



Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving naar de organisatie en de doeltreffendheid van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in Curaçao



Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de organisatie en de doeltreffendheid van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in Curaçao

Voorwoord

In dit onderzoek toetst de Raad voor de rechtshandhaving de toerusting en de doeltreffendheid van de strafrechtelijke maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen winsten en het terugbrengen van de plegers van strafbare feiten in dezelfde financiële situatie die zij vóór het begaan van deze wederrechtelijke gedragingen verkeerden, dient om het signaal te geven dat criminaliteit niet loont.

De hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel is in liquide en niet liquide middelen vaak astronomisch. Bij de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel is het van belang dat de mogelijkheden die Justitie door middel van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering aangereikt krijgt ter ontneming van misdadageld, doeltreffend zijn.

Met dit onderzoek verschaft de Raad inzicht in het instrumentarium dat door de wetgever aan Justitie ter beschikking is gesteld om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Daar waar nodig worden aanbevelingen gedaan om de omstandigheden waaronder betrokken justitiële diensten en organisaties functioneren, in het kader van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, te optimaliseren. De Raad benadrukt dat een spoedige opvolging van de aanbevelingen wenselijk is. De effectiviteit van deze strafrechtelijke maatregel is onder meer door het ontbreken van een gericht beleid, duidelijke doelstellingen en resultaatafspraken, alsook door onvoldoende managementinformatie, niet vast te stellen. De Raad heeft er vertrouwen in dat de Minister van Justitie en de betrokken opsporingsorganisaties de urgentie voelen om aan de slag te gaan met de aanbevelingen en zal de ontwikkelingen op de voet volgen.

Evenals bij alle eerdere onderzoeken het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is deze personen erkentelijk voor hun medewerking.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. E.R.A. Morillo, voorzitter

mr. M.I. Koelewijn, raadslid

mr. M.R. Clarinda, raadslid

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2024

Maand: juni

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	5
<i>Afkortingenlijst</i>	7
<i>Samenvatting en aanbevelingen</i>	8
Aanbevelingen	11
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding.....	12
1.2. Doelstelling.....	12
1.3. Centrale vraag	13
1.4. Afbakening van het onderzoek	13
1.5. Toetsingskader	14
1.6. Onderzoeksaanpak en -methode	14
1.7. Leeswijzer	15
2. Bevindingen van het onderzoek	16
2.1. Wettelijk kader.....	16
2.2. Beleid	18
2.3. Organisatie	20
2.4. Procedures/Werkwijze	24
2.4.1. Fasen	25
2.4.2. Samenwerking	28
2.4.3. Aansturing	29
2.5. Resultaten.....	29
3. Analyse	32
3.1. Wettelijk kader.....	32
3.2. Beleid	32
3.3. Organisatie	33
3.4. Proces/werkwijze	33
3.4.1. Fasen	33
3.4.2. Samenwerking	34
3.4.3. Aansturing	34
3.5. Resultaten.....	35
3.6. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	35
3.7. Reactie Minister van Justitie bij wederhoor	36
3.8. Slotbeschouwing	37

4. Aanbevelingen..... 38

Afkortingenlijst

CCLR	Coördinatie Commissie Landsrecherche
CIO	Coördinerend Informatieofficier
COZ	Coördinator Operationele Zaken
CRO	Coördinerend Recherche Officier
CT	Centraal Team
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force
I&E	Informatie en Expertise
KPC	Korps Politie Curaçao
LrC	Landsrecherche Curaçao
OM	Openbaar Ministerie
OvA	Orde van Advocaten
OvJ	officier van justitie
PG	Procureur-Generaal
RST	Recherche Samenwerkingsteam
TAO	Tactisch Afstemmingsoverleg
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TFO	Team Financiële Onderzoeken
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Samenvatting en aanbevelingen

In dit inspectierapport beschrijft de Raad voor de rechtshandhaving (Raad) hoe de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wettelijk geregeld is en welk beleid wordt gevoerd. Voorts beschrijft de Raad hoe het in de uitvoerende organisaties is ondergebracht, welke procedures dienen te worden gevolgd, hoe de werkwijze van de opsporingsorganisaties die met de uitvoering hiervan belast zijn, is georganiseerd en op welke wijze de aansturing hiervan in deze organisaties verloopt. Verder bekijkt de Raad ook of deze strafrechtelijke maatregel die in het leven is geroepen om het signaal te geven dat misdaad niet loont, doel treft.

In dit kader kijkt de Raad naar de volgende aspecten: wetgeving, beleid, organisatie, procedure, werkwijze, aansturing en resultaten. Ook kijkt de Raad naar optimaliseringsmogelijkheden waarbij vooral de behoeftes van de organisaties en de uitdagingen waarmee zij te maken hebben bij de uitvoering van hun opsporingstaak in beschouwing worden genomen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is Justitie in Curaçao toegerust om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en in hoeverre voldoet deze maatregel aan zijn doelstelling?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In hoeverre is het bij wet- en regelgeving aangereikte ontnemingsinstrumentarium toereikend om de opsporingsorganisaties in staat te stellen het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (**paragrafen 2.1 en 2.2**)?
2. In hoeverre zijn de betrokken organisaties op sterkte qua middelen, bemensing, en deskundigheid om de ontnemingszaken succesvol af te handelen (**paragraaf 2.3**).
3. Welke procedures of werkwijze hanteren de organisaties om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (**paragraaf 2.4**)?
4. In hoeverre is het doel dat de wetgever beoogt met de invoering van de ontnemingsmaatregel bereikt (**paragraaf 2.5**)?

Wetgeving

De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is materieel geregeld in artikel 1:77 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Formeel wordt de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel geregeld in de artikelen 503a t/m 503g van het WvSv (titel IIIA). Het door de wetgever geboden instrumentarium is toereikend om het wederrechtelijk verkregen voordeel te kunnen ontnemen.

Beleid

Er is geen algemeen strategisch beleid door de Minister van Justitie ontwikkeld voor de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De Procureur-Generaal (PG) heeft zijn beleid ter zake van de ontneming in de “Aanwijzing afpakken (2017.02)” opgesteld. Het Openbaar Ministerie, parket in eerste aanleg, (OM) en het Korps Politie Curaçao (KPC) besteden in enige mate

aandacht aan dit thema. Het OM stelt bijvoorbeeld dat ontneming ingezet wordt als aanvullende interventie tegen “high impact crimes” en het KPC stelt als ambitie om NAf één miljoen te ontnemen. De Raad is van oordeel dat het OM en het KPC meer aandacht moeten geven aan dit thema door in hun jaarplannen concrete doelen vast te stellen. Deze organisaties moeten afstemmen welke activiteiten zij zullen verrichten en welke resultaten zij hiermee wensen te bereiken.

Organisatie (Personeel en middelen)

Bij het KPC is het onderwerp ontneming ondergebracht bij het Team Financiële Onderzoeken (TFO) dat ook belast is met alle andere opsporingsonderzoeken met een financieel karakter. Het TFO kampt met een structureel tekort aan (deskundig) personeel en financiële middelen. Voorts kan de organisatie door het gebrek aan budget niet de diensten inkopen van specifieke deskundigen zoals een taxateur, een accountant of een deurwaarder. Bij dringende noodzakelijkheid wordt het Recherche Samenwerkingsteam (RST) benaderd voor ondersteuning. Het RST is altijd bereid deze ondersteuning te bieden.

Bij het RST is de ontneming bij Team 2 ondergebracht. De organisatie beschikt over voldoende budget, kwalitatief personeel en middelen (financieel en materieel) die nodig zijn om onderzoeken te verrichten.

Bij het OM het parket in eerste aanleg was ten tijde van het onderzoek geen speciale portefeuillehouder met financiële achtergrond aangewezen voor de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Tijdens het schrijven van dit rapport vernam de Raad van het OM en de Minister van Justitie dat een nieuwe officier van justitie (OvJ) met financiële achtergrond bij het parket in eerste aanleg is aangesteld.

Er is ook een Centraal Team (CT) dat direct onder de PG valt. Het CT heeft de leiding over de onderzoeken van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel die door team 2 van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) worden uitgevoerd. Het CT en Team 2 van het RST hebben als taak om gericht onderzoek te doen naar financiële criminaliteit (waaronder corruptie en ondermijning) en daar is de ontneming van op criminele wijze verworven vermogen onlosmakelijk mee verbonden. Tijdens dit onderzoek was het CT niet op sterkte.

Ontneming is bij de Landsrecherche van Curaçao (LrC) ingedeeld bij de afdeling Operationele Zaken. De LrC verricht hoofdzakelijk onderzoeken naar misdrijven gepleegd door ambtenaren. Het aantal ontnemingszaken dat de LrC moet onderzoeken is zeer beperkt. De LrC valt bij de uitvoering van zijn taken onder het gezag van de PG. Ook bij de LrC had men tijdens dit onderzoek te maken met een tekort aan personeel.

Het is de Raad bekend dat de lokale opsporingsorganisaties een tekort hebben aan personeel, financiële deskundigheid en financiële middelen. Vooral het gebrek aan een toereikend budget belemmert een optimale dienstuitvoering omdat noodzakelijke expertise, hulpmiddelen en cursussen niet ingekocht kunnen worden. Ook kunnen als gevolg hiervan de vereiste dienstreizen naar buitenlandse onderzoeksbestemmingen niet uitgevoerd worden. Vanwege het gebrek aan

expertise wordt menigmaal een beroep gedaan op het RST dat altijd bereid gevonden wordt de verzochte medewerking te verlenen.

Procedure/Werkwijze

De opstart van een ontnemingsprocedure verschilt enigszins per opsporingsorganisatie vanwege de opzet van haar inrichting en haar focus op het onderwerp van onderzoek. Het KPC en de LrC beginnen met een ontnemingsonderzoek als bij het onderzoek van de hoofdzaak blijkt dat er sprake is van financieel gewin (wederrechtelijk verkregen voordeel). Het RST verricht bij elke zaak een onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Het OM heeft processen vastgelegd die lopen vanaf het moment dat een besluit wordt genomen tot het instellen van een vordering om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, tot en met de executie van het vonnis. De OvJ neemt de beslissing om de ontnemingszaak op te starten. Echter blijkt dat, voornamelijk in het verleden, niet altijd aan de vereiste om binnen twee jaar na de uitspraak van de hoofdstrafzaak een vordering tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel bij het Gerecht in te dienen, werd voldaan. Als gevolg van het uitblijven van een besluit binnen de vastgestelde termijn van twee jaar, moesten de inbeslaggenomen goederen aan de veroordeelde teruggegeven worden. De Raad acht dit zeer ongewenst en meent dat een dergelijke omissie het imago van de hele keten schaadt.

