hoeveelheid zaken en de benodigde tijd om deze te behandelen.

## 5.2 Buitengerechtelijke afdoening

Het voor de rechter brengen van een milieuzaak is vaak een lang traject, zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden. Zowel voor de officier als voor de verdachte kunnen er redenen zijn om een zaak te transigeren (strafzaak) of te schikken (ontnemingszaak). Er wordt dan door de officier van justitie van het Functioneel Parket en de verdediging gesproken over een adequate genoegdoening. Het is ook mogelijk om de strafzaak voor de rechter te brengen, wat *exposure* oplevert voor het bedrijf, terwijl er in de ontnemingszaak aan een schikking wordt gewerkt. Ook kunnen beide gecombineerd worden in een transactie waarin ook de ontneming wordt meegenomen, waardoor meer het idee van een *package deal* ontstaat, in de woorden van een officier.

Welke keuze hierin gemaakt wordt, is volgens een respondent bij het Functioneel Parket afhankelijk van welk doel je wilt bereiken. Als het bijvoorbeeld gaat om een principiële zaak waarmee nieuwe jurisprudentie of aandacht van de politiek wordt beoogd dan wordt buitengerechtelijke afdoening minder opportuun geacht. Een reden om wel te schikken of transigeren, kan zijn dat de officier op korte termijn aan de samenleving duidelijk wil maken dat bepaalde zaken ongewenst zijn. Door een zaak voor de rechter te brengen, kan het jarenlange duren voordat er duidelijkheid wordt gecreëerd terwijl een buitengerechtelijke afdoening hier wel snel voor kan zorgen. *Compliance* of regelnaleving kan ook een doel zijn van het aangaan van een transactie. Dit geldt in zaken waarbij vergelding minder van belang is en het er vooral om gaat dat een bedrijf de wet- en regelgeving naleeft, zodat de milieuschade beperkt blijft. Voor het Functioneel Parket is buitengerechtelijke afdoening aantrekkelijk uit oogpunt van efficiency, maar het moet er ook toe leiden dat de verdachte adequaat afgestraft wordt.

Bij het transigeren kan als voorwaarden worden gesteld dat een bepaald bedrag betaald wordt ter ontneming van verdiensten uit criminele activiteiten. Naast het betalen van een geldbedrag kunnen ook andere flankerende afspraken gemaakt worden. Een voorbeeld hiervan is het creëren van enige publiciteit rondom een zaak, zodat '*namings and shaming*' ontstaat, wat verder in paragraaf 5.3 wordt besproken. Een ander voorbeeld dat door een officier is genoemd is dat met een bedrijf pas over een

gewenste buitengerechtelijke afdoening is gesproken, nadat het heeft aangetoond dat alle schade bij particulieren op adequate wijze is afgedaan, te bewijzen door brieven waarin de slachtoffers bevestigen tevreden te zijn met de schadevergoeding. Ook is wel vernomen dat de officier in een transactie heeft bedongen dat het bedrijf wordt opgeheven, wat tevens een manier is om een 'rotte appel' te verwijderen uit de branche.

Vanuit het Functioneel Parket is dus de overweging om wel of niet te transigeren of schikken gebaseerd op het doel dat wordt nagestreefd. Hierbij zijn wel verschillen te merken per officier. Sommigen zijn van mening dat een buitengerechtelijke afdoening in principe niet in aanmerking komt, tenzij daarvoor hele goede redenen zijn. Een overweging hierbij is dat door de zaak voor de rechter te brengen al een vorm van vergelding en ook een preventieve werking kan worden gerealiseerd. Voor de verdachte is het immers erg vervelend om naar een zitting te moeten komen. Schikken of transigeren kan aan het signaal afgeven aan de samenleving dat schuld afgekocht kan worden: door een flink bedrag te betalen kan men bestraffing ontlopen.

Andere respondenten binnen het Functioneel Parket benadrukken juist dat in buitengerechtelijke afdoening een strafcomponent aanwezig is. 'Het moet wel pijn doen'. Bij een transactie moet een hoog bedrag worden betaald aan boete dan wel ontneming en daarnaast kunnen er nog flankerende afspraken worden gemaakt, waardoor een bedrijf bijvoorbeeld imagoschade lijdt of juist expliciet iets moet doen aan verbetering van de regelgeving. Het alternatief is dat alle zaken voor de rechter gebracht worden, waarvoor ten enenmale niet voldoende capaciteit is. Dit zou dus leiden tot een groter aantal verdachten die in het geheel niet aangepakt worden. Een officier zegt hierover: *'Mensen zeggen wel eens dat als je schikt dat mensen er makkelijk mee weggomen. Maar dat is niet zo, degenen die we niet onderzoeken, die komen er makkelijk vanaf'*. Door sommige zaken buitengerechtelijk af te doen kunnen er al met al meer zaken worden afgehandeld.

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, is voor grotere schikkingen en transacties toestemming nodig van de Minister dan wel de Hoofdofficier. Een knelpunt dat hierbij kan optreden is dat een afdoening pas wordt voorgelegd aan het Ministerie als hierover overeenstemming is met de verdachte, een procedure waarmee bovendien een aanzienlijke periode gemoeid kan zijn. Als het voorstel wordt afgewezen moet de officier alsnog naar de rechter. Volgens officieren is het risico van afwijzing groter als het gaat om ernstige zaken waarover publiciteit is geweest. Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre zoiets te ondervangen zou kunnen zijn door in een vroeger stadium met het ministerie te komen tot een inschatting van de kansen van een buitengerechtelijke afdoening.

Net als bij sommige officieren is buitengerechtelijke afdoening bij een groot deel van de opsporingsteams minder populair. Zij vinden dat het Openbaar Ministerie de verdachten 'pijn moet doen' in de rechtszaal. Dit geldt eens te meer als er sprake is van recidive: *'één keer schikken, oké, maar een tweede keer niet meer'*. Ook speelt mee dat schikken in de ogen van rechercheurs geen recht doet aan het werk dat het opsporingsteam heeft geleverd. Er is een goed dossier en vertrouwen dat dit stand houdt in de rechtszaal, en vervolgens wordt de zaak afgedaan middels een transactie (met een ontnemingscomponent). Rechercheurs ervaren dit als demotiverend; ze krijgen het gevoel dat een deel van het werk voor niets is gedaan. Andere financieel rechercheurs blijken echter meer gecharmeerd van een buitengerechtelijke afdoening. Volgens deze respondenten kan schikken of transigeren een hogere ontneming opleveren dan de zaak voor de rechter brengen, onder andere doordat er bij de besprekingen meer open kaart wordt gespeeld dan in een strafzaak.

Uit een recent onderzoek komt inderdaad naar voren dat schikken in ontnemingszaken efficiënter is voor het binnenhalen van geld dan het aansturen op een ontnemingsvonnis bij de rechtbank. In dit onderzoek komt naar voren dat door middel van schikken zestig procent van het wederrechtelijk verkregen voordeel werd binnengehaald. In 43 procent van de gevallen kwam het geschikte bedrag overeen met het bedrag van de berekening voor het wederrechtelijke verkregen voordeel. In de zaken die voor de rechter kwamen, werd in vijftien procent van de gevallen het berekende bedrag voor het wederrechtelijke verkregen voordeel in eerste aanleg binnengehaald. In 51 procent van de zaken waarbij een ontnemingsmaatregel werd opgelegd, is het gehele bedrag geïncasseerd. Kortom door te schikken is

door het Openbaar Ministerie meer geld binnengehaald (De Voogd, 2013). Bij deze studie kan wel aangetekend worden dat het bij de keuze tussen het aangaan van een schikking en afpakken via de zitting niet alleen maar gaat om het binnenhalen van zoveel mogelijk geld. Het terugdringen van ondermijnende milieucriminaliteit is immers nog altijd het doel van de strafrechtelijke inspanningen. Dit wordt overigens ter discussie gesteld door Van Duyne c.s. (2015) die spreken van *greediness* van justitie: het binnenhalen van zo veel mogelijk geld zou een doel op zich zijn geworden.

### 5.3 Publiciteit / naming & shaming

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat een rechter kan beslissen om een rechterlijke uitspraak openbaar te maken, bijvoorbeeld via een krantenadvertentie. Het opzoeken van publiciteit als straf voor een verdachte is binnen dit onderzoek door verschillende respondenten genoemd. Uit onderzoek van Van Wingerde (2015) komt ook naar voren dat de media een rol kunnen spelen bij het creëren van (meer) compliance bij grote bedrijven die milieuwet- en regelgeving overtreden. De straffen die nu beschikbaar zijn, werken volgens deze auteur niet afschrikwekkend genoeg. De media kunnen ervoor zorgen dat de ontbrekende morele component wordt toegevoegd. De negatieve publiciteit en reputatieschade die dit tot gevolg heeft, kan dreigender zijn voor grote bedrijven dan bijvoorbeeld een boete (Van Wingerde, 2015). Behalve dat de respondenten de publiciteit als straf zien voor een verdachte, zien ze er ook een afschrikwekkende functie van uitgaan richting de branche. Hierdoor wordt een signaal afgegeven dat de branche onderzocht wordt door de opsporingsdiensten en dat opgetreden gaat worden bij regelovertrekend gedrag. In een covergisticszaak die voor dit rapport werd geanalyseerd ziet het team een grote impact op de branche van het draaien van de zaak op zich. Door de doorzoeking bij meerdere bedrijven 'zat de schrik er goed in'. Hiervoor is dus niet altijd een uitspraak van de rechter nodig.

