

# Het ei van Columbo?

## Evaluatie van project Financieel rechercheren

**W. Faber, A.A.A. van Nunen**

Oss, Faber organisatievernieuwing

**Bestelling:** Faber organisatievernieuwing, tel. 0412-69646, e-mail: [info@fabers.nl](mailto:info@fabers.nl)

Kenmerk: [EWB 01.027](#)

### Samenvatting

#### Aanleiding evaluatie

In december 1995 kwam een door de Raad van Hoofdcommissarissen ingestelde werkgroep tot aanbevelingen om financieel rechercheren verder te ontwikkelen. Ter uitvoering van de aanbevelingen ging in oktober 1996 het Project Financieel Rechercheren van start. Onder aansturing van een breed samengestelde stuurgroep is vanaf dat moment gewerkt aan de doelstelling om financieel rechercheren tot een integraal onderdeel te maken van de handhavingsketen. Het project kende oorspronkelijk een looptijd van drie jaar, die eenmaal met 2 jaar en eenmaal met zes maanden is verlengd tot en met uiteindelijk juni 2002.

In 1997 kwam de stuurgroep met een interim-advies dat heeft geleid tot de oprichting van interregionale fraudeteams en een landelijk loket horizontale fraude (het IFT-concept). Volgend op het interim-advies verscheen eind 1997 het eindrapport van de stuurgroep met diverse aanbevelingen. Daarmee werd de ontwikkelfase van het project afgesloten. De stuurgroep werd gevraagd ook leiding te geven aan de implementatie van de door haar gedane aanbevelingen.

Op voorstel van de stuurgroep werd een eindevaluatie in het vooruitzicht gesteld van het IFT-concept en een evaluatie van het totale project financieel rechercheren waaruit die structuur was voortgekomen. Besloten werd om onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van justitie (WODC), de evaluatie uit te besteden aan een extern bureau. De evaluatie is uitgevoerd in de periode maart 2001 tot en met februari 2002 onder de noemer 'Evaluatie project financieel rechercheren'.

#### Vraagstelling

De evaluatie is vertrokken vanuit de volgende vraagstelling:

- *In hoeverre is het gelukt om financieel rechercheren te integreren in de handhavingsketen?*
- *In hoeverre heeft het Project Financieel Rechercheren hieraan bijgedragen?*

Het onderzoek diende tevens het karakter te hebben van *eindevaluatie* van het IFT-concept. Dat hield in dat de evaluatie van het project financieel rechercheren ook actueel antwoord diende te geven op de dubbele probleemstelling die aan de tussenevaluatie van het IFT-concept in 1999 ten grondslag lag, te weten:

- *Welke positieve en/of negatieve (neven-)effecten heeft de gekozen organisatiestructuur (inrichting landelijk bureau fraude en interregionale fraudeteams) voor de bestrijding van fraude?*
- *Wat is de potentie van het interregionaal clusteren van kennis en expertise gezien vanuit de invalshoek fraude-bestrijding?*

Aanvullend werd gevraagd om actualisatie van de ontnemingsresultaten.

#### Onderzoeksmethodiek

Tijdens de evaluatie zijn de volgende (kwantitatieve en kwalitatieve) onderzoeksinstrumenten ingezet.

- In de maanden juni tot en met november 2001 werden 155 respondenten geïnterviewd.
- In juni, september en oktober 2001 zijn in vijf sessies totaal 99 vertegenwoordigers van de IFT's en het Financieel ExpertisePlatform Politie individueel bevraagd met een elektronisch vragensysteem.
- Een aantal kwantitatieve analyses heeft plaatsgevonden, van respectievelijk:
  - Compasgegevens over de ontnemingsgegevens van de arrondissementsparketten (1996 tot en met 30 april 2001);
  - de ontnemingsgegevens van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (1996 tot en met 30 april 2001);
  - de ontnemingsgegevens van het Centraal Justitieel Incassobureau (1996 tot en met 30 april 2001).
- Totaal zijn ruim 9.000 pagina's aan beleidsdocumenten geanalyseerd.
- Er is in januari 2002 een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder 2.754 cursisten die hebben deelgenomen aan opleidingen terzake financieel rechercheren.