Samenwerking

De samenwerking tussen de organisaties die met de ontnemingszaken belast zijn, wordt als goed ervaren. Deze samenwerking is grotendeels incidenteel geregeld. Hoewel de samenwerking met de financiële instellingen goed te noemen is, bestaat er ruimte voor verbetering ten aanzien van de snelheid waarmee en de wijze waarop op verzoeken om informatie gereageerd wordt. Door de trage reactietijd van sommige instellingen worden de onderzoeken nadelig beïnvloed. De Raad is van oordeel dat de Minister van Justitie de mogelijkheid moet onderzoeken om ook met de financiële instellingen een protocol te sluiten. Het sluiten van een protocol bevordert de voortvarendheid van de levering van informatie over de geldelijke status van de verdachte.

Aansturing

De aansturing op de ontnemingsprocedure geschiedt in principe door de zaaks-OvJ. Ten tijde van de interviews bleek dat het OM niet over een OvJ met financiële achtergrond beschikte. Het TFO van het KPC achtte hierdoor de aansturing voor verbetering vatbaar. In wederhoorfase bleek dat een nieuwe OvJ met financiële achtergrond bij het parket in eerste aanleg is aangesteld.

Resultaten

De effectiviteit van de strafrechtelijke ontnemingsmaatregel kan bij dit onderzoek niet worden vastgesteld, wegens gebrek aan cijfermateriaal. Ook worden er geen specifieke prestatie-indicatoren vastgesteld door de opsporingsorganisaties. Dit komt de controle op de taakuitvoering van deze organisaties niet ten goede. Volgens de geïnterviewde van het OM worden de resultaten van de ontnemingszaken niet structureel vastgelegd en bijgehouden. Het bedrijfsprocessensysteem voorziet hier niet in. Volgens het jaarverslag 2022 heeft het OM NAf één miljoen aan crimineel vermogen afgepakt. Voorafgaand aan het jaar 2022 heeft het OM drie

grote ontnemingszaken afgehandeld, te weten de zaak Campo, de zaak Girasol en de zaak Babel. Hier ging het om meerdere miljoenen gulden.

Het CT heeft sinds 2016 twee zaken met een ontnemingscomponent afgerond. Eén ervan leverde NAf 200.000 op terwijl het bedrag dat in de andere zaak ontnomen is, geheimgehouden wordt omwille van de privacy van rekeninghouders.

Het feit dat er geen resultaatafspraken zijn gemaakt ten aanzien van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel maakt het moeilijk om de effectiviteit van de organisaties te toetsen.

Aanbevelingen

Aan de Minister van Justitie

1. Geef de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel een hogere prioriteit op de justitiële agenda door het onder meer op te nemen in het justitieel strategisch beleidsplan.
2. Onderzoek de mogelijkheid om een protocol te sluiten met lokale bankinstellingen voor digitale aanlevering van bankgegevens.

Ten aanzien van het OM (parket in eerste aanleg)

3. Gebruik een informatiesysteem dat het ook mogelijk maakt om cijfermateriaal te registreren en te analyseren.
4. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om een optimale bedrijfsvoering te borgen.
5. Benoem in het jaarplan concrete doelen en stel specifieke prestatie-indicatoren vast.

Ten aanzien van het CT

6. Draag zorg voor de invulling van de vacatures, te weten twee OvJ's, een parketsecretaris en een administratief medewerker.

Ten aanzien van het KPC

7. Draag zorg voor de invulling van de vacatures bij het TFO, te weten twee senior financieel rechercheurs en vijf financieel rechercheurs.
8. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om trainingen en cursussen te verschaffen aan het personeel van het TFO en om specialistische diensten in te kopen.
9. Gebruik een informatiesysteem dat het mogelijk maakt om cijfermateriaal optimaal te registreren en analyseren.
10. Benoem in het jaarplan concrete doelen en stel specifieke prestatie-indicatoren vast.

Ten aanzien van de LrC

11. Draag zorg voor de invulling van de vacatures, te weten een coördinator en een rechercheur voor het Team Criminele Inlichtingen (TCI), en twee senior tactisch rechercheurs en een tactisch rechercheur.
12. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om trainingen en cursussen te verschaffen aan het personeel en om specialistische diensten in te kopen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) heeft in zijn jaarplan voor 2022 de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel als één van zijn onderzoeken opgenomen. Daarbij heeft de Raad bepaald dat onderzoek verricht wordt om de organisatie van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te beschrijven en de doeltreffendheid van de maatregel te toetsen.

Veel criminaliteitsvormen hebben als doel financieel gewin. Met het ontnemen van deze criminele winsten kan Justitie een voelbare slag toebrengen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Het is dan ook belangrijk om het signaal te geven dat criminaliteit, hoe aantrekkelijk het ook moge lijken, niet loont. In verband hiermee heeft de wetgever, gemotiveerd en verplicht door internationale verdragen, besloten de lokale opsporingsdiensten bij wet een aantal middelen aan te reiken om wederrechtelijk verkregen voordeel af te kunnen pakken.

Het wederrechtelijk verkregen vermogen wordt gebruikt voor criminele activiteiten die de legale economie ondermijnen en een bedreiging vormen voor de veiligheid van het land Curaçao. Het is daarom van groot belang om zoveel mogelijk ontnemingsonderzoeken te verrichten en wederrechtelijk verkregen voordeel uit de criminele circulatie te halen.

Een ontnemingszaak is een strafrechtelijk onderzoek dat de officier van justitie (OvJ) bij het Gerecht kan vorderen wanneer het vermoeden bestaat dat de verdachte met het plegen van een bepaald misdrijf financieel voordeel heeft behaald. Na toewijzing van de vordering wordt grondig onderzoek verricht om zo nauwkeurig mogelijk te schatten hoe groot het wederrechtelijk verkregen voordeel is. Deze berekening wordt dan samen met het overige bewijsmateriaal aan de rechter voorgelegd met het verzoek te bepalen dat de verdachte dit bedrag aan de staat betaalt. De rechter stelt aan de hand van de bewijsstukken de omvang van het verkregen voordeel vast en kan bij een afzonderlijke maatregel aan iemand die is veroordeeld voor een strafbaar feit een ontnemingsmaatregel opleggen ter grootte van het alsdan vastgestelde bedrag.

1.2. Doelstelling

De Raad wil vaststellen in welke mate Justitie toegerust is om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en of deze maatregel gelet op het wettelijke kader doeltreffend is. Om de toerusting te toetsen neemt de Raad de volgende aspecten in ogenschouw:

- wettelijk kader;
- beleid;
- organisatie;
- procedures/werkwijze (samenwerking, en aansturing);
- resultaten (
- prestatie-indicatoren, managementinformatiesysteem en registratie).

Het uiteindelijke doel is om een bijdrage te leveren aan de optimalisering van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

1.3. Centrale vraag

In hoeverre is Justitie in Curaçao toegerust om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en in hoeverre voldoet deze maatregel aan zijn doelstelling?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het bij wet- en regelgeving aangereikte ontnemingsinstrumentarium toereikend om de opsporingsorganisaties in staat te stellen het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (**paragrafen 2.1 en 2.2**)?
2. In hoeverre zijn de betrokken organisaties op sterkte qua middelen, bemensing, en deskundigheid om de ontnemingszaken succesvol af te handelen (**paragraaf 2.3**)?
3. Welke procedures of werkwijze hanteren de organisaties om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (**paragraaf 2.4**)?
4. In hoeverre is het doel dat de wetgever beoogt met de invoering van de ontnemingsmaatregel bereikt (**paragraaf 2.4**)?

1.4. Afbakening van het onderzoek

De Raad is zich bewust van de raakvlakken van dit onderwerp met andere rapporten van de Raad, zoals het Criminaliteitsbestrijdingsfonds, het Afpakteam en de Afhandeling van inbeslaggenomen goederen, maar deze onderwerpen blijven in dit rapport in principe buiten beschouwing aangezien hierover separaat reeds door de Raad is gerapporteerd.

De Raad heeft gesproken met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, die onder het toezicht van de Raad vallen. Deze zijn het Openbaar Ministerie (OM), het Korps Politie Curaçao (KPC), het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en de Landsrecherche Curaçao (LrC). Daarnaast heeft de Raad de functionarissen van de Beleidsorganisatie van het Ministerie van Justitie, geïnterviewd. Ook heeft de Raad een aantal organisaties benaderd die niet onder zijn toezicht vallen om een compleet beeld van het onderwerp te krijgen. Deze organisaties zijn: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Orde van Advocaten (OvA) (waaronder een strafrechtjurist). Tot slot heeft de Raad ook een advocaat die geen lid is van de OvA geïnterviewd.

Bij de oriëntatiefase heeft de Raad van de betrokken organisaties begrepen dat het aantal ontnemingszaken niet hoog is. Met het oog hierop heeft de Raad een relatief lange periode van 10 jaar genomen waarover het onderzoek zich strekt. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2013 tot en met 2023.

Definitiebepaling

Onder wederrechtelijk verkregen voordeel wordt verstaan de waarde waarmee het vermogen van de betrokken persoon als gevolg van de criminele activiteit(en) is toegenomen¹.

¹ Ontleend aan de Aanwijzing Afpakken (2016A009) van het Nederlandse OM, onderdeel 7.

1.5. Toetsingskader

Als toetsingskader voor dit onderzoek hanteert de Raad de hieronder genoemde verdragen, wet- en regelgeving, beleidstukken, literatuur en inrichtingsplannen van het KPC en de LrC.

Internationale regelgeving

- Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988 (Verdrag van Wenen van 1988).
- Het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg, 08-11-1990 (verder het Straatsburgs Verdrag van 1990).

Rijkswetgeving

- Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Openbare Ministeries).
- Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie).

Nationale wet- en regelgeving

- Het Wetboek van Strafrecht van Curaçao (WvSr).
- Het Wetboek van Strafvordering (WvSv).

Beleidsstukken

Ontwikkelde richtlijnen en “best practices” inzake de ontnemingsmaatregel waaronder de “Aanwijzing afpakken (2017.02)” van de Procureur-Generaal (PG).

Plannen

- Inrichtingsplan van het KPC.
- Inrichtingsplan van de LrC.

1.6. Onderzoeksaanpak en -methode

Deze inspectie is uitgevoerd aan de hand van literatuuronderzoek en interviews met de betrokken stakeholders.

Het onderzoek is volgens de onderstaande fasen uitgevoerd:

1. Oriëntatiefase: Globale verkenning van het onderwerp teneinde de insteek van het onderzoek te bepalen en het plan van aanpak te schrijven.
2. Deskresearch: Literatuuronderzoek, uitwerken van het theoretisch/juridisch kader en voorbereiding van de interviews.
3. Dataverzameling: Het uitvoeren van de interviews en dossieronderzoek.
4. Analyse en rapportage: Aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en het opstellen van het concept inspectierapport.
5. Wederhoor en vaststelling: De geïnterviewden en de Minister van Justitie krijgen de gelegenheid om te reageren op de conceptrapportage waarna eventuele opmerkingen over

feitelijke onjuistheden worden verwerkt en het rapport ter vaststelling aan de raadsleden zal worden aangeboden.