Bij het aangaan van een transactie of schikking kan de officier van justitie flankerende voorwaarden stellen. Zo kan er bijvoorbeeld afgesproken worden om een advertentie te laten plaatsen in een krant of tijdschrift, waarin het bedrijf aangeeft dat er met justitie een transactie is aangegaan in verband met een gepleegd milieudelict. Door officieren wordt dit naar voren gebracht als een goed alternatief voor de *exposure* die van een strafzaak uit kan gaan, doordat journalisten er over schrijven. De ontwikkeling van deze flankerende afspraken, zoals een verplicht persbericht, lijkt nog in een beginstadium te verkeren. In de nabije toekomst zal blijken of er daadwerkelijk *naming and shaming* wordt gerealiseerd binnen het kader van de buitengerechtelijke afdoening. Momenteel lopen er grotere zaken waarvan van minstens één bekend is dat daarin door de OvJ wordt gestreefd naar een afdoening afspraken omtrent openbaarmaking.

### 5.4 Resumé

In dit hoofdstuk zijn enkele aspecten van afpakken bij milieucriminaliteit behandeld die een rol spelen nadat een dossier bij het Functioneel Parket is ingeleverd. Een grote ergernis wordt gevormd door de lange tijd die er heengaat tussen het inleveren van het dossier en het voor de rechter komen van de zaak. Voor een deel komt dit door interventies van de verdediging, die er niet zelden op uit is om zaken te traineren. Voor een andere deel heeft het zeker ook te maken met de prioriteit in het gerechtelijke systeem, die door verschillende oorzaken niet altijd bij milieuzaken lijkt te liggen.

Over een buitengerechtelijke afdoening in milieuzaken wordt verschillend gedacht. De geur van klassenjustitie (betaal geld en er komt geen zaak) die er volgens sommigen omheen hangt wordt door andere gepareerd met de constatering dat het niet mogelijk is om alle zaken voor de rechter te brengen. Bovendien is het zeer wel mogelijk een verdacht pijn te laten lijden middels een buitengerechtelijke afdoening. Een deels overlappend thema is *naming and shaming*. De mogelijkheden om publiciteit rond een delict te genereren lijken nog niet uitgeput. De komende tijd zal duidelijk worden of het lukt om in het kader van een afdoening adequate voorwaarden te stellen voor publiciteit, zodat men zich in branches nog eens achter de oren krabt voordat een delict wordt gepleegd.

## 6. Conclusies en aanbevelingen.

Zoals in de inleiding van dit rapport is besproken, kan het hier gerapporteerde onderzoek worden gezien als een vervolg op het onderzoek naar witwasconstructies bij milieucriminaliteit door Van der Leest en Van der Zon (2012). Misdaad mag niet lonen, is het credo, en dus wordt er naar gestreefd om door milieucriminaliteit verdiend geld aan de daders te ontnemen. Witwasconstructies zien we nu als een complicatie bij het afpakken van crimineel vermogen. Door witwassen wordt de illegale herkomst van de verdiensten immers verhuuld. Daarmee is gekozen voor een aanmerkelijk bredere opzet dan in de eerdere studie. De vraag die hier aan de orde wordt gesteld is die naar succes en faalfactoren bij het afpakken van de opbrengst van milieudelicten door middel van financieel onderzoek, alsmede de lessen die getrokken kunnen worden om hierin verbetering aan te brengen. In de geformuleerde doelstelling is gespecificeerd dat we ons daarbij richten op ‘...onderscheiden aspecten, zoals wet- en regelgeving, organisatie, personeel en de gebruikte methoden bij het afpakken van de verdiensten van milieucriminaliteit’. Uiteraard is het de bedoeling om uiteindelijk concrete aanbevelingen voor verbeteringen van het effectief afpakken van met milieucriminaliteit verkregen opbrengsten te formuleren. In dit hoofdstuk worden de bevindingen en de daaruit af te leiden aanbevelingen samengevat. Voor we hiertoe overgaan worden eerst enkele opmerkingen gemaakt over de uitvoering van het onderzoek en de beperkingen die hiermee samenhangen; de verantwoording.

### 6.1 Verantwoording

Voordat we de conclusies en aanbevelingen bespreken is het goed nog even te kijken naar de uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 1 is gerapporteerd wat er daadwerkelijk aan onderzoeksactiviteiten is uitgevoerd. We hebben de oorspronkelijke opzet kunnen volgen, zij het dat het zwaartepunt meer op de interviews heeft gelegen dan op de dossieranalyse.

De visie op afpakken bij het OM en het bestuur is recentelijk vooral dat afpakken ‘integraal’ moet gebeuren: het gaat er vooral om dat daders van milieucriminaliteit terug worden gezet naar de situatie van vóór het delict, en de wijze waarop dit gebeurt is daaraan ondergeschikt. Zo beschouwd is het intrekken van een vergunning (bestuurlijk afpakken) een van de mogelijkheden die evengoed gebruikt kan worden als een ontneming via de strafrechtelijk weg. Ook een naheffing van de belasting, vermeerderd met een boete, kan in sommige gevallen een effectieve maatregel zijn die eenvoudiger te realiseren is dan een strafrechtelijke ontneming. Niettemin is er in dit onderzoek voor gekozen om de nadruk te leggen op strafrechtelijk afpakken en daarnaast te kijken of er wellicht nog andere manieren van afpakken overwogen of toegepast zijn. Op deze manier is de vragenlijst voor de interviews dan ook opgebouwd.

De opzet van deze studie roept wellicht de vraag op in hoeverre de problematiek rond het afpakken van criminele winsten bij milieucriminaliteit anders is dan bij andere vormen van criminaliteit. Enerzijds kunnen we deze gerechtvaardigde vraag niet beantwoorden: we hebben hiernaar geen onderzoek gedaan. Zoals in de inleiding is gesteld gaat het bij milieucriminaliteit vaak om organisatiecriminaliteit, criminaliteit gepleegd door bedrijven die vaak ook legale activiteiten hebben. Dit maakt milieucriminaliteit tot een ander soort issue dan bijvoorbeeld de georganiseerde hennepsteelt. Milieucriminaliteit is echter ook niet altijd organisatiecriminaliteit. We hebben ook zaken aangetroffen op het gebied van illegale handel in vuurwerk en in bedreigde diersoorten, die in zekere zin vergelijkbaar zijn met bijvoorbeeld internationale handel in verdovende middelen. In dergelijke gevallen is ook wel het lidmaatschap van een criminele organisatie ten laste gelegd. We hebben, zoals de opdracht was, onderzoek gedaan naar milieucriminaliteit ‘in den brede’. Niet meer, maar ook niet minder. Daarbij is het van belang zich te realiseren dat milieucriminaliteit uit een groot scala aan fenomenen bestaat. Anderzijds betekent dit dat een systematische vergelijking met andere vormen van (georganiseerde dan wel commune) criminaliteit niet mogelijk is.

Iets dergelijks geldt voor de vergelijking tussen zaken gedraaid door de BOD's (NVWA-iod en ILT-iod) enerzijds en de politie anderzijds. Er is bewust voor gekozen om een aantal BOD-zaken mee te nemen en de betrokken medewerkers te interviewen. Dit om meer een totaalbeeld te hebben van het afpakken bij milieucriminaliteit dan als er alleen politiezaken zouden zijn bekeken. De inbreng van de BOD's is van groot belang geweest voor het onderzoek. Bij deze diensten worden veelal grotere zaken gedraaid en er is dus veel ervaring, ook met financieel rechercheren. Een systematische vergelijking was hierbij niet de bedoeling en die kunnen we ook niet maken. Waar dingen in het oog springen hebben we dit wel vermeld.