De peildatum voor de gegevensverzameling was 30 april 2001. Een aantal kwalitatieve gegevens over de periode daarna zijn nog meegenomen.

### **De beleidskeuze voor het project**

De keuze voor het Project Financieel Rechercheren is de uitkomst van een incrementeel beleidsproces dat is gevoed door diverse in meer of mindere mate samenvallende beleidskeuzes. Het ontwikkelingstraject heeft de karakteristieken van pragmatisch werken volgens het concept van 'trial and error'. Dat heeft met name bij het snel van de grond trekken van het project grote voordelen gehad. Gaandeweg het traject heeft deze incrementele methode aan effectiviteit ingeboet. Aan de toegenomen noodzaak van sturing en systematische planning en evaluatie is vervolgens onvoldoende tegemoet gekomen.

Het project is niet vertrokken uit een vaststaande probleemdefinitie. Er is niet één oorspronkelijke vertreksituatie die als ijkpunt kan dienen ter beoordeling van de voortgang en de kwaliteit van de gerealiseerde oplossingen. Mede als gevolg daarvan heeft het binnen het project aan een duidelijke koers en eindcoördinatie van de verschillende ontwikkelingslijnen ontbroken. Een pragmatische werkwijze loopt als een rode draad door het project FR heen en is bepalend geweest voor inrichting, sturing en voortschrijdende ontwikkeling van het project.

Naar de redenen waarom het in de jaren voor 1996 niet lukte om financieel rechercheren binnen de reguliere politie verankerd te krijgen is destijds onvoldoende naspeuring gedaan. De stuurgroep heeft in het Eindrapport vier factoren aangewezen als gevolg waarvan financieel rechercheren onvoldoende van de grond kwam:

- gebrek aan deskundigheid;
- ontoereikende schaalgrootte;
- inhoudelijke ontwikkeling van financieel-economische criminaliteit;
- ontoereikende wetgeving.

Het is de vraag of dit ook daadwerkelijk de factoren zijn die het moeizame ontwikkelingsproces van het financieel rechercheren in de jaren 1994, 1995 en 1996 verklaren. Het antwoord daarop is ontkennend. De factoren spelen randvoorwaardelijk in meer of mindere mate een rol, maar ook als er aan voldaan is, biedt dat geen garantie op integratie van financieel rechercheren. Die integratie heeft vooral te maken met de beleving van financieel rechercheren op uitvoerend niveau bij zowel politie als OM. Financieel rechercheren gedefinieerd als de bestrijding van financieel-economische criminaliteit kan, behoudens daarvoor specifiek aangewezen specialisten, op weinig aandacht rekenen binnen politie en OM. Belangrijkste oorzaak daarvoor is een geringe beleving van de ernst van dit type criminaliteit.

Financieel rechercheren gedefinieerd als de inzet van financieel-technische en administratieve instrumenten en het vanuit financieel-technische invalshoek beoordelen van onderzoeksgegevens kan op een bredere belangstelling rekenen. Het project financieel rechercheren heeft als belangrijkste

resultaat bijgedragen aan dat bewustzijn. Tussen bewustzijn en uitvoering in de praktijk zit wel een verschil. De uitvoering ervaart financieel rechneren als iets wat teveel inbreuk maakt op de normale routine die al alle aandacht opeist. Het kost in de beleving bovendien tijd, waarbij het aan overtuiging ontbreekt dat het succes die extra tijdsinvestering de moeite waard maakt.