1.7. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de bevindingen van dit onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de analyse en een slotbeschouwing en hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen aan de Minister van Justitie.

2. Bevindingen van het onderzoek

2.1. Wettelijk kader

Norm

De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is een bepaling die door de internationale gemeenschap in het leven is geroepen om landen in staat te stellen en zelfs te verplichten maatregelen te nemen teneinde confiscatie van door criminele activiteiten verworven vermogen mogelijk te maken.² De ontneming is geen straf en beoogt geen leedtoevoeging aan de veroordeelde maar is een maatregel die als doel heeft herstel van de rechtmatige toestand door het wederrechtelijk verkregen voordeel van de dader af te nemen en hem aldus in dezelfde financiële positie terug te brengen als vóór het plegen van het strafbare feit. Met de ontneming wil de (inter)nationale gemeenschap het signaal uit doen gaan dat misdaad niet loont.³

De ontneming en de daaraan gekoppelde dwangmiddelen grijpen diep in de private sfeer van de verdachte of dader en dienen dus wettelijk geregeld te worden net zoals andere in de integriteits sfeer van de burger ingrijpende maatregelen.

Voor de ontneming zijn de belangrijkste internationale regelingen: het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988 (Verdrag van Wenen) en het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg, 08-11-1990, van de Raad van Europa, (Verdrag van Straatsburg). Deze verdragen verplichten de verdragslanden om de nodige wetgeving tot stand te brengen die de confiscatie (lees: ontneming) van wederrechtelijk verkregen voordeel mogelijk maakt.

Verdrag van Wenen

Artikel 1 sub f van bovengenoemd verdrag geeft voor confiscatie de volgende begripsomschrijving:

“Confiscatie, waaronder, indien van toepassing, ook verbeurdverklaring is begrepen, betekent het blijvend ontnemen van de beschikkingsmacht over voorwerpen op bevel van een rechter of van een andere bevoegde autoriteit”. Voor de strekking van dit onderzoek is de aanhef van artikel 5, eerste lid, van het Verdrag van Wenen belangrijk die de “confiscatie” regelt en als volgt luidt:

“Elke partij neemt de maatregelen die nodig zijn om confiscatie mogelijk te maken”. Voor het overige verplicht artikel 5 de verdragslanden om de nodige maatregelen te nemen om de opsporingsautoriteiten in staat te stellen opbrengsten, voorwerpen, hulpmiddelen, etc. te identificeren, op te sporen en te bevroren of in beslag te nemen ter confiscatie. Onder deze maatregelen vallen: het conservatoir beslag, het strafrechtelijk financieel onderzoek, internationale rechtshulpverzoeken, mogelijkheid tot bilaterale verdragen en omkering van de bewijslast. Daarnaast verplicht het de landen ook tot het regelen van de rechtsmiddelen voor de verdachte/veroordeelde.

² De ontnemingsmaatregel, proefschrift, Matthias Johannes Borgers Jaar: 22 juni 2000. Uitgever: Boom uitgeverij ISBN 90—5454-105-9. Onderzoek is onderdeel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) te Den Haag.

³ Verdrag van de VN tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen 20-12-1988

Verdrag van Straatsburg

Onder “confiscatie” wordt conform artikel 1 sub d van dit verdrag verstaan:

“Een straf of maatregel opgelegd door de rechter na een procedure in verband met een of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsmacht over voorwerpen.” Dit verdrag regelt de ontneming in artikel 2, eerste lid, dat, in het Nederlands vertaald, als volgt luidt:

“Elke partij neemt de maatregelen van wetgevende aard en andere maatregelen die noodzakelijk zijn om haar in staat te stellen hulpmiddelen en opbrengsten, of voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten te confisqueren”.

Met andere woorden, het verdrag verplicht de deelnemende landen om wetten en regels in te voeren om verdachte transacties te onderzoeken.

Bevinding

De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is materieel geregeld in artikel 1:77 van het WvSr. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

“Op vordering van het Openbaar Ministerie kan bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan het land ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel”.

De omkering van de bewijslast zoals genoemd in artikel 5 van het Verdrag van Wenen wordt geregeld in het derde lid van artikel 1:77 van het WvSr. Volgens het derde lid kan bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een misdrijf de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan het Land ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze verplichting kan worden opgelegd indien aannemelijk is dat het misdrijf of andere strafbare feiten op enigerlei wijze ertoe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft verkregen.

Het OM kan ingevolge het WvSr ook beslissen om een transactie met een verdachte aan te gaan en daartoe voor de aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van de strafvervolging⁴ (artikel 1:149, eerste lid, sub d, WvSr). Het OM kan als voorwaarde stellen de voldoening aan het Land van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Voorts kan de rechter ingevolge het WvSr bij de uitspraak bevelen dat, voor het geval dat noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag mogelijk is, vervangende hechtenis zal worden toegepast. De op te leggen vervangende hechtenis kan een duur van ten hoogste drie jaren hebben (artikel 1:59 WvSr).

Formeel wordt de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel geregeld in de artikelen 503a t/m 503g van het WvSv (titel IIIA). In deze artikelen zijn vastgelegd de bevoegdheden van de onderzoekende instanties en de procedures die zij moeten volgen.

⁴ Het WvSv geeft in artikel 208 ook een aanknopingspunt om te seponeren onder te stellen voorwaarden.

Het conservatoir beslag wordt geregeld in artikel 119a, tweede lid, van het WvSv. Het strafrechtelijk financieel onderzoek wordt geregeld in artikel 177a, eerste lid, e.v. van het WvSv. De internationale rechtshulp, informatiedeling en samenwerking worden vastgelegd in artikel 555 e.v. van het WvSv. De mogelijkheid tot het aangaan, dan wel afsluiten van bilaterale verdragen, hetgeen een bevoegdheid van het Koninkrijk is, wordt vastgelegd in de artikelen 3, eerste lid, sub b, en 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Op de vraag of het door de wetgever geboden instrumentarium toereikend is om het wederrechtelijk verkregen voordeel te kunnen ontnemen gaven alle geïnterviewde personen een positief antwoord. De lokale wetgeving, die bijna gelijk luidt als de bepaling van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, verschaft voldoende ruimte en bevoegdheden om de ontneming voor te bereiden en af te handelen, aldus de geïnterviewden van de opsporingsorganisaties en van het OM. De geïnterviewde personen uit de advocatuur vinden dat niet bedreigd moet worden met vervangende hechtenis om een schikking met de veroordeelde te treffen. Het OM zou ook niet te snel tot executie van de vervangende hechtenis moeten overgaan als de veroordeelde niet voldoet aan de verplichting tot betaling van een geldbedrag. Vanwege de hoge inzet van tijd, mensen en middelen die een vordering tot ontneming met zich meebrengt, geeft het OM de voorkeur aan het aanbieden van een schikking aan de verdachte of veroordeelde. De organisatie stelt nimmer vervangende hechtenis te hebben toegepast in zaken van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en gaat ook niet te snel over tot de executie daarvan. Het OM gaat veel gesprekken aan met de veroordeelde en diens raadsman voordat een besluit wordt genomen, aldus de organisatie.

De organisaties, vooral het OM, geven aan dat de toewijzing van de vordering door het Gerecht geen probleem oplevert. Volgens de geïnterviewde personen is de uitvoering van het vonnis het moeilijkste deel van de ontneming omdat het vermogen zich meestal in het buitenland bevindt. Het vermogen is hierdoor moeilijk te traceren en bovendien zijn niet alle landen even welwillend om dit vermogen te helpen achterhalen.

2.2. Beleid

Norm

De algemene functie van beleid is het stellen van doelen, het beschikbaar stellen van middelen en het aangeven van het tijdpad waarin deze doelen bereikt moeten worden. Dit is een verantwoordelijkheid van de regering. De Minister van Justitie is (als lid van de regering) verantwoordelijk voor het ontwerpen van wetgeving en het ontwikkelen van algemeen beleid ter zake justitiële aangelegenheden. In het Regeerprogramma 2022-2025 “Op weg naar herstel en betere kwaliteit van leven voor het volk” heeft de Minister van Justitie aangegeven dat het ministerie zich sterk maakt voor o.a. het “ontwikkelen van beleid en concipiëren van justitiële wetgeving”.⁵

⁵ Regeerprogramma 2022-2025

Op grond van artikel 13, eerste lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries heeft de Minister van Justitie de bevoegdheid om de Procureur-Generaal algemene aanwijzingen betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten te geven. Artikel 13, eerste lid, luidt:

“Onze Minister kan de procureur-generaal algemene aanwijzingen geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten in zijn land. Een aanwijzing wordt schriftelijk en gemotiveerd gegeven”.

Volgens artikel 5, vierde lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries kan de PG algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM. Artikel 5, vierde lid, luidt:

“De procureur-generaal kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie.”

Het is voor de beleidsmaker van belang om te weten in welke mate de in het beleid vastgestelde doelen zijn bereikt en of de daarvoor ingezette middelen voldoende waren. Evaluatie van beleid geeft inzicht in de gevolgen van het gehanteerde beleid en informatie of de gekozen richting aangehouden moet worden dan wel of de koers gewijzigd moet worden. Het is daarom belangrijk dat de uitvoering van het uitgezette beleid periodiek geëvalueerd wordt.

Bevinding

De Minister van Justitie heeft zoals aangegeven in het regeerprogramma voor de periode 2022 – 2025 een Strategisch Beleidsplan vastgesteld.⁶ De Minister van Justitie geeft in zijn strategisch beleidsplan als uitgangspunt aan dat de criminaliteitsbestrijding een “community based” vraagstuk is dat overheidsbreed aangepakt dient te worden. De Minister van Justitie benoemt verder in hoofdstuk 3 “Veiligheid” van dit strategisch beleidsplan een aantal prioriteiten waaronder het tegengaan van grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit en het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel.

In hoofdstuk 4 “Versterking Rechtstaat” benoemt de Minister van Justitie op de lijst van prioritaire projecten onder andere “Inwerkingtreding van de door de minister vastgestelde prioritaire verdragen”. Op deze “Lijst van prioritaire verdragen Justitie 2022 – 2025”, die deel uitmaakt van het strategisch beleidsplan, worden ook de protocollen inzake voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwen en kinderen en tegen smokkel van migranten, genoemd. Beide protocollen dienen tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en zijn “pending uitvoeringswetgeving”. De Raad constateert dat het onderwerp ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel niet in het strategisch beleidsplan van de minister voorkomt.