Een andere opmerking die op deze plaats moeten worden gemaakt, betreft het gegeven dat het leeuwendeel van de zaken die voor dit onderzoek bekeken zijn lopende zaken zijn. Oorspronkelijk is wel het idee geweest om vooral zaken te analyseren die afgesloten zijn, maar die bleken echter maar weinig voorhanden: zaken lopen veelal zo lang dat afgesloten zaken erg oud zijn. De in oude zaken toegepaste afpakmethoden zijn waarschijnlijk niet meer representatief voor de huidige praktijk. In overleg met de begeleidingscommissie is er dan ook voor gekozen maar een zeer klein aantal oudere zaken op te nemen in het bestand. De keerzijde van deze werkwijze is dat we nog geen zicht hebben op de uiteindelijke resultaten van de ingezette afpakmethoden. In veel gevallen is het ook nog niet duidelijk of het tot een veroordeling zal komen, waardoor er uiteraard ook geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over het succes van het strafrechtelijk afpakken. Dit is immers afhankelijk van een veroordeling, behalve in gevallen waarin de verdachte en de officier tot buitengerechtelijke afhandeling in de vorm van een schikking zijn gekomen. Zo beschouwd moet dit onderzoek gezien worden als een momentopname: we kunnen conclusies trekken wat betreft de gedeelde visies onder betrokkenen ten aanzien van de manieren waarop het afpakken van door milieucriminaliteit verkregen voordeel effectief en efficiënt is. In een later stadium is het mogelijk om op basis van gegevens over afgesloten zaken harde conclusies te trekken over bijvoorbeeld de bedragen die door afpakken worden 'binnengehaald' en de mate waarin deze in verhouding staan tot de gedane investeringen. Hierbij moet uiteraard altijd het doel in acht worden genomen: het gaat er niet om de staatskas te spekken maar vooral om de milieucriminaliteit terug te dringen en de verdachte terug te brengen in de situatie voor het strafbare feit. Deze heeft immers vrijwel altijd een financieel motief. Waar het in dit onderzoek gaat om de 'effectiviteit' en 'efficiency' van afpakken, waarvan in onderzoeksvraag 2 sprake is, gaat het dus vooral om de visie hierop van betrokkenen.

Al met al kunnen we vaststellen dat we er in geslaagd zijn de oorspronkelijke opzet van het onderzoek te realiseren. In het volgende kunnen we dan ook overgaan tot het samenvatten van de bevindingen.

## 6.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies samengevat. Ze worden ook nog beknopt weergegeven in kaders.

### 6.2.1 Witwassen als vertrekpunt

De directe aanleiding voor dit onderzoek lag in de oproep tot vervolgonderzoek in het artikel van Van der Leest en Van der Zon (2012). De eerste onderzoeksvraag richt zich dan ook op het voorkomen van witwasconstructies bij milieucriminaliteit. In het onderzoek van 2012 zijn witwasconstructies onderscheiden naar verschillende niveaus, van eenvoudige trucs met valse nota's tot geavanceerde praktijken met buitenlandse rechtspersonen. Op basis van literatuur over witwassen in den brede werd aan milieuteams de vraag voorgelegd of zij de onderscheiden witwasconstructies in de praktijk waren tegengekomen, ongeacht of witwassen in de betreffende zaken ook daadwerkelijk ten last was gelegd. Op deze wijze werden nogal wat witwasconstructies in beeld gebracht die niet nader waren uitgezocht. De auteurs kwamen tot de conclusie dat er meer gedaan had kunnen worden aan witwassen en riepen op om meer financiële capaciteit beschikbaar te maken bij de aanpak van milieucriminaliteit. Zoals in de inleiding al werd gezegd, is in dit onderzoek het thema breder getrokken, zodat witwassen hier verschijnt als een manier voor milieucriminelen om de illegaal verdiende winsten aan het oog te onttrekken.

Net als Van der Leest en Van der Zon (2012) constateren we dat witwassen als delict dat ten laste wordt gelegd slechts een beperkte rol speelt in de onderzochte zaken. Veelal heeft men zich beperkt tot het ten laste leggen van een milieudelict, waarbij vaak ook valsheid in geschrifte (art. 225 Sr) een rol speelt. Daarnaast wordt financieel onderzoek gedaan, gericht op afpakken. In toenemende mate is de laatste jaren daadwerkelijk geprobeerd om het wederrechtelijk verkregen vermogen te berekenen en de illegale winst af te pakken. De succes- en faalfactoren hierbij en de aangrijpingspunten voor verbetering vormen de kern van het onderhavige onderzoek. Witwassen speelt een beperkte rol in de meeste zaken, zoals we zagen in par. 4.7 is het enkele keren ten laste gelegd. Het ging daarbij in één geval wel om het daadwerkelijk faciliteren van een constructie met buitenlandse rechtspersonen. Ook ging het soms om eenvoudige zaken als het contant betalen met zwart geld dat hierdoor werd omgezet in een ogenschijnlijk legaal verkregen partij goederen. Het ging om een klein deel van de zaken, zodat het niet reëel is om conclusies te trekken ten aanzien van een eventuele 'trend', zoals in onderzoeksvraag 1 is geformuleerd. Ten aanzien van de omvang van witwassen bij milieucriminaliteit valt slechts te zeggen dat het voorkomt bij delicten waarbij direct illegaal geld wordt verdiend. Er zijn echter ook nogal wat zaken waarbij het wederrechtelijk verkregen voordeel vooral bestaat uit besparingen door bepaalde zaken na te laten die volgens de regels wel hadden moeten gebeuren. Huisman & Van Erp (2013) spreken dan ook van '*crimes of omission, rather than crimes of commission*' als het gaat om milieucriminaliteit. In dat geval gaat het dus om geld dat niet is uitgegeven en dit hoeft uiteraard niet te worden witgewassen. Uiteraard kan niettemin het wederrechtelijk verkregen voordeel worden berekend en ontnomen.

Wellicht nog interessanter zijn enkele zaken waarbij witwassen aanvankelijk in het projectplan was opgenomen, maar later geschrapt. Hierbij werd als reden opgegeven dat het niet veel toe zou voegen. Hieruit blijkt dat er bij het inzetten van bepaalde verdenkingen in milieuzaken ook sprake is van strategisch denken. Als blijkt dat hetzelfde ook bereikt kan worden door bijvoorbeeld valsheid in geschrifte ten laste te leggen, dan kiest men daar liever voor. Enkele keren vernamen we dat witwassen niet ten laste was gelegd omdat dit 'weinig meerwaarde' zou hebben en de zaak alleen maar gecompliceerder zou maken. Gezien de beperkte capaciteit is het vaak van belang om een zaak zo beknopt mogelijk te houden. Niettemin gaan er stemmen op om het delict witwassen vaker in te zetten. Door sommigen wordt er op gewezen dat de bewijslast bij witwassen minder zwaar is dan bijvoorbeeld bij het aantonen van een milieudelict als zodanig, wat vaak als ingewikkeld wordt ervaren. Anderzijds is er ook niet zo veel expertise voor het ten laste leggen van witwassen, waarvoor afzonderlijke aspecten (zie par. 2.3) moeten worden aangetoond. Hierbij moet ook nog aangetekend worden dat de Hoge Raad recentelijk heeft aangegeven dat ze het 'gronddelict' in strafzaken centraal wil blijven stellen. Door het Hof in Amsterdam is overigens vastgesteld hoe witwassen van geld, waarvan het gronddelict niet bekend is, voor de rechter gebracht kan worden en welke zes stappen daarbij genomen moeten worden (Rozemeijer, 2015). Dit is uiteraard ook van toepassing op milieucriminaliteit.

Wat betreft het inzetten van constructies met rechtspersonen, wat door rechercheurs vaak wordt gewantrouwd, moet opgemerkt worden dat het bij milieucriminaliteit meestal gaat om op zich legale bedrijven, die om diverse legitieme redenen gebruik kunnen maken van meerdere rechtspersonen. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor de spreiding van de aansprakelijkheid, zo melden financiële experts. Dit kan complicaties opleveren bij het instellen van een financieel onderzoek: het is voorgekomen dat een rechtspersoon werd veroordeeld, terwijl het vermogen in een andere rechtspersoon zat die niet was gedagvaard. Ongeacht of er sprake is van 'witwassen' in de strikte zin is het dus zaak om de eigendomsverhoudingen en rechtspersonen in bedrijven nauwkeurig uit te pluizen, wat niet altijd een eenvoudige zaak is voor financiële rechercheurs. Finec-experts met kennis van rechtspersonen zijn in staat om constructies die opgezet zijn met criminele bedoelingen te herkennen. In een van de onderzochte zaken was dit aan de hand. Er waren daar buitenlandse rechtspersonen ingezet door een crimineel samenwerkingsverband. In deze zaak zijn ook veroordelingen uitgesproken, onder andere op grond van lidmaatschap van een criminele organisatie (art. 140 Sr). De rechtspersonen werden overigens niet op de eerste plaats ingezet voor witwassen, maar om te frauderen bij het bestellen van goederen.

Door enkele respondenten is gesuggereerd om de verdenking van witwassen doelgericht in te zetten in enkele komende strafzaken, om zo te ervaren of het daadwerkelijk gemakkelijker wordt om

milieucriminelen veroordeeld te krijgen en zo op termijn milieucriminaliteit beter terug te kunnen dringen. Hierbij kan ook opgehelderd worden in hoeverre een gebrek aan expertise ten aanzien van witwassen debet is aan het gegeven dat dit delict weinig ten laste wordt gelegd bij milieucriminaliteit. Een dergelijk project zou uiteraard goed begeleid moeten worden met expertise vanuit het Domein Fraude en Afpakken.