De nationale aandacht voor de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit is dominant geworden ten opzichte van het financieel rechneren, terwijl juist voor het laatste in het veld van politie en OM meer belangstelling bestaat dan voor het eerste. Hoewel de begrippen financieel-economische criminaliteit en financieel rechneren een totaal verschillende betekenis kennen, worden ze in de praktijk nogal eens aan elkaar gelijk gesteld en in één adem genoemd. Dat lijkt samen te hangen met de volgende factoren:

- In de belevingswereld van het veld (met name voor wat betreft het niveau van de uitvoering in het OM en bij de politie) en bij het bredere publiek roept de term 'financieel' associaties op met fraude.
- In de media worden fraudezaken groot uitgemeten. Operatie Clickfonds, de zaak Peper, de Bouwfraude, en de HBO-fraude zijn in het oog springende voorbeelden die voeding geven aan de associatie financieel rechneren en fraude.
- In het krachtenveld zijn er weinig actoren die hun bestaan ontleen aan het financieel rechneren en vele die gericht zijn op financieel-economische criminaliteit.
- De diverse kabinetsnota's en jaarlijkse voortgangsrapportages roepen niet alleen qua naamgeving, maar ook qua inhoud sterke associaties op met fraudebestrijding.
- Het voordeel van het terrein van de financieel-economische criminaliteit is dat het, ondanks het grote aantal actoren, toch gemakkelijk is af te bakenen.

De sterke positie van de Coördinatie Commissie Fraude in de beleidsontwikkeling ten aanzien van fraude, heeft de oriëntatie van het project Financieel Rechneren op de bestrijding van financieel-economische criminaliteit versterkt.

De politie heeft destijds mede voor intensivering van het financieel rechneren gekozen om zich te kunnen meten met de BOD'en, maar in die doelstelling is zij niet geslaagd. De keuze is niet doorvertaald in bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden, opleidingsvereisten en uitdagendheid van het werk. De eenzijdige wijze van rekruteren van politiemensen lijkt vanuit het perspectief van financieel rechneren en het bestrijden van financieel-economische criminaliteit achterhaald. De opbouw van het nieuwe politieonderwijs 2002 speelt daar op in, maar de doorwerking daarvan zal pas op langere termijn zichtbaar zijn. Als de randvoorwaarden niet veranderen, blijven politie (en ook het OM) zitten met een vrij homogeen personeelsbestand dat gemiddeld in dezelfde dingen goed is en ook in dezelfde dingen niet goed. Differentiatie en specialisatie is geboden, wil de politie tenminste een rol blijven spelen op het terrein van de bestrijding van de financieel economische criminaliteit en ernst maken met het benutten van de mogelijkheden die financieel rechneren biedt.

Door de stuurgroep is onvoldoende gestuurd op de ontwikkelingen van Landelijke Fraudecapaciteit voor het LRT, het Interim-advies, de deelrapportages (Georganiseerde Criminaliteit, Horizontale Fraude, Ontneming en Deskundigheid), het rapport Zicht op fraude, en het Eindrapport Financieel Rechneren. Vanuit zijn opdracht zou de stuurgroep zich hebben kunnen opwerpen als centraal sturend orgaan op de verschillende ontwikkelingslijnen. De stuurgroep heeft de parallel-ontwikkelingen als feiten geaccepteerd. In plaats van te interveniëren heeft men geprobeerd de plannen (in een laat stadium) zodanig te buigen dat ze enigszins in elkaar leken te passen. De weeffouten die dat heeft opgeleverd, hebben doorgewerkt op de implementatie.

Het ontbreken van prikkels voor sturing is voor een belangrijk deel terug te voeren op een omissie die meer in nieuwe projecten binnen politie en OM is aangetroffen. Er wordt in het kader van deze projecten veel energie gestoken in het ontwerp van nieuwe concepten. Het ontbreekt alleen aan een analyse van de omstandigheden en krachtsverhoudingen waaronder die concepten moeten worden geïmplementeerd. Geen enkele van de plannen betreffende het project financieel rechneren en daarbinnen van het IFT-concept, kennen een veranderkundige analyse en/of een (op basis daarvan) uitgestippeld scenario met kansen en bedreigingen en de wijze waarop daar mee om te gaan. De nota die de nieuwe structuur van de bovenregionale recherche beschrijft is daarvan het meest recente voorbeeld.