In de Aanwijzing afpakken van de PG (2017.02)⁷ zijn regels gesteld voor het strafrechtelijk afpakken van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De aanwijzing beschrijft de ontnemingsmogelijkheden benoemd in de wetboeken van strafrecht en strafvordering. Als

⁶ Justitieel Strategisch Beleidsplan 2022-2025

⁷ De grondslag voor een aanwijzing van de PG is neergelegd in artikel 5, vierde lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries.

uitgangspunt in deze geldt de effectiviteit van het overheidsoptreden. In de aanwijzing wordt ook gewezen op het belang van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de organisaties betrokken bij de ontneming. Tot slot stelt de PG in de aanwijzing dat het van belang is om een actief persbeleid te hanteren om duidelijk het signaal te geven dat misdaad niet loont.

In het jaarplan 2023 van het OM is een speciale paragraaf aan de ontneming gewijd. Hierin wordt aangegeven dat de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel door het OM wordt ingezet als aanvullende interventie tegen “high impact crimes”. Het is gericht op het afbreken van de status van de misdadiger opgebouwd met crimineel geld. Het doel is om afpakken en ontnemen structureel in de vervolging van de verdachte mee te nemen als een reële en haalbare mogelijkheid, aldus het OM. De organisatie heeft echter geen prestatie indicatoren gesteld ten aanzien van dit thema.

Het KPC stelt als doel dat de focus gericht zal zijn op inbeslagneming van vermogens. In het jaarplan 2022 van het KPC stelt de organisatie als ambitie om één miljoen Antilliaanse guldens te ontnemen.

Het RST heeft de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel structureel in zijn organisatie geborgd. Uit de taak van het RST vloeit voort dat het component wederrechtelijk verkregen voordeel onderdeel is van alle onderzoeken (zie verder paragraaf 2.3).

De LrC heeft het thema ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, wegens het ontbreken van capaciteit, niet in haar jaarplannen opgenomen. De LrC verricht de ontnemingsonderzoeken wanneer deze zich voordoen.

Zowel de afvaardiging van de OvA als de advocaat, die geen lid is van de orde, zijn van mening dat er geen beleid is ten aanzien van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, althans dat dit niet duidelijk kenbaar is.

2.3. Organisatie

Norm

Om ontnemingszaken te onderzoeken is het noodzakelijk dat de opsporingsorganisaties daarvoor toegerust zijn qua personeel, zowel kwantitatief als kwalitatief, en middelen. Immers, volgens artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet Politie moet elk van de landen voor een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps zorgdragen. Dit wordt ook onderkend in het inrichtingsplan van het KPC waarin gesteld wordt dat financieel rechercheren een belangrijke rol speelt bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit met het oog op het afnemen van financiële winsten. Het inrichtingsplan stelt verder dat het KPC gezien de vormen van criminaliteit die het moet bestrijden over voldoende specialismen en expertise moet beschikken.

Het achterhalen en in beslag nemen van wederrechtelijk verkregen voordeel vereisen een gedegen financieel onderzoek. Dit soort onderzoeken moeten gezien hun complexiteit en duur ondergebracht worden in een team dat speciaal hiermee belast is en dat bemand is met speciaal hiertoe opgeleide deskundigen.

Ook moeten er voldoende financiële middelen ter beschikking zijn omdat de uitgaven verbonden aan financieel onderzoek hoog zijn vanwege de kosten van beslag, speciale deurwaarders, vermogenstraceerders, accountants en taxateurs. Verder zijn er ook andere operationele uitgaven zoals reis- en verblijfkosten voor bestemmingen waar het vermogen naar toe is gesluisd en uitgaven verbonden aan het inkopen van specialistische opleidingen.

Conform artikel 6, derde lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries houdt de PG toezicht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Volgens artikel 34, vijfde lid, is de PG bevoegd om OvJ's aan te wijzen die belast zijn met de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit. Voorts geeft artikel 36a, eerste en tweede lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries de PG de mogelijkheid om met het College van PG's in Nederland overleg te voeren en afspraken te maken over onderlinge hulp en bijstand.

Bevinding

KPC

Bij de Divisie Georganiseerde Criminaliteit van het KPC is een 'Unit Financieel Opsporen' ingericht (later Team Financieel Opsporen (TFO)). Deze unit is uitsluitend belast met het onderzoeken van ontnemingszaken. De geïnterviewde van het KPC geeft aan dat ontnemingszaken langdurig zijn, variërend van minimaal enkele maanden tot vaak enkele jaren. Bovendien is het TFO, zoals vastgelegd in het inrichtingsplan, ook belast met de onderzoeken van alle andere strafbare feiten die een financieel karakter hebben, zoals:

- witwaszaken;
- fraudezaken met een gecompliceerde modus operandi;
- de uitvoering van rechtshulpverzoeken met een financiële component en
- de ondersteuning van andere teams van het KPC in onderzoeken met een financiële achtergrond.

Deze verspreiding van aandacht en deskundigheid kan van invloed zijn op de kwaliteit van de ontnemingszaken die het team moet onderzoeken. Het Unithoofd Expertise fungeert in deze hoedanigheid als portefeuillehouder voor de ontnemingszaken.

Voorts geeft de geïnterviewde van het KPC aan dat er onvoldoende capaciteit is om de ontnemingsonderzoeken te verrichten. Het TFO is zwaar onderbezet. Om dit te staven verwees hij naar een rapport van het Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) van 2012. Ook verwees hij naar het inrichtingsplan dat vaststelt dat het TFO bemand dient te zijn met een unithoofd, een teamleider en 11 financieel rechercheurs maar de huidige bezetting bestaat uit een teamleider en 4 financieel rechercheurs. TFO draait aldus met een onderbezetting van meer dan 50%, rekening houdende met de vastgestelde formatiesterkte (zie tabel 1). De Raad heeft kennisgenomen van het rapport van de CFATF van 2012. In dit rapport werd geconstateerd dat het financiële onderzoeksteam van het KPC, thans het TFO, onderbezet was. De CFATF adviseerde toen om het financiële onderzoeksteam, met het oog op het groeiende aantal zaken, snel op sterkte te brengen.⁸ Aan deze aanbeveling van de CFATF is geen uitvoering gegeven, vanwege de sedert 2012 ingevoerde personeelsstop bij het Land Curaçao.

⁸ Mutual Evaluation Report CFATF Curaçao, June 25, 2012

Het KPC heeft ook niet genoeg expertise in huis om ontnemingsonderzoeken te verrichten, aldus de geïnterviewde van het KPC. Er zijn onvoldoende financiële middelen om cursussen en trainingen te verzorgen. Financiële deskundigheid/ervaring bij het lokale personeel wordt in enige mate verkregen door het volgen van cursussen en trainingen bij externe instellingen zoals de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en Forensic Service Caribbean. Ook het OM en het RST verzorgen incidenteel cursussen en workshops waarvoor het KPC uitgenodigd wordt. De praktijk draagt ook bij aan het verkrijgen van vaardigheid en ervaring.

De leiding van het korps stelt dat de krappe beschikbare personele capaciteit en middelen evenwichtig over het korps verdeeld moeten worden. Bij dringende noodzakelijkheid wordt het RST benaderd voor ondersteuning. Het RST is altijd bereid deze ondersteuning te bieden. Het KPC heeft niet genoeg (financiële) middelen tot zijn beschikking om de diensten van specifieke deskundigen zoals een taxateur, een accountant of een deurwaarder in te kopen. Het OM (parket in eerste aanleg) geeft aan in dit kader sterk het gebrek aan specifieke deskundigheden zoals die van vermogenstraceerders, te voelen.

Tabel 1: *Formatie Team Financieel Opsporen (KPC)*

<i>Funcities en formatie binnen Team Financieel Opsporen van het KPC:</i>		
	<i>Conform Inrichtingsplan KPC 2010:</i>	<i>Bezetting 2023</i>
<i>Teamleider/Financieel Specialist</i>	1	1
<i>Senior Financieel Rechercheur</i>	4	2
<i>Financieel Rechercheur</i>	7	2
<i>Totaal</i>	12	5

RST

Bij het RST is de ontneming bij Team 2 ondergebracht. Team 2 bestaat uit 20 personen. In dit Team is ook een Afpakcluster ingesteld dat als portefeuillehouder voor de ontneming is aangesteld. Team 2 doet in beginsel meer (financieel) onderzoek naar corruptie/omkoping en team 1 is meer gericht op ondermijning, waaronder internationale drugsbestrijding, grensoverschrijdende criminaliteit en liquidaties door criminele (drugs) organisaties in de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Bij ieder onderzoek dat opgepakt wordt, wordt de ontneming vanaf het begin meegenomen.

Het RST beschikt thans over voldoende budget en kwalitatief personeel om ontnemingszaken uit te voeren. Het RST heeft te maken met personeelsverloop (personeelwisselingen) maar dat is niet van invloed op de voortgang van de onderzoeken omdat er een goede overdracht plaatsvindt. De organisatie heeft de beschikking over alle middelen (financieel en materieel) die nodig zijn om onderzoeken te verrichten. Het RST verleent ook bijstand aan andere opsporingsorganisaties wanneer dit verzocht wordt.

OM (parket in eerste aanleg)

Bij het OM, parket in eerste aanleg, was ten tijde van het onderzoek geen speciale portefeuillehouder met financiële achtergrond aangewezen voor de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hierdoor konden bepaalde ontnemingszaken niet optimaal worden opgepakt. Door cursussen te verzorgen wordt geprobeerd ervaring en expertise bij de OvJ's te bevorderen. De organisatie motiveert alle OvJ's om zoveel mogelijk wederrechtelijk verkregen vermogen te ontnemen. De beleving van de geïnterviewde van het KPC is verder dat niet alle OvJ's dezelfde deskundigheid hebben voor het onderzoeken van ontnemingszaken. Dit heeft tot gevolg dat een aantal ontnemingsonderzoeken niet wordt opgepakt of niet naar behoren bij het Gerecht wordt voorgedragen. Tot drie jaar terug speelde dit niet omdat er bij het OM een speciaal Financieel OvJ aangesteld was die de financiële onderzoeken leidde, aldus de geïnterviewde van het KPC. Het feit dat dit niet meer het geval is, heeft zijn effect op zowel de aanpak als de resultaten van de onderzoeken, aldus de geïnterviewde van het KPC.