**Conclusie 1: Er wordt (nog) weinig ingezet op witwassen bij milieuonderzoeken. Dit heeft enerzijds te maken met het karakter van milieucriminaliteit als omissiedelict en anderzijds met gebrek aan kennis en ervaring.**

**Conclusie 2: Milieucriminaliteit vindt veelal plaats binnen rechtspersonen. Er is veel kennis over rechtspersonen nodig om (witwas-)constructies te doorgronden. Deze kennis is schaars aanwezig.**

### **6.2.2. Succes- en faalfactoren bij strafrechtelijk afpakken**

Hoewel we in deze studie geen gebruik hebben kunnen maken van een vroeger moment om mee te vergelijken (een 'nulmeting' zo men wil), kunnen we wel vaststellen dat sinds enkele jaren duidelijk meer wordt gedaan aan financieel onderzoek bij milieuzaken. Wel wordt door veel experts gesteld dat er van een zekere achterstand sprake is in vergelijking tot de aanpak bij andere vormen van criminaliteit, waarbij de hennepeteelt wellicht als schoolvoorbeeld kan dienen.

**Conclusie 3: Financieel onderzoek binnen milieuzaken wordt in toenemende mate toegepast.**

#### *- Capaciteit en labeling*

Alom wordt gesteld dat er zowel kwantitatief als kwalitatief een tekort is aan capaciteit. Er zijn dus niet genoeg financiële rechercheurs en degene die er zijn, zijn vaak niet voldoende onderlegd voor de soms behoorlijk ingewikkelde ontnemingszaken. Aan financieel onderzoek en het berekenen van wederrechtelijk verkregen vermogen kan worden gewerkt door rechercheurs met een financieel taakaccent, financieel rechercheurs en experts. De rechercheurs met een taakaccent zijn in feite de enigen die momenteel overal gelabeld zijn voor de aanpak van milieucriminaliteit. Bij een deel van de teams zijn financiële rechercheurs gekoppeld aan het milieuteam, terwijl bij andere regio's financiële rechercheercapaciteit bij instanties zoals het bureau Financiële Ondersteuning (Fino) moet worden aangevraagd. Financiële rechercheurs blijken vogels van diverse pluimage. Soms gaat het om rechercheurs die zich door bijscholing financiële kennis en vaardigheden hebben eigengemaakt. Er zijn ook zij-instromers met een achtergrond in administratie of zelfs accountancy. Behalve van deze taakaccenthouders en financiële rechercheurs kan bij financieel onderzoek gebruik gemaakt worden van experts zoals forensisch accountants die meestal onder een afdeling Finec of Fino werken en die dus niet gelabeld zijn op milieucriminaliteit. Dat neemt niet weg dat er in sommige regio's van hun diensten gebruik wordt gemaakt. Behalve van deze interne expertise gaan rechercheteams van de politie ook steeds vaker te rade bij het Domein Fraude en Afpakken, waar gespecialiseerde OvJ's en forensisch accountants beschikbaar zijn. Deze worden overigens ook voor andersoortige zaken ingezet en zijn dus niet altijd beschikbaar.

**Conclusie 4: Er is zowel in kwalitatieve zin als kwantitatieve zin onvoldoende capaciteit van financieel rechercheurs bij de milieuteams.**

De ontwikkeling van het 'speelveldconcept' (ook wel speelveldmodel genoemd) binnen de politie leidt tot enige zorgen bij milieuteams waar financiële capaciteit direct gekoppeld is aan het milieuteam. Gaat men die kwijtraken aan bijvoorbeeld de plaatselijke afdeling Fino? Met het speelveldconcept wordt binnen de politie gestreefd naar een zo veel mogelijk flexibele inzet van gespecialiseerd personeel, zoals bijvoorbeeld observatieteams en ook financieel rechercheurs. Door teamleiders van onderzoeksteams moet voor de inzet van dergelijke specialisten tijdig een onderbouwde aanvraag gedaan worden. Enkele teamleiders uiten hun zorg dat dit er toe zou kunnen leiden dat 'hun' financiële rechercheur bij Fino wordt



ondergebracht, waar deze wellicht eerder ingezet wordt voor bijvoorbeeld zaken omtrent verdovende middelen of mensenhandel. Navraag bij de beleidsafdeling die het speelveldconcept ontwikkelt leert dat het inderdaad de bedoeling is om financiële expertise op meer centraal niveau te bundelen. Dit zou echter niet moet leiden tot een vermindering van de capaciteit die daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld voor milieuonderzoeken. Het is dan uiteraard wel zaak met goed onderbouwde projectvoorstellen te komen waarmee de aanvraag wordt gedaan. Hier wringt wellicht voor een deel de schoen: financiële expertise wordt ook graag ingezet om juist mee te denken bij het voorbereiden van opsporingsonderzoeken. Dat gaat uiteraard niet werken als ze pas op basis van een goedgekeurd projectvoorstel kunnen worden ingezet. Nadere bestudering van het Werkingsdocument Opsporing, waarin het speelveldconcept wordt geïntroduceerd, laat overigens zien dat er wel degelijk een uitzondering mogelijk is voor werkterreinen die specifieke inhoudelijke ervaring vereisen. Dit is precies het argument dat wordt gehanteerd: niet iedereen kan zomaar mee gaan draaien in milieuonderzoeken; dat is echt een specifieke tak van sport. De financiële onderzoeker moet ook verstand hebben van milieucriminaliteit. Overigens waren er ook financiële onderzoekers die stelden dat het hen niet zo veel uitmaakt of ze meedraaien in een milieuonderzoek of ergens anders.

**Conclusie 5: Binnen het speelveldconcept blijven mogelijkheden bestaan om financieel onderzoekers en/of experts te koppelen aan milieuteams.**

**Conclusie 6: Bij het voorbereiden van zaken is de inbreng van financiële onderzoekers en soms experts in de startfase van belang.**

Bij de BOD's speelt het issue van de labeling in mindere mate: de hele organisatie is als het ware gelabeld op een bepaalde vorm van criminaliteit, ook al worden niet alle zaken door de Milieukamer aangestuurd (zo draait de ILT-iod ook zaken die te maken hebben met de volkshuisvesting en heeft de NWWA-iod de voedselveiligheid binnen haar takenpakket).

Los van de labeling van capaciteit zijn veel respondenten van mening dat de ambities van het OM en de politieleiding ten aanzien van afpakken niet in verhouding staan tot de beschikbare capaciteit. Er wordt wat dit betreft op gewezen dat een financieel onderzoeker op MBO-niveau met een paar vervolgcursussen het soms op moet nemen tegen bedrijven die de beschikking hebben over veel meer expertise. 'De politie wil voor een dubbeltje op de eerste rang zitten', stelde een officier. Soms is er bij het opstarten van een zaak geen financieel onderzoeker beschikbaar.

*- Financieel onderzoeken meer dan afpakken en ontnemen*

Bij milieucriminaliteit gaat het vaak om bedrijven als daders en bedrijven hebben in veel gevallen een administratie. Malversaties kunnen vaak ook via de administratie worden vastgesteld en bewezen. Ze werd in een vuurwerkzaak het bewijs van illegale import van en handel in vuurwerk bewezen zonder ooit een vuurpijl aan te raken. Volgens betrokkenen was dit succes te danken aan de betrokkenheid van een ervaren financieel expert bij het begin van het onderzoek. Die bracht het team, dat al een traditionele onderzoeksaanpak aan het voorbereiden was, met bijvoorbeeld het volgen van een transport, op andere gedachten. Als een zaak langs de financieel-administratieve lijn wordt 'aangevlogen', kan de berekening en ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel uiteraard redelijk eenvoudig gecombineerd worden. Voorwaarde is wel dat er bij de voorbereiding van de zaak een voldoende onderlegde financieel expert meedraait.

**Conclusie 7: Financieel onderzoek kan behalve voor afpakken en ontnemen soms ook worden ingezet om een zaak strafrechtelijk rond te maken.**

*- Programmatuur en digitale systemen*

Bij het financieel onderzoeken is diverse programmatuur in gebruik. Veelbelovend lijkt EDP-auditing, waarbij de hele administratie van een bedrijf (inclusief het deel in de 'cloud') kan worden ingelezen en geanalyseerd. Dit is niet zozeer een programma als wel een techniek. Deze werkwijze wordt momenteel in verschillende teams geïmplementeerd en men is er enthousiast over. Er is ook minder goed nieuws.

De computersystemen vormen sinds jaar en dag een euvel bij de samenwerking tussen verschillende (overheids-)instanties. Ook bij de financiële recherche blijken systemen in gebruik die niet compatibel zijn en die elkaars data niet kunnen lezen. Het is duidelijk dat het signaleren van een dergelijk probleem eenvoudiger is dan er een oplossing voor aandragen. De kosten die gemoeid zijn met het extra werk zouden wellicht op kunnen wegen tegen de kosten die moeten worden gemaakt voor het oplossen van dit probleem. Behalve dit soort problemen die waarschijnlijk tamelijk grootschalige oplossingen vereisen, zijn er ook kleinschalige problemen naar voren gekomen waarvoor een eenvoudige oplossing zou moeten zijn. Een voorbeeld hiervan is een zij-instroomer met een hoge financiële opleiding en ruime ervaring, die het werk niet goed kan doen omdat er al een jaar gewacht wordt op een laptop met wat meer capaciteit.