Er is door de (implementatie)stuurgroep en in het verlengde daarvan door functioneel verantwoordelijken, te weinig ingegrepen en regie gevoerd op een aantal vraagstukken waarvan het ten dele verklaarbaar is dat ze zijn opgetreden in een groot project. Die vraagstukken hebben teveel een eigen beloop kunnen krijgen met stagnatie van het ontwikkelingsproces als gevolg. Het betreft:

- de ontwikkeling van opleidingen;
- de ontwikkeling van de handhavingsarrangementen;
- de onduidelijkheid over de positie van het Landelijk Bureau Fraude;
- de ontwikkeling van het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS).

### **Inrichting van het project**

De voor het project Financieel Rechercheren gekozen overkoepelende doelstelling (integratie van financieel rechercheren in de handhavingsketen) was te ambitieus. Door de doelstelling zo te formuleren was, gezien de vertreksituatie, bij voorbaat duidelijk dat ze niet haalbaar was. Begrijpelijk is daarom dat de doelstelling weinig waarde heeft gehad voor de operationalisering van het project. Daarvoor was de doelstelling te visionair en te weinig onderbouwd. Achteraf blijkt ze meer te hebben gediend als motto dan als doel, met als belangrijkste functies het trekken van de aandacht en het onderstrepen van de importantie van het project. De ambitieuze doelstelling is ook niet vertaald in een inschatting van de projectcapaciteit die daarvoor nodig zou zijn. Respondenten verschillen nauwelijks van mening over het grote verschil tussen ambitie (nog los van het feit of die wel gerealiseerd had kunnen worden) en de beperkte middelen die zijn ingezet om dat doel te bereiken.

Het projectbureau heeft voor een onmogelijke opdracht gestaan. Het optreden van de vertegenwoordigers van het projectbureau, de projectleiders in het bijzonder, om het desondanks voor elkaar te krijgen, heeft breed in het onderzoeksveld respect afgedwongen.

De structuur van het project FR is vooral een ontwikkelstructuur geweest, waaruit adviezen voortkwamen die formeel gesproken ter besluitvorming aan beslissers buiten de structuur werden voorgelegd. De projectstructuur was geen lijnorganisatie en had geen bevoegdheden op basis waarvan bijvoorbeeld de IFT's rechtstreeks konden worden aangestuurd. Gezien de brede samenstelling en verdeeldheid van het veld was dat begrijpelijk. Alleen is de ambitie van het project niet in overeenstemming geweest met haar mogelijkheden.

Vanuit de BOD'en, de marktsector en de politie komt het signaal dat de stuurgroep te eenzijdig de aandacht heeft gelegd op het totstandkomen van de structuur en te weinig op wat met die structuur moest worden bereikt. Met name verwachtten zij van de (implementatie)stuurgroep dat inhoud werd gegeven aan het fraudebestrijdingsbeleid en aan het fenomeen financieel rechercheren in het algemeen.

Om een project te kunnen beheersen zijn normen nodig. Maatstaven die het uitgangspunt vormen voor bijvoorbeeld de kwaliteit, doorlooptijd en kosten en waaraan de aangetroffen werkelijkheid wordt getoetst. Aan deze normen heeft het ontbroken waardoor het project een weinig planmatig verloop heeft gekend. Aan de andere kant was het project ook niet eenduidig planbaar vanwege de vele afhankelijkheden met organisaties waarop vanuit het project geen formele invloed kon worden uitgeoefend. Het ontbreken van een heldere normering manifesteerde zich o.a. in de doorlooptijd van het project en van deelprojecten. Van een overallplanning is geen sprake geweest. Toegezegde opleverdatums zijn herhaaldelijk vervangen door nieuwe. Overschrijding van deze datums had verder ook weinig consequenties.