In de schrijffase van dit rapport vernam de Raad van het OM, parket in eerste aanleg, en de Minister van Justitie dat een nieuwe OvJ met financiële achtergrond is aangesteld. Deze OvJ heeft de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel in zijn portefeuille gekregen. Volgens het OM, parket in eerste aanleg, is de goedgekeurde formatie, in werkelijkheid niet voldoende in vergelijking met het aantal dienende zaken. Voorts zijn de ter beschikking staande financiële middelen niet toereikend. De beschikbare financiële middelen worden voornamelijk aangewend om specialistische kennis, zoals vermogenstraceerders en taxateurs, in te huren.

Bij het parket van de PG is een Centraal Team (CT) ondergebracht dat rechtstreeks onder de PG ressorteert. Het CT (voorheen Team Bestrijding Ondernijning) heeft de leiding over de opsporingsonderzoeken van het RST naar georganiseerde criminaliteit, corruptie en ondernijning. Het CT doet, conform de doelstelling van het team en het karakter van de toegewezen taken, gericht onderzoeken naar financiële criminaliteit en hier is ontneming een standaard onderdeel van. De OvJ's ingedeeld in het CT zijn ook belast met de vervolging van genoemde strafbare feiten.

Het CT is momenteel niet op sterkte. Volgens de formatie moet het CT drie OvJ's, drie parketsecretarissen en twee medewerkers voor administratieve ondersteuning hebben. De feitelijke bezetting is één OvJ, twee parketsecretarissen en één administratieve medewerker. Deze functionarissen worden, met het oog op de nodige financiële expertise, speciaal voor het CT in Nederland geworven. Er zijn wel voldoende financiële middelen om de vacatures in te vullen maar wegens een tekort aan OvJ's in Nederland was het ten tijde van het onderzoek moeilijk om dit specialisme naar Curaçao te halen.

Het CT heeft ook te maken met personeelwisselingen vanwege het feit dat het team alleen uit uitgezonden functionarissen uit Nederland bestaat. Bij deze wisselingen kan, vanwege het karakter van de uitzending en het strakke tijdsaspect daarvan (detachering), meestal geen rekening gehouden worden met het belang van het onderzoek. Voorts is er bij het repatriëren van een OvJ niet altijd genoeg ruimte om een optimale overdracht te bewerkstelligen. De PG van het OM Carib heeft regelmatig overleg met het college van PG's in Nederland over diverse

onderwerpen waaronder het ter beschikking stellen van OvJ's. Het CT heeft voldoende budget en middelen tot zijn beschikking.

Landsrecherche Curaçao (LrC)

Bij de LrC worden ontnemingsonderzoeken door de afdeling Operationele Zaken verricht die ook alle andere LrC onderzoeken doet. De Coördinator Operationele Zaken (COZ) fungeert als portefeuillehouder. Ook de LrC heeft, volgens het inrichtingsplan, wel voldoende capaciteit maar is momenteel sterk onderbezet en heeft gebrek aan (financiële) middelen. De LrC doet niet veel ontnemingsonderzoeken. In het verleden was dat nog minder vanwege het feit dat de LrC geen financieel rechercheurs in dienst had en omdat de focus niet op de financiële kant maar op het gronddelict gericht was. De LrC heeft ook wel rechercheurs in dienst met een financiële achtergrond. Deze rechercheurs beschikken echter niet over de nodige expertise en vaardigheden om onderzoeken met een grote financiële component zelfstandig en onafhankelijk van derden uit te voeren terwijl met name de onafhankelijkheid van de LrC van essentieel belang is.

Voorts is de LrC ook afhankelijk van expertise van het RST doordat de LrC te maken heeft met personeelsverloop (personeelwisselingen) gedurende lopende onderzoeken. De continuïteit van de ondersteuning die het RST aan de LrC biedt wordt voldoende geborgd, omdat het RST tijdig in de vervanging van zijn gerepatrieerd personeel voorziet. Bij vervanging van personeel wordt voldoende rekening gehouden met het belang van het onderzoek. Met andere woorden er wordt, onder meer, voor een goede overdracht zorggedragen, aldus een van de geïnterviewden van de LrC.

2.4. Procedures/Werkwijze

Norm

Voor een goed verloop ontnemingsonderzoeken is het belangrijk dat deze onderzoeken volgens een proces/werkwijze verlopen zodat het onderzoek gestructureerd wordt uitgevoerd. Dit bevordert het tijdig nemen van de juiste besluiten zoals het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek, het opsturen van rechtshulpverzoeken en het opvragen van bankinformatie. Bij het hanteren van procedures/werkwijze moet rekening worden gehouden met de verschillende fasen van het ontnemingsonderzoek. In ieder geval moet rekening worden gehouden met de aspecten zoals:

- opstarten van het onderzoek;
- besluitvorming;
- toepassen van bevoegdheden (dwangmiddelen).

De OvJ moet zo spoedig mogelijk doch binnen twee jaar na de uitspraak van de strafzaak een vordering bij het Gerecht indienen om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (artikel 503a, eerste lid, WvSv). Deze vordering moet voorzien zijn van de stukken waarop die berust (art. 503, tweede lid, WvSv). Om deze stukken te kunnen overleggen moet een gedegen financieel onderzoek worden gedaan. De vordering van de OvJ moet gegrond zijn op voldoende aanwijzingen dat er sprake is van op onverklaarbare wijze verkregen vermogen. Het OM is verantwoordelijk voor de strafvorderlijke procedure en houdt als gevolg hiervan toezicht op de

juiste uitvoering van de bevoegdheden, de dwangmiddelen en de hiermee verband houdende termijnen.

Bevinding

2.4.1. Fasen

Opstart onderzoek

De opstart van een ontnemingsprocedure verschilt enigszins per opsporingsorganisatie vanwege de opzet van haar inrichting en haar focus op het onderwerp van onderzoek. Het initiatief komt vaak van de opsporingsorganisaties omdat deze doorgaans aanvangen met het strafrechtelijk onderzoek van een strafbaar feit (de hoofdzaak), waar de criminele winst ontdekt wordt.

Bij het KPC begint een ontnemingszaak vaak met een voorstel van het onderzoeksteam aan het OM om een onderzoek op te starten. Dit initiatief wordt genomen als uit het voorbereidend onderzoek blijkt dat de verdachte over vermogen beschikt dat niet verklaarbaar is uit reguliere inkomsten. Daarna wordt nagegaan of er voldoende capaciteit is. Als dit niet het geval is wordt de procedure gestart. Bij deze beslissing zijn de zaaks-OvJ, het onderzoeksteam belast met de strafzaak en het TFO betrokken.

Het OM heeft processen vastgelegd die de organisatie implementeert bij onderzoeken van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze processen lopen vanaf het moment dat een besluit wordt genomen tot het instellen van een vordering om het wederrechtelijk verkregen voordeel tot ontnemen, tot en met de executie van het vonnis.

In onderstaande tabel, worden de processen weergegeven.

Tabel 2: Processen van het ontnemingsonderzoek.

Proces	Norm/Criteria	Door wie
1. Besluit tot ontneming	Art. 1:77 WvSr	OM in overleg met onderzoeksteam
2. Informatie behoefte bepalen	Afhankelijk van het onderzoek	OM in overleg met onderzoeksteam
3. Dwangmiddel aanvragen (indien nodig)	art. 119 WvSr/Wet BOB	OM op verzoek onderzoeksteam
4. Dwangmiddel toepassen	Art. 119 e.v. WvSv	Onderzoeksteam
5. Strafrechtelijk financieel onderzoek opstarten (indien nodig)	Art. 177a e.v. WvSv	OM vordert bij Rechter-Commissaris op verzoek onderzoeksteam
6. Berekening opstellen	Art 1:77, derde lid, WvSr	Onderzoeksteam
7. Vordering tot ontneming indienen	Art. 503a WvSv	OM brengt hiermee de zaak voor het Gerecht
8. Eventuele schikking	Art. 503b WvSv	OM kan hiervoor kiezen

9. Terechzitting	Art. 503c en art. 284 WvSv	OM/Gerecht
10. Uitspraak	Art. 1:77, vijfde lid, WvSr	Gerecht
11. Eventueel hoger beroep	Art. 503f WvSv	Verdachte/OM
12. Executie vonnis	Art. 605 WvSv	OM namens het Land

Uit deze tabel blijkt dat bij opstart van het onderzoek de behoefte aan informatie wordt vastgesteld in overleg met het onderzoeksteam. Ook berekent het onderzoeksteam het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Bij het RST wordt een ontnemingsprocedure opgestart met de projectvoorbereiding door de afdeling Intelligence en Analyse (I&A). Bij het starten van ieder strafrechtelijk onderzoek door team 1 en 2, wordt de ontneming vanaf het begin meegenomen. De hoofdzaak wordt onderzocht en daarbij wordt direct onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van dubieus vermogen bij de verdachte. Dit wordt in het Tactisch Afstemmingsoverleg (TAO) besproken waarin onder voorzitterschap van de Coördinerend Rechercheofficier van het OM (CRO), de volgende functionarissen zitting hebben:

- de Coördinerend Informatieofficier OM Carib (CIO),
- de Informatieofficier OM Aruba,
- de Hoofden Opsporing van de korpsen,
- het Hoofd Opsporing RST en
- het Hoofd Informatie & Expertise (I&E) RST.

Op basis van het resultaat van dit overleg wordt, na instemming van het TAO voor het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, ook overwogen om een ontnemingsonderzoek te starten.

Bij de LrC wordt een ontnemingsprocedure opgestart als bij het onderzoek van de hoofdzaak blijkt dat er sprake is van financieel gewin (wederrechtelijk verkregen voordeel). In dit stadium wordt dan financiële deskundigheid bij het onderzoek gevoegd. Indien er bij de start van een onderzoek de indruk bestaat dat er financieel voordeel in het spel is, wordt deze expertise vanaf het begin van het onderzoek erbij betrokken. Het komt voor dat het OM zich genoodzaakt ziet, wegens het niet beschikbaar zijn van financiële deskundigheid bij de LrC, onderzoeken af te wijzen of bij andere opsporingsinstanties onder te brengen. De leiding van de LrC vindt dat dit de legitimiteit van de LrC aantast.

Besluitvorming

Formeel wordt de beslissing om de ontnemingszaak op te starten door de OvJ als leider van het onderzoek genomen. Het nemen van een besluit door het OM in overleg met het onderzoeksteam is ook een onderdeel van de processen die het OM heeft vastgelegd. De OvJ is ook degene die ter terechtzitting de ontneming aankondigt. Verder blijft hij ook verantwoordelijk voor het vervolg van het proces.

De Raad heeft voor dit onderzoek de dossiers van twee grote ontnemingszaken, te weten de zaak Girasol en de zaak Babel bestudeerd. Uit deze dossiers heeft de Raad kunnen waarnemen dat het OM zich in beide zaken aan de termijn van twee jaar heeft gehouden en dat de zaken conform de wettelijke regelingen onderzocht en behandeld zijn.