**Conclusie 8: De programmatuur en digitale systemen waarover beschikt kan worden in financieel onderzoek sluit niet altijd goed op elkaar aan en is soms inadequaat.**

#### *- Benutten van juridische opties*

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, bestaat er een diversiteit aan juridische mogelijkheden om in te zetten bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. In dit onderzoek was het (uiteeraard) niet mogelijk om de mogelijkheden van elk wetsartikel grondig te evalueren. In de interviews komen echter wel suggesties naar voren om nader te bekijken. Zo lijkt het er op dat de mogelijkheden die de Wet op de economische delicten biedt mogelijk nog onderbenut zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid tot het vorderen van gegevens en informatie in een strafrechtelijk onderzoek. Een ander weinig benutte maatregel is het onder bewind stellen van een bedrijf. De leiding die zich schuldig heeft gemaakt aan milieudelicten zou dan verwijderd kunnen worden terwijl het bedrijf wel door kan draaien. Op die manier kan voorkomen worden dat de werknemers op straat komen te staan als een bedrijf geheel wordt gesloten zouden.

Een ander punt is dat gesuggereerd werd dat de mogelijkheden van de strafbeschikking uit het Wetboek van Strafvordering nog weinig worden benut. Door de opzet van dit onderzoek kunnen geen harde conclusies worden getrokken op dit punt. Er kon niet echt worden doorgevraagd op mogelijkheden die de respondenten niet hadden benut. Sommigen kwamen echter zelf met inbreng op dit punt.

**Conclusie 9: De juridische mogelijkheid bij afpakken worden niet altijd benut.**

#### *- Inzetten Strafrechtelijk Financieel Onderzoek*

Het SFO is inmiddels ruim twintig jaar geleden in het Wetboek van Strafvordering opgenomen om het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel van criminelen te bevorderen en om het vermogen van verdachten te traceren. Het kan door de officier worden aangevraagd bij de rechter-commissaris (RC). Na toestemming van de RC kan het team onder leiding van de zaakofficier alle relevante documenten vorderen en zelfstandig beslag leggen op vermogensbestanddelen van de verdachte. Ook bleek dat rechtshulpverzoeken aan andere landen vaak gemakkelijker worden opgevolgd als er een SFO is ingesteld. Het SFO is een geheim onderzoek dat pas aan de verdachte hoeft te worden geopenbaard als deze wordt verhoord. Een financieel onderzoek kan ook zeer wel zonder SFO worden uitgevoerd, maar dan moet er voor elke vordering toestemming worden gevraagd aan de officier van justitie (op basis van art. 126nd Sv) en beslaglegging moet gebeuren op basis van art. 103 Sv of op basis van de Wet op de economische delicten. Goede communicatie tussen de betrokken spelers ten aanzien van het instellen van een SFO is van belang. Soms wordt melding gemaakt van enige frictie, bijvoorbeeld als een onderzoeksteam een SFO aanvraagt terwijl de financieel rechercheur pas later aanhaakt. Als de verdachte wordt gehoord voordat het financiële onderzoek klaar is, kan het voorkomen dat deze ontijdig aan de weet komt dat er een SFO tegen hem loopt. Om dit soort situaties te voorkomen is het uiteraard van belang dat alle betrokkenen, waaronder ook de beoogde financieel rechercheur, bij het begin van een

onderzoek betrokken zijn. Als er bij een doorzoeking adequaat materiaal in beslag wordt genomen is een SFO soms overbodig. Het is dan wel zaak dat de juiste documenten worden meegenomen, waarbij volgens respondenten de inbreng van de financieel rechercheur onontbeerlijk is. Er dient dan bijvoorbeeld niet alleen naar bewijs te worden gezocht, maar ook naar vermogensbestanddelen.

**Conclusie 10: Bij het instellen van een SFO spelen verschillende overwegingen een rol waardoor afstemming tussen betrokkenen wat betreft de beoogde doelen essentieel is.**

*- Conservatoir beslag*

Conservatoir beslag op goederen en bankrekeningen kan door de officier van justitie gelegd worden op basis van een SFO dan wel op basis van art. 103 Sv. Het conservatoir beslag wordt alom gezien als een belangrijk stuk gereedschap bij het strafrechtelijk afpakken. Als er een strafzaak tegen een verdachte loopt en deze er lucht van krijgt dat er ook een ontneming zal volgen, zou de verdachte kunnen proberen vermogen weg te sluisen. Dit kan voorkomen worden door tijdig conservatoir (of klassiek) beslag te leggen. Veelal is het idee dat dit op de 'klapdag' moet gebeuren: als er een doorzoeking en verhoren worden gedaan dan is het de verdachte wel duidelijk dat er serieus werk wordt gemaakt van een strafrechtelijk onderzoek. Er is enige discussie in het veld over de mate waarin de ontneming zich moet verlaten op conservatoir beslag. Anders dan bijvoorbeeld drugshandelaren, kunnen bedrijven minder gemakkelijk hun vermogen wegsluizen, ze moeten immers gewoon de rekening blijven betalen. Anderen wijzen er op dat ook grote bedrijven soms proberen geld weg te sluisen, bijvoorbeeld daar het snel naar een andere rechtspersoon over te schrijven die geen verdachte is in het onderzoek. Dan is er discussie over de 'maatvoering': uitgebreid beslag leggen op allerlei spullen, ook van privépersonen, stuit op enige weerstand. Dit heeft niet alleen te maken met de proportionaliteit, ook wordt aangevoerd dat er flink wat kosten en capaciteit aan beslaglegging vast kunnen zitten, terwijl het niet zeker is wat het oplevert. Steen des aanstoots voor enkele respondenten is het formuleren van prestatieafspraken ten aanzien van conservatoir beslag. Conservatoir beslag wordt zo tot een doel op zich gepromoveerd, terwijl het er toch om ging de ondermijnende milieucriminaliteit terug te dringen. Anderen voeren echter aan dat prestatieafspraken zinvol zijn als een hulpmiddel van de leiding van het Functioneel Parket om de organisatie een bepaalde kant op te sturen. Zodra het een doel op zich wordt of leidt tot een afvinkcultuur zouden de afspraken weer aangepast moeten worden. Zo wordt als het ware een 'light' variant van het New Public Management gecreëerd: er worden wel afspraken gemaakt, maar het is in feite niet de bedoeling om de medewerkers er hard op af te rekenen. Veel van de onderzochte zaken lopen nog, dus het is niet goed mogelijk op basis van de uiteindelijke uitkomsten een conclusie te trekken over het (grootschalig) conservatoir beslag. Het wordt interessant om te bekijken in welke mate het vermogen waarop beslag is gelegd geïncasseerd kan worden. Als het veelal grotendeels teruggegeven moet worden, dan wordt het tijd om nog eens te kijken naar de toepassing van deze maatregel.

**Conclusie 11: Conservatoir beslag wordt geregeld ingezet om vermogen veilig te stellen zodat een ontnemingsmaatregel ook ten uitvoer gelegd kan worden.**

**Conclusie 12: Prestatieafspraken ten aanzien van conservatoir beslag roepen enige discussie op wat betreft de mate waarin het doel van terugdringen van milieucriminaliteit er mee gediend is.**

*- Rechtspersonen en natuurlijke personen*

Bij milieucriminaliteit gaat het in veel gevallen om bedrijven, maar achter die bedrijven zijn er veelal personen die geld verdienen aan de illegale praktijken. Dit is overigens niet altijd het geval, zo zijn er gevallen van overtredingen van de BRZO in de chemische industrie waar waarschijnlijk geen enkele medewerker extra doorverdiend. In zo'n geval zal bij het financiële onderzoek de rechtspersoon moeten worden aangepakt, terwijl strafrechtelijk gezien ook individuen ter verantwoording geroepen kunnen worden. Verschillende officieren zijn er sterk op gebrand om de natuurlijke persoon achter milieudelicten aan te pakken via een strafrechtelijk en/of financieel onderzoek, waarbij een voorkeur uitgaat naar een

gevangenisstraf. De afgelopen paar jaar zijn er enkele zaken geweest waar fikse gevangenisstraffen zijn uitgedeeld.

Zoals al onder het kopje 'witwassen' aan de orde kwam, is het bij de aanpak van rechtspersonen van belang om de structuren waarin deze georganiseerd zijn goed te doorgronden. Als de verkeerde rechtspersoon wordt gedagvaard kan een zaak mislukken. Sommige verdachten halen trucs uit door te schuiven met rechtspersonen en de namen daarvan. Bij rechtspersonen kan als straf eigenlijk alleen een boete de uitkomst zijn, al zijn daarnaast bestuurlijke maatregelen zoals het intrekken van een vergunning mogelijk. Het komt niet veel voor dat het Openbaar Ministerie er op uit is om een bedrijf te laten stoppen, maar het kan wel een overweging zijn.