Echter blijkt dat, voornamelijk in het verleden, niet altijd aan de vereiste om binnen twee jaar na de uitspraak van de strafzaak een vordering bij het Gerecht indienen werd voldaan. Als gevolg van het uitblijven van een besluit binnen de vastgestelde termijn van twee jaar, moesten de inbeslaggenomen goederen aan de veroordeelde teruggegeven worden.

Het OM, parket in eerste aanleg, beaamt dat het inderdaad voorkwam dat vanwege het verstrijken van de periode van twee jaar, in beslaggenomen goederen teruggegeven moesten worden. In een specifiek geval betrof het een samenloop van omstandigheden die waren ontstaan vanwege het feit dat een OvJ zich vanwege persoonlijke omstandigheden moest terugtrekken uit dat onderzoek. Het OM kon toen niet meer binnen de vastgestelde periode van twee jaar na veroordeling voor de hoofdzaak een nieuwe OvJ inwerken voor die specifieke zaak. Echter stelt het OM dat de organisatie de periode van twee jaar scherp in de gaten houdt.

Toepassen van bevoegdheden

Uit de hierboven opgenomen tabel blijkt ook dat het OM processen heeft vastgelegd voor de toepassing van hun bevoegdheden, namelijk:

- dwangmiddelen aanvragen;
- dwangmiddelen toepassen;
- instellen strafrechtelijk financieel onderzoek;
- eventuele schikking;

De toepassing van bevoegdheden in de lokale context levert geen problemen op. In het geval het wederrechtelijk verkregen vermogen van de veroordeelde zich op Curaçao bevindt, kan gemakkelijk het vermogen worden vastgesteld en dwangmiddelen worden toegepast om het vermogen te achterhalen en in beslag te nemen. Voor een succesvol onderzoek tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is het volgens de geïnterviewden van belang om de volgende onderwerpen geregeld te hebben:

- duidelijke en uitvoerbare wetgeving (bevoegdheden);
- prioriteit op de agenda van de *stakeholders*;
- voldoende financiële expertise;
- voldoende capaciteit;
- het tegelijkertijd opstarten van het ontnemingsonderzoek met dat van de hoofdzaak.

Het knelpunt is dat het vermogen van de veroordeelden zich veelal in het buitenland bevindt. Eerst moet worden achterhaald waar het vermogen zich bevindt. Dit bemoeilijkt de toepassing van bevoegdheden. Ten eerste is het vrij ingewikkeld om het vermogen te achterhalen omdat ingewikkelde constructies gebruikt worden die het moeilijk maken om vast te stellen waar de geldstromen heengaan. Ten tweede moet specifieke expertise worden ingezet, zoals die van

vermogenstraceerders. Bovendien zijn niet alle landen bereid om hun medewerking hierin te verlenen.

Het CT geeft aan als knelpunt dat het OM-Carib wel beschikt over een aantal deurwaarders maar dat deze geen conservatoir beslag mogen leggen. Zij worden nu daartoe opgeleid. In voorkomende gevallen waar beslag moet worden gelegd op onroerend goed moet het CT nu externe deurwaarders inschakelen. Het nadeel hiervan is dat de beslaglegging duurder wordt. Voorts wordt buiten de opsporing bekend bij wie en waarop beslag is gelegd.

Verder blijkt dat het vervreemden van de goederen moeilijk is, omdat de verkoop in het openbaar van deze goederen door de kleinschaligheid van Curaçao wordt bemoeilijkt. Aangezien bekend is dat deze goederen door criminele activiteiten zijn verworven, durven potentiële kopers soms niet om deze goederen aan te werven omdat kennelijk risico's hieraan zijn verbonden.

2.4.2. Samenwerking

Norm

Goed samenwerken is onder meer belangrijk voor het bereiken van gestelde doelen. Bij de bestrijding van criminaliteit zijn meerdere organisaties betrokken en is samenwerken en het maken van goede werkafspraken noodzakelijk om de gewenste resultaten te bereiken. Dit geldt ook voor de samenwerking met financiële instellingen die bij het achterhalen van wederrechtelijk verkregen voordeel een belangrijke rol spelen. Het is in verband hiermede van belang dat er goede afspraken bestaan over de levertijd en wijze van levering van bankgegevens van de verdachte. Ook omdat wij moeten voldoen aan internationale afspraken.

Bevinding

De samenwerking tussen de deelnemende diensten en organisaties wordt als goed ervaren door alle organisaties die met ontnemingsonderzoeken belast zijn. Alhoewel de samenwerking grotendeels incidenteel geregeld is, bestaat er bij de betrokken organisaties grote bereidheid tot verlening van hulp en bijstand.

Ook de samenwerking met de financiële instellingen is goed te noemen. De bereidheid en de snelheid waarmee verzoeken afgehandeld worden verschilt echter per bank. Ook de wijze van levering van de opgevraagde informatie is verschillend en niet digitaal. Bij sommige instellingen duurt het lang voordat de informatie binnenkomt hetgeen ook de duur van het onderzoek nadelig beïnvloedt.

Ter zake van de samenwerking met de Belastingdienst geeft het OM (parket in eerste aanleg) aan dat deze structureel geregeld en goed is. Het komt erop neer dat wanneer bij ontnemingsonderzoeken blijkt dat de verdachte een belastingschuld heeft, de zaak aan de Belastingdienst wordt overgedragen om verder fiscaal afgehandeld te worden. Dit verlicht de werkdruk op het OM. Het CT geeft in deze aan dat heel weinig met de Belastingdienst wordt samengewerkt en dat er naar behoefte contact is.

2.4.3. Aansturing

Norm

In het WvSv wordt vastgesteld dat de OvJ voor de aansturing van het ontnemingsproces verantwoordelijk is. De aansturing door de OvJ is belangrijk en is gericht op het nemen van beslissingen in het hele vervolgingstraject. Hij dient hierbij te letten op de strafvorderlijke termijnen en hij houdt toezicht op de juiste toepassing van de dwangmiddelen en uitoefening van andere bevoegdheden in het opsporingsproces. Het is van belang dat de aansturing op regelmatige basis geëvalueerd wordt om daar waar nodig deze aan te passen dan wel te optimaliseren.

Bevinding

De aansturing van ontnemingszaken gebeurt door de zaaks-OvJ die leider was van het onderzoek van het gronddelict. Er worden geregeld recherche-overleggen gehouden waarbij de zaaks-OvJ de ontnemingszaken bespreekt. Het RST en de LrC vinden dat de aansturing van het OM voldoende is. Het TFO van het KPC vindt dat een OvJ met financiële achtergrond beter zou kunnen sturen dan een OvJ die geen financiële achtergrond heeft. Zoals reeds onder paragraaf 2.3. is vermeld, is recentelijk een OvJ met financiële expertise aangesteld bij het OM, parket in eerste aanleg.

2.5. Resultaten

Norm

Justitie moet op basis van wet- en regelgeving ervoor zorgen zoveel mogelijk wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Hiertoe moeten vooraf prestatie-indicatoren worden gesteld en achteraf gecontroleerd worden of de beoogde resultaten zijn behaald. Om dit inzichtelijk te maken, is de registratie van alle informatie over de ontneming van belang zodat managementinformatie voorhanden is. Deze informatie is ook noodzakelijk om de effectiviteit te toetsen en verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Het is daarom van groot belang een goed managementinformatiesysteem te hebben waarin deze gegevens geregistreerd worden.

Bevinding

KPC

Het KPC heeft geen specifieke prestatie-indicatoren gesteld voor ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Het TFO van het KPC beschikt niet over een registratiesysteem waarin de gegevens van de ontnemingszaken kunnen worden verwerkt. De cijfers worden in het computerprogramma Excel verwerkt en bijgehouden. Het managementinformatiesysteem bij het KPC, Actpol, is niet ingericht om ontnemingsgegevens in te registreren, aldus de geïnterviewde van het KPC.

Het TFO geeft aan dat het in de afgelopen vijf jaar, zeven ontnemingen heeft behandeld. In zes van deze zaken werd de vordering toegewezen. Het Unithoofd Expertise geeft aan dat drie van deze zaken met een schikking werden afgerond. Er waren zaken met meerdere verdachten waarbij enkelen kozen voor een schikking terwijl anderen gokten op een gunstige uitspraak op de terechtzitting.

Volgens de geïnterviewde van het KPC is het moeilijk om precies aan te geven hoeveel geld de zaken opgeleverd hebben omdat bij schikkingen niet alleen contante geldbedragen worden ontvangen maar ook goederen. Van deze goederen is niet altijd direct een taxatierapport voorhanden. De waarde van de goederen is daardoor bij de schikking niet bekend.

Ondanks herhaalde verzoeken van de Raad aan het OM om de bij bovengenoemde schikkingen ontnomen geldbedragen door te geven, heeft de Raad deze informatie niet ontvangen. De geïnterviewde van het KPC deelt mee dat het KPC over weinig informatie beschikt over de periode 2013 tot 2018. De informatie die beschikbaar is, heeft betrekking op de periode van 2018 tot en met 2023. Hieronder is een overzicht opgenomen van de door het KPC binnengehaalde bedragen.

Tabel 3: Binnengehaalde bedragen 2018-2023.

Jaar	USD	EURO	Naf	AWG
2018	3.570,-	100,-	1.755.506,-	
2019	157.532,-	1.430,-	460.527,-	1.170,-
2020	2.906,-	65,-	347.501,-	
2021	89.047,-	7.630,-	18.081,-	
2022	104.377,-	6.272,-	264.391,-	
2023			28.210,-	

Het TFO weet niet hoeveel zaken er nog op een definitieve beslissing van het OM wachten. Het is ook onbekend voor de organisatie hoeveel geld deze ontnemingen opbrengen.

RST

Het RST heeft wel een managementinformatiesysteem dat kan aangeven hoeveel ontnemingszaken/dossiers bij het CT ingeleverd zijn. De organisatie heeft echter geen informatie over de afhandeling van de zaken. De respondenten van het RST verwijzen voor wat betreft de ontnemingsopbrengsten naar het CT.

OM

Ook het OM geeft aan geen specifieke prestatie-indicatoren te hebben. De organisatie kan niet precies aangeven hoeveel wederrechtelijk verkregen voordeel in het afgelopen tien jaar ontnomen is. Volgens het jaarverslag van 2022 heeft het OM ongeveer een miljoen Nederlands-Antilliaanse guldens aan crimineel vermogen afgepakt. Het geïncasseerde bedrag betrof echter niet alleen de ontnemingen maar ook verbeurdverklaringen, geldboetes en schadevergoedingen. Het ging hierbij om zowel roerend als onroerend goed. Het OM beschikt niet over een managementinformatiesysteem waarin de informatie aangaande de ontnemingsonderzoeken verwerkt en opgeslagen wordt. De Hoofdofficier stelt dat het OM de cijfers niet echt bijhoudt.

Afgelopen tien jaar zijn er drie grote ontnemingszaken behandeld, namelijk de zaak Campo Alegre (2016), de zaak Babel (2018) en de zaak Girasol (2021). In deze zaken ging het om miljoenen Nederlands-Antilliaanse guldens. Verder blijkt dat het merendeel van de officieren die deze zaken behandeld hebben, inmiddels gerepatriëerd is. Vanwege het ontbreken van een goede administratie is de exacte informatie niet meer gemakkelijk voorhanden, aldus het OM.

Wegens proceseconomische overwegingen wordt een groot aantal zaken met een schikking afgedaan. Dit houdt in dat de verdachte op grond van artikel 503b WvSv een geldbedrag aan het Land betaalt of voorwerpen overdraagt ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

CT

Het CT beschikt niet over een centraal managementinformatiesysteem waarin alle gegevens met betrekking tot ontnemingszaken worden opgeslagen. Alle informatie wordt per zaak in het betreffende dossier opgeslagen. Het CT heeft op Curaçao sinds 2016 twee strafzaken met een ontnemingscomponent afgehandeld. Beide zaken zijn geëindigd in een schikking. De ene schikking heeft 200.000 Antilliaanse guldens opgeleverd. Een deel was bedoeld als transactie om strafvervolgung te voorkomen en een deel als schikking voor de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij de andere schikking was in de transactieovereenkomst bepaald dat het bedrag van de ontneming geheim diende te blijven in verband met de privacy van de rekeninghouders.

Op Curaçao is nog geen ontnemingszaak van het CT voor de rechter gekomen. Op Curaçao wachten er momenteel vijf (5) strafzaken bij het CT waarin een ontneming aan de orde is. Wat dit in financieel opzicht betekent kan het CT nog niet zeggen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de focus van het CT de eerste jaren op Sint Maarten lag en dat pas recent de aandacht ook op Curaçaose zaken is gericht.

LrC

De LrC heeft geen prestatie-indicatoren gesteld en beschikt ook niet over een managementinformatiesysteem waarin de resultaten van de ontnemingszaken worden geregistreerd. Nu maakt de LrC gebruik van een "Windows based" systeem om de ontnemingsresultaten bij te houden, aldus de leiding van de LrC. De LrC is bezig met de opbouw van een eigen managementinformatiesysteem, het Larisys, maar dit is nog niet operationeel. De leiding van de LrC geeft aan dat de LrC weinig ontnemingsonderzoeken heeft verricht en verwijst voor de opbrengsten hiervan naar het OM.

3. Analyse

3.1. Wettelijk kader

De Raad is van oordeel dat de wettelijke regelingen die de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel regelen, voldoen aan de verdragen van Wenen en Straatsburg. De bevoegdheden en dwangmiddelen die de wetgeving aanreikt ten behoeve van de opsporingsinstanties bieden voldoende handvaten om het wederrechtelijk voordeel te ontnemen. De Raad constateert uit de interviews en de geraadpleegde dossiers ook dat de opsporingsinstanties gebruik maken van hun bevoegdheden en dwangmiddelen conform de wetgeving.

De Raad is positief over het feit dat de door de wetgeving toebedeelde bevoegdheden en dwangmiddelen door alle betrokken organisaties als duidelijk worden ervaren.

3.2. Beleid

De Raad acht het noodzakelijk dat de Minister van Justitie het algemeen beleid richtinggevend ontwikkelt om de organisaties te faciliteren de gewenste doelstellingen te behalen. De Raad acht het niet specifiek benoemen en prioriteren van wederrechtelijk verkregen voordeel in het Justitieel Strategisch Beleidsplan 2022 – 2025 als een gemiste kans om hierop in te zetten en daarmee duidelijk het signaal te geven dat misdaad niet loont. Immers de in het strategisch beleidsplan genoemde delicten zoals drugssmokkel en mensenhandel zijn gericht op financieel gewin. Het ministerieel beleid zou een goed kompas zijn om de organisaties aan te geven hoe belangrijk de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel voor Justitie is, welke richting Justitie wenst te volgen, welke doelen bereikt moeten worden en welke middelen er hiervoor beschikbaar zijn.

De Raad juicht toe dat het parket van de PG een beleid heeft opgesteld dat de basis biedt voor de jaarplannen. Echter het OM, parket in eerste aanleg en het KPC besteden naar het oordeel van de Raad onvoldoende aandacht aan dit thema in hun jaarplannen. Deze organisaties moeten naar het oordeel van de Raad in hun jaarplannen concrete doelen vaststellen. Zij moeten afstemmen welke resultaten zij wensen te bereiken en welke activiteiten zij daartoe zullen verrichten. Alleen op deze wijze kan later geëvalueerd worden of de gekozen richting de juiste was en in welke mate bijgestuurd moet worden voor een beter resultaat.

Gebrek aan beleid brengt het risico met zich mee dat het gewin dat wederrechtelijk verkregen is onaangetast in het bezit van de verdachte blijft. Dit strookt niet met het uitgangspunt dat misdaad niet mag lonen. Met het oog hierop is de Raad van oordeel dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in beginsel het sluitstuk dient te zijn van de inspanningen die Justitie verricht bij de bestrijding van misdadige activiteiten die criminele winst als oogmerk hebben.

Verder is de Raad van oordeel dat een tussentijdse evaluatie van de behaalde prestaties om het beleid te toetsen, een belangrijke vereiste is om te verzekeren dat de juiste beslissingen genomen worden.

3.3. Organisatie

Het feit dat de meeste diensten met gebrek aan capaciteit kampen kan naar het oordeel van de Raad leiden tot verminderde productiviteit, hoge werkdruk en het niet bereiken van de gestelde doelen. De Raad betreurt het dat als gevolg van het gebrek aan personeel niet alle onderzoeken die voor een ontnemingsmaatregel in aanmerking komen, opgepakt kunnen worden. Dit is ten nadele van de doeltreffendheid van de ontnemingsmaatregel en strookt niet met de gedachte dat misdaad niet mag lonen. De Raad acht het van belang dat ingezet wordt op voldoende capaciteit bij de organisaties om de zich aandienende ontnemingszaken op te kunnen pakken. De Raad verwacht dat nu het OM weer beschikt over een OvJ met financiële deskundigheid meer ontnemingszaken opgepakt kunnen worden en dat het knelpunt dat betrekking heeft op het gebrek aan expertise bij het OM, hiermee opgelost wordt.

De Raad is van oordeel dat het ontbreken van financiële expertise bij het KPC een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de onderzoeken van ontneming van het wederrechtelijk verkregen oordeel. De Raad juicht toe dat de opsporingsorganisaties, waar dit nodig blijkt, op grond van artikel 57a van de Rijkswet Politie gebruik maken van de expertise die bij het RST aanwezig is. De Raad vindt dat het niet kunnen beschikken over de nodige expertise en financiële middelen bij het KPC op gespannen voet staat met artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet Politie dat stelt dat elk van de landen voor een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps zorgdraagt.

3.4. Proces/werkwijze

3.4.1. Fasen

Opstart onderzoek

De Raad merkt op dat de opsporingsorganisaties verschillend zijn ingericht ter uitvoering van de ontnemingsmaatregel. Bij de één is de taakuitvoering specifiek gericht op de ontneming, bij de andere is deze als onderdeel van het hele takenpakket van de eenheid opgenomen. Niettemin is de Raad van oordeel dat de ontneming binnen de context van de inrichtingsplannen van deze organisaties goed geborgd is. De Raad is ook van oordeel dat de werkwijze transparant is en conform de vigerende wetgeving wordt uitgevoerd.

De Raad is van oordeel dat de opsporingsprocedures/werkwijze om bij het Gerecht aannemelijk te maken dat de verdachte wederrechtelijk voordeel heeft verkregen als gevolg van het gepleegde misdrijf, goed in de organisaties vastgelegd zijn. Vanwege het tekort aan mensen en middelen kan de ontneming echter niet in alle organisaties even optimaal uitgevoerd worden. Dit is met name bij het OM, het KPC en de LrC het geval. De Raad onderkent dat het achterhalen van deze criminele winsten heel moeilijk is en veel inspanning vergt.

Besluitvorming

De Raad stelt vast dat de beslissing om een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel conform artikel 503a, eerste lid, van het WvSv, door het OM genomen wordt. Dit heeft de Raad ook uit de doorgenomen dossiers kunnen concluderen. De Raad acht het positief dat de zaaks-OvJ, het onderzoeksteam en het TFO overleg plegen voordat het OM een

besluit neemt. Dit bevordert naar het oordeel van de Raad een goede basis om een weloverwogen besluit te nemen.

De Raad vindt dat het niet binnen de vastgestelde termijn instellen van een vordering tot ontneming bij het gerecht waardoor de inbeslaggenomen goederen teruggegeven moeten worden, als zeer ongewenst. Dit geeft geen goed signaal richting gemeenschap en doet naar het oordeel van de Raad inbreuk aan het imago van de hele keten. In het bijzonder geeft een dergelijke omissie geen goed signaal aan criminelen die door deze handeling de dans ontspringen en ervan doorgaan met crimineel activiteiten verworven goederen. Het getuigt ook niet de stelling dat misdaad niet mag lonen. De Raad is daarom van oordeel dat het OM een goede administratie moet bijhouden en onder alle omstandigheden moet voorkomen dat de vastgestelde termijn van twee jaar voor het indienen van de vordering tot ontneming bij het Gerecht wordt overschreden.

In Nederland is het namelijk zo geregeld dat de goederen binnen zes weken kunnen worden vervoerd waarna het geld op een rekening blijft staan totdat de zaak uitgedeed is (Aanwijzing inbeslagneming artikelen IV.#.1 en IV.3.3). De Raad denkt dat een verkenning van dit terrein door Justitie interessante mogelijkheden kan opleveren om de lokale vervoering te optimaliseren.

3.4.2. Samenwerking

De Raad juicht toe dat er een goede samenwerking is tussen de diensten die bij de ontneming betrokken zijn, hoewel deze samenwerking niet op structurele wijze is geregeld. Alle geïnterviewden hebben zich loffelijk hierover uitgelaten. De Raad is echter van oordeel dat de samenwerkingsvormen niet van persoonlijke inzet afhankelijk moeten zijn maar geregeld moeten worden in duidelijk overeengekomen en vastgelegde protocollen. De Raad is van oordeel dat de Minister van Justitie de mogelijkheid moet onderzoeken om ook met de financiële instellingen een protocol te sluiten. Het sluiten van een protocol bevordert de voortvarendheid van de levering van informatie over de geldelijke status van de verdachte. Het gaat om het vastleggen van onderlinge afspraken over onder meer de voortvarendheid waarmee en de wijze waarop de gegevens door de financiële instellingen geleverd dienen te worden. Dit bevordert het proces bij indiening van 'vordering gegevens' van de officier van justitie op grond van artikel 177 b WvSv teneinde inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht.