**Conclusie 13: Het is niet altijd mogelijk om de natuurlijke personen achter een rechtspersoon financieel aan te pakken.**

**Conclusie 14: Rechtspersonen kunnen alleen tot een boete worden veroordeeld. De boete en de ontneming van illegaal verkregen winst worden dus met elkaar vermengd.**

#### *- Samenwerking tussen de betrokken instanties*

Zoals altijd bij de aanpak van milieucriminaliteit zijn ook bij het strafrechtelijk afpakken diverse samenwerkingsverbanden noodzakelijk. Er zijn immers vele instanties betrokken, zo worden zaken gedraaid door de BOD's (ILT-iod en NVWA-iod) en de politie. De politie werkt vaak samen met een van de BOD's. Via het 'speelveldconcept' moet soms een beroep worden gedaan op andere afdelingen binnen de politie voor de inzet van gespecialiseerde capaciteit, zoals hiervoor al aan de orde kwam. Er wordt soms ook capaciteit uit andere eenheden gehaald. Soms ligt er een rol voor de Belastingdienst, als het opleggen van een stevige naheffing een efficiënte manier is om de milieucrimineel terug te zetten naar de financiële situatie van voor het delict. De zaakofficier van het Functioneel Parket heeft uiteindelijk de leiding. In zaken met een groot financieel onderzoek wordt vaak een officier van het Domein Afpakken ingeschakeld. In de loop van een financieel onderzoek is er meestal ook een rol van de rechter-commissaris (RC), aan wie toestemming voor een SFO moet worden gevraagd. De algemene indruk is dat de communicatielijnen werken en er goed wordt samengewerkt, hoewel er ook wel eens wat misgaat.

Als er grensoverschrijdende activiteiten of financiële transacties hebben plaatsgevonden moet er veelal samengewerkt worden met buitenlandse instanties, wat gewoonlijk geregeld wordt via een rechtshulpverzoek. De ervaringen lijken sterk te verschillen al naargelang het land waar het om gaat. Een systematische inventarisatie valt buiten het kader van dit onderzoek, en dus kunnen er op dit terrein geen conclusies worden getrokken.

Voor de focus van dit onderzoek zijn vooral samenwerkingsverbanden die direct betrekking hebben op het financiële onderzoek van belang. Soms kan er enige frictie ontstaan tussen de financiële rechercheur en het tactisch onderzoeksteam omtrent beslissingen zoals het instellen van een SFO en het plannen van een klapdag. Door diverse respondenten wordt benadrukt dat het veel helpt als de financieel rechercheur, zo nodig ondersteund door experts, vanaf het begin bij de voorbereiding van de zaak betrokken is. Dit hoeft niet te betekenen dat de financieel rechercheur aan alle aspecten van het opsporingsonderzoek deelneemt. Hij of zij is immers veelal betrokken bij meerdere zaken. De betrokkenheid van de financieel rechercheur heeft – met name als er een SFO wordt ingesteld – veelal een langere looptijd. Het werk van financieel rechercheurs en tactisch rechercheurs verschilt daarmee wat betreft de dynamiek die er in voorkomt. Om het in de woorden van een financieel rechercheur te zeggen: '... de teamleider wil zo gauw mogelijk door naar de volgende zaak, terwijl ik eigenlijk nog een jaar door wil werken aan de ontneming'. Ook hier geldt dat open communicatielijnen en een bereidheid tot geven en nemen er voor zorgen dat iedereen haar of zijn werk naar tevredenheid kan doen. Zoals al aan de orde kwam, is wat betreft de inzet van financieel rechercheurs de samenwerking niet zo zeer het probleem, als wel de beschikbaarheid.

Een tweede samenwerkingsverband dat hierbij specifiek van belang is, is dat tussen de zaaksofficier en de 'afpakofficier' van het Domein Afpakken van het FP. Zaaksofficieren verschillen enigszins in de mate waarin ze geneigd zijn om een afpakofficier bij een zaak te betrekken. Deels heeft dit te maken met de autonome rol die officieren voor zichzelf zien: 'één kapitein op een schip'. Enerzijds bestaat bij het FP de ruimte voor een eigen koers van zaaksofficieren, naar de indruk van de onderzoekers. Anderzijds moet worden vermeden dat zaken minder succesvol zijn doordat afgezien wordt van het inzetten van bepaalde faciliteiten. De leiding van het FP zou hierop wellicht meer kunnen sturen.

Goed nieuws is er op het punt van het benaderen van de financiële experts van het Domein Afpakken vanuit rechteerteams. Waar aanvankelijk schroom overheerste dan wel het idee dat het gaat om een 'ver van mijn bed show', weten de teams deze experts beter te vinden. Bovendien kunnen er soms ook experts uit lokale afdelingen financiële ondersteuning (Fino) of financieel economische criminaliteit (Finec) worden ingezet. Wel lijkt dit in de ene regio gemakkelijker te gaan dan in de andere.

**Conclusie 15: De samenwerking tussen instanties verloopt over het algemeen redelijk goed.**

**Conclusie 16: De mate waarin afpakofficiëren van het FP domein Afpakken worden ingezet bij ontnemingszaken is wisselend.**

#### *- Buitengerechtelijke afdoening*

Een onderwerp dat enige controverse oplevert in de praktijk is het aangaan van een buitengerechtelijke afdoening. Zowel voor de strafzaak als voor de ontnemingszaak of voor de combinatie daarvan kan een afdoening worden getroffen. Als het gaat om de strafzaak wordt gesproken over transigeren waar de transactie het product van is, bij een ontnemingszaak gaat het om het aangaan van een schikking. Door het treffen van een schikking of transactie kan een gang naar de rechter worden voorkomen en dit kan zowel voor het OM als voor de verdachte voordelig zijn. Bij het OM is het een efficiënte en doelmatige manier van afdoen en de verdachte hoeft niet voor de rechter te verschijnen.

Aan het aangaan van een buitengerechtelijke afdoening kleeft in de ogen van sommigen een geur van 'klassenjustitie': kapitaalkrachtige verdachten, met name grote bedrijven, kunnen door een flink bedrag te betalen strafrechtelijke vervolging ontlopen. Voor een deel van de geïnterviewde rechteerders en sommige officieren is dit wel een bezwaar. Zij zijn van mening dat hun inspanningen dienen te leiden tot een veroordeling van de verdachte in de rechtszaal. Hier wordt tegenover gesteld dat het bij een transactie of schikking altijd moet gaan om een groot bedrag, zodat de pijn wordt gevoeld en zodat ook het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen. Bovendien kunnen bedrijven niet worden opgesloten en zal de straf uiteindelijk altijd vooral een financiële zijn. Ten aanzien van het *namings and shaming* aspect van een gang naar de rechter wordt opgemerkt dat dit ook in een buitengerechtelijke afdoening opgenomen kan worden, bijvoorbeeld door aanvullende condities op te nemen, zoals het openbaar maken van de schikking of transactie met expliciete vermelding van het gepleegde delict. Ook andere op te nemen voorwaarden zijn genoemd, zoals het treffen van een adequate regeling met getroffen particulieren door de verdachte.

De praktijk met betrekking tot een buitengerechtelijke afdoening lijkt nog niet geheel uitgekristalliseerd, al wordt er over gesproken de mogelijkheden in het nieuwe wetboek van strafvordering te verruimen (Ministerie van V&J, 2015). De verschillen van mening wat betreft de transactie en het schikken zijn naar het lijkt niet helemaal uitgesproken en ook is er enige onvrede te bespeuren over het beleid ten aanzien van het fiat van de minister van Veiligheid en Justitie dan wel de hoofdofficier.

**Conclusie 17: De praktijk met betrekking tot het buitengerechtelijk afdoen in ontnemingszaken is nog niet geheel uitgekristalliseerd.**

## 6.3 Aanbevelingen

Dit rapport over strafrechtelijk afpakken wordt uitgebracht in een periode waarin financieel rechercheren en de aanpak hiervan een *hot item* is. Zo wordt in de Herijkingsnota van de Nationale Politie gesproken over de noodzaak van een versterking van kennis en kunde binnen het financiële traject (Ministerie V&J, 2015). Ook minister Ard van der Steur heeft op 7 september 2015 aangegeven dat er meer hoogopgeleiden binnen de Nationale Politie aangenomen moeten worden, om de toename van financieel-economische delicten aan te pakken (Nu.nl, 2015). Ook twaalf burgemeesters en Procureur Generaal Herman Bolhaar van het Openbaar Ministerie roepen in de Volkskrant de overheid op om meer in te zetten op het afpakken van crimineel vermogen (Graaf, 2015). Kortom vanuit verschillende hoeken komt de vraag om financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen te versterken. Uit de conclusies van dit rapport vloeien een aantal aanbevelingen voort die inspelen op deze vraag. De aanbevelingen zijn net als de resultaten van dit onderzoek onverdeeld in drie categorieën: voorwaarden onderzoek, lopende onderzoek en afhandeling onderzoek. Daarnaast is een extra categorie toegevoegd, namelijk overkoepelende aanbevelingen, die van toepassing zijn op alle drie fases in een onderzoek.

### Overkoepelende aanbevelingen.

#### A. Betrek bij aanvang van elk (milieu-)opsporingsonderzoek een afpakspecialist.

Het is van belang dat vooraf het doel van het onderzoek wordt bepaald en het effect dat wordt beoogd. Behalve de teamleider en de officier van justitie zou hier altijd een financieel rechercheur/expert (afpakspecialist) en eventueel een recherchekundige in betrokken moeten worden. Door het doel vooraf in multidisciplinair overleg te bepalen, kan direct gekeken worden welke financiële capaciteit en kennis en eventueel financiële middelen ingezet kunnen en moeten worden om dit doel te bereiken. Het opstellen van het doel van het onderzoek kan plaatsvinden in de preweegfase, door middel van een financiële paragraaf. Het is van groot belang dat er een meer *awareness* komt richting financieel rechercheren. Het opstellen van de financiële paragraaf moet geen plichtmatige exercitie zijn en het financiële denken zou ingebed moeten zijn bij iedereen die betrokken is bij een strafrechtelijk onderzoek naar milieucriminaliteit.

#### B. Kijk breder dan alleen strafrechtelijk afpakken.

Dit onderzoek heeft zich gericht op het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen, hoewel ook een kleine zijstap is gemaakt naar de meer indirecte vermogenscomponenten. Naast strafrechtelijk afpakken kan er ook op andere manieren afgepakt worden, zoals bestuurs- en civielrechtelijk. Uit de conclusies vloeit de aanbeveling voort om breder te kijken dan alleen strafrechtelijk afpakken. Er zijn veel rechtspersonen betrokken bij milieucriminaliteit, waarbij andere vormen van afpakken effectief kunnen zijn, zoals het intrekken van een vergunning.

### Voorwaarden onderzoek.

#### C. Investeer in afpakken van milieucriminaliteit door het aannemen en opleiden van nieuwe financieel rechercheurs en experts.

In de introductie van de aanbevelingen is naar voren gekomen dat wordt gepleit voor het versterken van financieel onderzoek en het afpakken van crimineel vermogen. Het arsenaal waarmee de BOD's, politie en OM de criminelen moeten aanpakken zou daar dan wel mee in overeenstemming moeten zijn. Uit dit rapport komt naar voren dat er een tekort is aan financiële rechercheurs en experts bij het financieel rechercheren. Een aanbeveling is dan ook om te investeren in nieuwe financieel rechercheurs en experts

met een (hogere) opleiding op financieel gebied. Dit is bittere noodzaak als de doelstellingen die voor het strafrechtelijk afpakken zijn geformuleerd ook behaald moeten worden

#### **D. Creëer awareness voor afpakken in de breedte van de milieuteams.**

Afgezien van het investeren in nieuwe werknemers moeten de huidige financieel rechercheurs en experts de ruimte geboden worden om zich te verdiepen in financiële kennis en/of opsporingskennis. Naast het investeren in kennis, is het belangrijk om iedereen die zich bezig houdt met milieucriminaliteit bewust te maken van de mogelijkheden van financieel rechercheren. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door een programma op te zetten waarin een groep experts langs alle milieuteams gaat om kennis en kunde over het financieel rechercheren over te brengen. Daarnaast kan dit programma ook een intervisie functie bieden en kan het kennisdocumentatie ontwikkelen en aanreiken.

Een andere mogelijkheid om awareness te creëren bestaat in de kenniskringen die al opgezet zijn door de betrokken instanties. Ook het produceren van kennisdocumenten, waarin relevante inzichten beknopt en toegankelijk worden gepresenteerd, zou hierbij een rol kunnen spelen. Deze zouden een olievlekwerking kunnen hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het uitwisselen van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van financieel rechercheren, zoals momenteel EDP-auditing.

#### **Lopend onderzoek.**

#### **E. Benut de mogelijkheden uit alle relevante (milieu)wet- en regelgeving.**

Uit dit rapport is naar voren gekomen dat er veel juridische mogelijkheden zijn om financieel onderzoek te doen en om vermogen (strafrechtelijk) af te pakken. Bij het financieel onderzoek zijn er de opties die geboden worden vanuit het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek en het leggen van (conservatoir) beslag. De (tactische) mogelijkheden die de wetgeving biedt zouden nog beter kunnen worden toegepast. Bij het ontwikkelen van het projectplan voor een onderzoek zouden alle mogelijkheden in ogenschouw genomen kunnen worden, waaruit een bewuste keuze gemaakt wordt, ook met het oog op de beschikbare mensen en middelen.

Voor het afpakken van vermogen kan naast de Wetboek van Strafrecht ook de Wet op de economische delicten gebruikt worden. In hoofdstuk twee zijn verschillende verruiming toegevoegd die deze wet ten opzichte van het strafrecht biedt. In de interviews en dossiers zijn niet al deze mogelijkheden naar voren gekomen, of zijn juist mogelijkheden genoemd die te weinig worden toegepast. De aanbeveling is dan ook om de kennis van de mogelijkheden van de relevante wet- en regelgeving bij de milieuteams te bevorderen, zodat deze ze ook toe kunnen passen.

#### **F. Investeer in goede (digitale) programmatuur om de financiële rechercheurs en experts te ondersteunen bij het financiële onderzoek.**

Een belemmerende factor die naar voren is gekomen uit de interviews is het gebrek aan goede digitale programma's om de in beslag genomen administratie te doorzoeken. Er blijkt onderscheid te zijn tussen diensten en tussen eenheden in de programmatuur en dataformats. Er zou een werkgroep in het leven geroepen kunnen worden om voorstellen te ontwikkelen om deze problemen uit de wereld te helpen.

Bij deze aanbeveling is het ook van belang om na te denken over de werkwijzen omtrent digitale programmatuur en het in beslag nemen van digitale bestanden. In het rapport is naar voren gekomen dat deze werkwijzen niet congruent zijn tussen diensten, een voorbeeld hiervan is het gebruik van geheimhouderslijsten.

### **G. Zoek de samenwerking met alle betrokken organisaties die een aandeel kunnen hebben in het afpakken van crimineel vermogen.**

Bij milieucriminaliteit zijn verschillende diensten betrokken die elk hun bevoegdheden hebben voor opsporing, toezicht en handhaving. Naast deze diensten zijn er ook private partijen die interessante mogelijkheden hebben om crimineel vermogen af te pakken of het lastiger maken om crimineel vermogen wit te wassen. Het is een aanbeveling om al deze betrokken organisaties in kaart te brengen en onder de aandacht te brengen bij de milieuteams. Door deze verbrede scope vindt een integrale aanpak plaats die elke kans benut om een crimineel in zijn vermogen te pakken.

### **H. Hou het speelveldconcept in de gaten en benut de mogelijkheden die het model biedt.**

Bij de politie is het speelveldconcept geïntroduceerd, waarbij specialistische capaciteit, waaronder financiële experts, bij centrale afdelingen aangevraagd moet worden en niet vast gelabeld is in een team. Het blijft echter ook mogelijk om capaciteit bij de teams onder te brengen als dit uit oogpunt van continuïteit nodig mocht zijn. Bij milieucriminaliteit is dit op grond van dit rapport het geval als het gaat om financiële expertise. Een pleidooi om financiële expertise bij de milieuteams te houden of te krijgen staat dus sterk.

### **I. Zet een pilot op voor het ten laste leggen van witwassen.**

Witwassen wordt maar weinig als delict ten laste gelegd, terwijl van verschillende kanten wordt benadrukt dat dit mogelijkheden biedt voor het afpakken van vermogen en het terugdringen van milieucriminaliteit. Voor een deel is dit te verklaren doordat er bij de teams en officieren relatief weinig kennis en ervaring is op dit terrein. Het zou goed zijn een komende grote zaak uit te kiezen waarin witwassen een relevante tenlastelegging kan zijn en deze stevig te begeleiden vanuit het Domein Afpakken. De bevindingen kunnen daarna worden uitgeleerd.

### **J. Evalueer grote zaken, óók op het aspect van witwassen.**

Er gaat veel capaciteit zitten in grote opsporingsonderzoeken en het afpakken van illegaal gewin. Om de ervaringen te kunnen benutten voor toekomstige zaken is het van belang de lessen expliciet te maken door middel van evaluaties.

### **Afhandeling onderzoek.**

### **K. Zorg voor een adequate afhandeling van de ontnemingszaak, waarbij communicatie tussen Functioneel Parket, politie en BOD's van belang is.**

Een uitkomst uit dit onderzoek is dat zaken lang op de plank blijven liggen bij het Functioneel Parket. Door de matigingsbevoegdheid van de rechtbank kan dit leiden tot een lagere ontneming. Een tweede zorg is de politie en BOD's een andere verwachting hebben bij het inleveren van het dossier, dan het Functioneel Parket. Het is daarom van belang om voorafgaand aan het onderzoek een beeld te schetsen van de afhandeling van het onderzoek en daarmee de verwachtingen op elkaar af te stemmen. Een aanbeveling is ook om meer onderzoek te doen naar de termijnen bij het Functioneel Parket en de invloed hiervan op de strafmaat.