Het is de Raad opgevallen dat vooral het RST veel benaderd wordt voor ondersteuning. De Raad juicht dit toe maar wijst evenwel op het gevaar dat de organisaties die met een tekort kampen, hierdoor in een afhankelijkheidspositie terecht zouden kunnen komen. De Raad vreest ook dat dit kan leiden tot gemakzucht bij de verantwoordelijke autoriteiten omdat de nood hierdoor minder nijpend lijkt.

3.4.3. Aansturing

De Raad merkt op dat er bij de opsporingsorganisaties verschillende aansturingsplatformen zijn ingericht. De Raad is van oordeel dat een goede aansturing van het ontnemingsproces belangrijk is voor de realisatie van de gestelde doelen en een juiste uitvoering van de wettelijk

voorgeschreven procedures. De Raad acht het daarom noodzakelijk dat daar waar deze aansturing aan kwaliteit ontbeert dan wel als zwak ervaren wordt, prioriteit moet worden gegeven aan de optimalisering hiervan. In dit kader is de Raad verheugd dat een nieuwe OvJ met financiële achtergrond is aangesteld.

3.5. Resultaten

De Raad acht het een gemis dat het informatiesysteem bij het OM niet gericht is op het verwerken en produceren van managementgegevens over de financiële waarde van de ontnemingszaken. Dit heeft tot gevolg dat als OvJ's repatriëren bepaalde managementinformatie niet direct beschikbaar is. Het beschikken over en het kunnen analyseren van data is van cruciaal belang om inzicht te krijgen in de ontnemingsresultaten en om juiste beslissingen ter zake van het beleid te kunnen nemen.

De Raad acht het ontbreken van een registratiesysteem waar de informatie over de ontnemingsonderzoeken in wordt verwerkt en opgeslagen een gemis. De Raad vindt dat de opsporingsinstanties meer moeten inzetten op het verzamelen, verwerken, behouden en gebruiken van deze essentiële managementinformatie. Registratie is ook belangrijk voor het kunnen uitvoeren van toezicht en controle op de toepassing van bevoegdheden en dwangmiddelen. Wegens het gebrek aan deze informatie is de effectiviteit van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel niet duidelijk vast te stellen.

De Raad is van mening dat er ruimte is bij het KPC om meer aandacht te geven aan de ontnemingsmaatregel. In de verscheidene jaarplannen worden het opleiden van TFO-medewerkers en het witwassen wel benoemd zonder dat hieraan prestatie indicatoren verbonden worden. Een hogere prioritering kan worden bereikt door het specifiek benoemen van de ontnemingsonderzoeken in de jaarplannen en het vaststellen van de hiermee verband houdende prestatie indicatoren. Dit laatste geldt onverkort voor de overige opsporingsorganisaties.

De Raad is van oordeel dat het bestuur (de minister) een hogere prioriteit moet toebedelen aan de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel zodat deze meer tot zijn recht komt. Immers, het niet specifiek benoemen van de ontneming in het strategisch justitieel beleidsplan, het feit dat de lokale opsporingsdiensten steeds bij het RST moeten aankloppen vanwege het niet zelf in huis hebben van capaciteit en expertise en het moeten laten liggen van onderzoeken vanwege dit gebrek, getuigen niet dat ontneming de noodzakelijke prioriteit geniet. Deze prioriteit kan vorm krijgen door de lokale diensten zodanig te versterken dat zij voor de aanpak van ontnemingsonderzoeken, qua capaciteit en financiële expertise, voldoende toegerust zijn. Alleen op deze manier kan Justitie zoveel mogelijk wederrechtelijk verkregen voordeel ontnemen en daarmee duidelijk het signaal afgeven dat misdaad niet loont.

3.6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. In hoeverre is het bij wet- en regelgeving aangereikte ontnemingsinstrumentarium toereikend om de opsporingsorganisaties in staat te stellen het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (paragrafen 2.1 en 2.2)?

De bestaande wetgeving biedt voldoende bevoegdheden en dwangmiddelen om een ontnemingsprocedure op te starten en met goed gevolg af te ronden.

2. In hoeverre zijn de betrokken organisaties op sterkte qua middelen, bemensing en deskundigheid om de ontnemingszaken succesvol af te handelen (paragraaf 2.3)?

Niet alle organisaties die belast zijn met de behandeling van de ontneming hebben voldoende (kwalitatief) personeel en middelen om de ontnemingszaken met succes af te ronden. Hierdoor kunnen niet alle ontnemingsonderzoeken worden opgepakt en afgehandeld. De organisaties doen wel al het mogelijke om de zaken die aangepakt worden zo goed mogelijk af te handelen.

3. Welke procedures of werkwijze hanteren de organisaties om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (paragraaf 2.4)?

Er worden procedures gehanteerd om een ontnemingszaak op te starten en om een besluit te nemen over de vordering van de ontneming. Voorts werken de opsporingsorganisaties samen en worden de ontnemingszaken aangestuurd in verschillende platformen.

4. In hoeverre is het doel dat de wetgever beoogt met de invoering van de ontnemingsmaatregel bereikt (Paragraaf 2.5)?

Het doel dat de wetgever beoogt met de invoering van de ontnemingsmaatregel is om zoveel mogelijk wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en zo het signaal uit te doen gaan dat misdaad niet loont. De Raad kan niet vaststellen in hoeverre dit doel is bereikt, omdat er geen prestatie-indicatoren zijn en bovendien managementinformatie ontbreekt.

Het antwoord op de centrale vraag:

In hoeverre is Justitie in Curaçao toegerust om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en in hoeverre voldoet deze maatregel aan zijn doelstelling?

De Raad is van oordeel dat de toerusting van de opsporingsorganisaties om ontnemingsonderzoeken te verrichten vatbaar is voor verbetering. Weliswaar is er een wettelijk kader dat voldoende waarborg biedt, maar er is onvoldoende beleid, er is een tekort aan zowel kwantitatief als kwalitatief personeel en middelen en managementinformatiesysteem ontbreken.

3.7. Reactie Minister van Justitie bij wederhoor

Bij wederhoor heeft de Minister van Justitie een toelichting gegeven op inspanningen die binnen zijn ministerie verricht worden om op doeltreffende wijze het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Hij noemde hierbij het meerjarig instroomplan voor 2023 tot en met 2026 om personeel te werven voor onder meer het KPC en de LrC. Ook gaf de Minister van Justitie aan dat er financiële middelen zijn toegewezen op de kapitaaldienst.

Bij het KPC zullen organisatorische wijzigingen worden doorgevoerd om de Recherche Informatie Dienst beter te ondersteunen en de expertise te vergroten. Voorts zal aandacht worden besteed aan opleidingen en trainingen om zodoende een hogere prioriteit te geven aan strafrechtelijke onderzoeken. Verder geeft de Minister van Justitie aan dat de uitvoeringsorganisaties bij de formulering van hun doelstellingen ook aandacht besteden aan de afhandeling van onderzoeken betreffende de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

3.8. Slotbeschouwing

De Raad vindt het vertrouwenwekkend dat de personele en financiële tekorten bij met name het KPC en de LrC spoedig zullen worden opgelost. De Raad hoopt dat hierdoor de afhankelijkheid van andere diensten geminimaliseerd wordt. De Raad vindt het positief te vernemen dat de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel meer aandacht gaat krijgen en hoopt dat in de toekomst meer crimineel verworven vermogen wordt afgepakt om zodoende aan te geven dat misdaad niet loont. Zoals reeds aangegeven, is de Raad van oordeel dat de aandacht van Justitie tot uitdrukking moet komen in de vermelding van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel in genoemde beleidsdocumenten, de vaststelling van prestatie-indicatoren en de evaluatie van de uitvoering.

De meeste geïnterviewden hebben aangegeven dat het opgeheven Afpakteam in het verleden heel goed werk heeft verricht en daarmee duidelijk maakte dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel een hoge prioriteit bij Justitie genoot. In zijn rapport "Afpakteam Curaçao" van 2017 concludeerde de Raad dat de algemene doelstelling van het Afpakteam, aan te tonen dat misdaad niet loont" behaald is. Hierbij was één van de aanbevelingen om te overwegen het Afpakteam een permanente status te geven. In zijn "Aanwijzing afpakken (2017.02)" onderstreepte de Procureur-Generaal de doelstelling van het Afpakteam hetgeen de behoefte aan een dergelijk team wel aangaf. De Raad constateert dat Justitie nu een andere aanpak voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel hanteert, namelijk door de ontneming bij de opsporingsorganisaties zelf te borgen. De Raad heeft geen bezwaren tegen een dergelijke aanpak maar betreurt wel dat de beschikbare managementinformatie te beperkt is om te beoordelen of met de nieuwe aanpak dezelfde of betere resultaten worden bereikt.

4. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen.

Aan de Minister van Justitie

1. Geef de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel een hogere prioriteit op de justitiële agenda door het onder meer op te nemen in het justitieel strategisch beleidsplan.
2. Onderzoek de mogelijkheid om een protocol te sluiten met lokale bankinstellingen voor digitale aanlevering van bankgegevens.

Ten aanzien van het OM (parket in eerste aanleg)

3. Gebruik een informatiesysteem dat het ook mogelijk maakt om cijfermateriaal te registreren en te analyseren.
4. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om een optimale bedrijfsvoering te borgen.
5. Benoem in het jaarplan concrete doelen en stel specifieke prestatie-indicatoren vast.

Ten aanzien van het CT

6. Draag zorg voor de invulling van de vacatures, te weten twee OvJ's, een parketsecretaris en een administratieve medewerker.

Ten aanzien van het KPC

7. Draag zorg voor de invulling van de vacatures bij het TFO, te weten twee senior financieel rechercheurs en vijf financieel rechercheurs.
8. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om trainingen en cursussen te verschaffen aan het personeel van het TFO en om specialistische diensten in te kopen.
9. Gebruik een informatiesysteem dat het mogelijk maakt om cijfermateriaal optimaal te registreren en analyseren.
10. Benoem in het jaarplan concrete doelen en stel specifieke prestatie-indicatoren vast.

Ten aanzien van de LrC

11. Draag zorg voor de invulling van de vacatures, te weten een coördinator en een rechercheur voor het Team Criminele Inlichtingen (TCI) en twee senior tactisch rechercheurs en een tactisch rechercheur.
12. Draag zorg voor voldoende financiële middelen om trainingen en cursussen te verschaffen aan het personeel en om specialistische diensten in te kopen.