**L. Blijf creatief in de aanpak naar het afpakken van crimineel vermogen en benut hierbij de verschillende opvattingen binnen justitie en politie.**

Binnen de kring van mensen die betrokken zijn bij het strafrechtelijk afpakken bestaat variatie in de opvattingen over zaken als het instellen van een SFO, het leggen van (grootschalig) conservatoir beslag en buitengerechtelijke afdoening van zaken. Wij zien dit als een mogelijkheid om verschillende geesten bij elkaar te brengen (bijvoorbeeld door de eerdere genoemde kenniskringen) om zo creatief te blijven in de aanpak bij het financieel rechercheren en het afpakken.

# Literatuurlijst

Benson & Simpson (2009). *White collar crime: an opportunity perspective*. New York/ London: Routledge. (h3)

Blauwdruk Inrichting Opsporing Nationale Politie.

Bergstra, M. (2014). *Fenomeenanalyse: Risico's op fraude met rijkssubsidies*. Amsterdam: Functioneel Parket.

Cleiren, C.P.M. & M.J.M. Verpalen (2012). *Strafrecht* [serie Tekst en Commentaar], 9e druk, Deventer, 2012.

Cornelissen, E. De vervuiler bepaalt? Een onderzoek naar afbreukrisico's en kritische succesfactoren bij opsporings en vervolging van milieudelicten gepleegd door invloedrijke bedrijven. Apeldoorn: Politieacademie.

Duyne, P.C. van & Miranda, H. (1999). The emperor's cloths of disclosure: hot money and suspect disclosure. *Crime, Law and Social Change*, 3, 245-271.

Duyne, P.C. van, F.H.G Kristen & S. de Zanger (2015). Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van de voordeelsontneming, *Justitiële Verkenningen*, 41, 1, 100-116.

FEC (2012). *National Threat Analysis (NTA) Witwassen*. Z.p.: Financieel Expertisecentrum. Ongepubliceerd concept.

FP (2011). *Strategische blik op milieucriminaliteit*. Den Haag: Functioneel Parket.

Graaf, P. de (11 september 2015). Burgemeesters: pluk de crimineel. *De Volkskrant*, p. 1, 21.

Heel, A. van, A. Nieuwdorp & A. Vanlandschoot (2013). *Milieucriminaliteit, hoe en wat schuift het? Congres 31 mei 2013*. Apeldoorn: Politieacademie.

Huisman, W. and J. van Erp (2013) Opportunities for Environmental Crime: A Test of Situational Crime Prevention Theory, *British Journal of Criminology*, 53(6), 1178-1200.

Leest, W. van der & G.A. van der Zon (2012). Witwasmethoden bij grensoverschrijdende milieucriminaliteit, *Justitiële Verkenningen*, 38, 2, 76-90.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015a). *Herijkingsnota. Herijking realisatie vna de nationale politie*. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015b) Contourennota aanpassing Wetboek van Strafvordering.

Nationale Politie (2015) Landelijke werkingsdocument opsporing.

Nelen, J.M & Sabee, V. (1998). *Het vermogen te ontnemen. Evaluatie van de ontnemingswetgeving, eindrapport*. Den Haag: WODC.

Neve, R. (2012a). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het NDB 2012, deel 1, eindrapport*. Zoetermeer: dienst IPOL.

Neve, R. (2012b). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het NDB 2012, deel 2, bundel voorgelegd aan expertmeeting 2 februari 2012*. Zoetermeer: dienst IPOL.

Nu.nl (2015). Weinig hoopopgeleide agenten in Nederland. Geraadpleegd op 7 september 2015, via: <http://www.nu.nl/binnenland/4120670/weinig-hoogopgeleide-agenten-in-nederland.html>

Openbaar Ministerie (2015). Jaarbericht 2014. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Politieacademie (2012). Het speelveldmodel. Apeldoorn: Politieacademie.

Politiekennisnet (2015). Financiële opsporing – Afpakken. Geraadpleegd op 29 juli 2015, via: <https://pkb.politieacademie.nl/kennisbank/Lists/kennisbank%20data/DispForm.aspx?ID=1438&navid=643>

Rijksoverheid (2015). Veiligheidsagenda 2015-2018. Geraadpleegd op 29 juli 2015, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/09/17/bijlage-veiligheidsagenda-2015-2018.html>

Rozemeijer, J.P. (2015). Witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict. Het rechterlijk toetsingskader en efficiënt opsporen in zes stappen. *Justitiële Verkenningen*, 41, 1, 24-36.

Staatscourant, nr 35782, 2013 Aanwijzing Afpakken Openbaar Ministerie.

Trio Opsporing (2014). Landelijk Werkingsdocument Opsporing.

Unger, B, G. Rawlings, M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioc & K. Wokke (2006). *The amounts and effects of money laundering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Verdrag van Warschau (2005). Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, 16 mei 2005.

Voogd, de H. (2013). *Koopman of dominee. Verkennend kwalitatief onderzoek rondom de opbrengsten en inzet van de schikking ex artikel 511c Wetboek van Strafvordering*. Apeldoorn: Politieacademie.

Wingerde, K. van (2015). The limits of environmental regulation in a globalized economy. Lessons from the Probo Koala. In , Erp, van J, Huisman, W., Vande Walle, G. (Eds) *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe*. New York: Routledge.

## Bijlage I: overzicht van zaken

Dossier	Inhoud	Dienst	Bedrag	Wie geïnterviewd?
1	Grond	Politie	€ 190.000 en € 30.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
2	Mestfraude	NVWA-iod	€ 10 -15 miljoen	Financieel rechercheur & financieel rechercheur
3	Scheeps- en olieafval	Politie	€ 1,7 miljoen	Financieel rechercheur
4	Gewasbeschermingsmiddelen	Politie	€ 300.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
5	Scheeps- en olieafval	Politie	€ 400.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
6	Covergisting	NVWA-iod	€ 998.000	Financieel rechercheur
7	Covergisting	Politie	€ 1,5 miljoen en € 350.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
8	CITES	Politie	€ 300.000	Financieel rechercheur
9	Fraude met eetbare oliën	Politie	Nog onbekend	Financieel rechercheur
10	Illegale lozingen	Politie	€ 3,5 - € 6,5 miljoen	Financieel rechercheur & administratief medewerker
11	Vuurwerk	Politie	€ 7,5 miljoen	Financieel rechercheur
12	Gewasbeschermingsmiddelen	Politie	€ 36.000	Financieel rechercheur
13	Subsidiefraude elektrisch rijden	ILT	€ 270.000 en € 390.000	Financieel rechercheur
14	Voedsel fraude	NVWA-iod	Onbekend	Financieel rechercheur & forensisch accountant
15	EVOA	Politie	€ 2,3 miljoen	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
16	Grond	ILT	€ 1,2 miljoen	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
17	Gewasbeschermingsmiddelen	Politie	€ 2,3 miljoen	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
18	Flora en fauna	Politie	€ 124.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur &

				Financieel rechercheur
19	EVOA	Politie	Nog niet bekend	Financieel rechercheur
20	Vuurwerk	Politie	€ 320.000	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
21	Vetten	Politie	Nog niet bekend	Tactisch coördinator & Financieel rechercheur
22	EVOA	ILT	€ 4,1 miljoen	Financieel rechercheur
23	Illegale emissie	Politie	€ 1 miljoen	Financieel rechercheur

# Bijlage II: vragenlijst

## Interview vragen financieel rechercheurs.

### I. Voorstellen.

Kunt u zich voorstellen?

Wat is uw achtergrond?

Wat is uw rol binnen het onderzoek (geweest)?

### II. Het onderzoek.

Kunt u de kern van het onderzoek toelichten?

Wat is het financiële component binnen dit onderzoek?

Wie hebben zich bezig gehouden met het financiële onderzoek?

Is er een SFO opgestart? Zo ja, reden + wanneer? Zo nee, reden?

Welke berekenmethode is er gebruikt om het financiële voordeel te berekenen?

Is er bij het bepalen van de berekenmethode contact opgenomen met het OM?

Waarom is er voor deze methode gekozen?

Wat was de hoogte van het berekende bedrag?

Welke vormen van afpakken<sup>21</sup> zijn of worden er ingezet?

Zijn er vormen van niet-strafrechtelijk afpakken<sup>22</sup> ingezet?

Welke rol heeft de politie en het OM gespeeld bij de keuze van de afpakmethode?

Hebben de verdachten gebruik gemaakt van witwasmethoden?

Zo ja, welke afschermingsmethoden hebben ze hierbij gebruikt?

### III. Succes- en faalfactoren.

Welke knelpunten ben je/zijn jullie tegengekomen bij het financiële onderzoek?

Welke succespunten ben je/zijn jullie tegengekomen bij het financiële onderzoek?

---

<sup>21</sup> Geldboete, onttrekken aan het verkeer, verbeurdverklaren, betalingsverplichting aan het slachtoffer.

<sup>22</sup> Belastingwetgeving, socialewet- en regelgeving.