Het is moeilijk voor te stellen dat een zo grote hoeveelheid verschillende processen door het projectbureau is gefaciliteerd. Daarvoor bestaat bij de respondenten in het veld veel respect. Maar desondanks is de workload ten opzichte van de beperkte projectcapaciteit te groot geweest. Er is eigenlijk geen sprake geweest van één project Financieel Rechercheren maar van meerdere projecten. Dat het projectbureau niet aan de druk is bezweken heeft te maken met de kwaliteit en inzet van de personele bezetting, maar is ook het positieve gevolg van de gedeelde coördinatie met het veld. Daaronder wordt verstaan dat verschillende organisaties en overlegsituaties in het veld min of

meer autonoom en onbewust, mee zijn gaan coördineren, met name op activiteiten die in de lijn lagen van hun eigen bestaansrecht.

## **Projectmonitoring**

Het projectbureau en de hoofden van de IFT's en de OM-fraudeteams hebben de implementatiestuurgroep gemiddeld een te rooskleurig beeld geschetst van de voortgang van projectactiviteiten, of de snelle oplosbaarheid van opgetreden knelpunten. In de diverse voortgangsrapportages en de besprekingsverslagen van de stuurgroep zijn veel datums genoemd waarop producten en (tussen)resultaten gereed zouden zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de handhavingsarrangementen, het FRIS, de opleidingsproducten en de criminaliteitsbeelden. Op een enkele uitzondering na, zijn die datums niet gehaald en repeterend vervangen door een nieuwe datum. De stuurgroep heeft dit laten gebeuren en niet de voor de hand liggende metavraag gesteld 'hoe kan het dat datums steeds niet worden gehaald?'.

Overigens heeft de stuurgroep wel veel andere kritische geluiden laten horen, die voor een groot deel achteraf gezien de spijker behoorlijk op de kop sloegen. Die geluiden hebben de projectleiders en betrokken leden van IFT's en OM-fraudeteams teveel weggewuifd en weerlegd met argumenten die achteraf niet valide blijken te zijn geweest. Anders dan in de ontwikkelfase, is in de implementatiefase de stuurgroep te weinig gebruikt om bij te dragen aan oplossingen en het doorhakken van knopen. Het is daardoor een klankbordgroep geworden. De implementatiestuurgroep heeft dit laten gebeuren maar beschikte niet over de inhoudelijke kennis om de eigen verontrusting te kunnen staven. Ze kwam meer voort uit intuïtie en ervaring. De veelal losse kritische opmerkingen van de (implementatie)stuurgroep zouden heel goed als kwaliteitscriteria kunnen hebben gediend om de voortgang, inhoudelijke opbrengsten en het rendement van oplossingen te monitoren. Overigens komt het gedrag van de projectleiding en overige betrokkenen voort vanuit goede bedoelingen. De betrokkenheid van het projectbureau en de IFT's/OM-fraudeteams bij het project en de drive om het goed te laten lopen heeft ertoe geleid dat meer is toegezegd dan kon worden waargemaakt. Er is sprake geweest van enig 'wishful thinking' terwijl men ook zeer zijn best gedaan om zaken in goede banen te leiden. Daar staat tegenover dat hiërarchisch boven hen geplaatste niveaus ook niet altijd hebben zitten wachten op problemen.

## **Interim-advies en Eindrapport Financieel Rechercheren**

Het interim-advies voor de bestrijding van de horizontale fraude heeft de planontwikkeling tijdens de ontwikkelfase doorkruist. Besluitvorming en de aanvang van de implementatie van het advies hadden al plaatsgevonden vóór het verschijnen van het eindrapport Financieel Rechercheren. De aandacht van het project Financieel Rechercheren en het direct betrokken veld werd in de richting getrokken van die implementatie. Dat is bepalend geweest voor de verdere richting die het project Financieel Rechercheren is ingeslagen. Het heeft mede bijgedragen aan het verschuiven van het zwaartepunt van het project naar de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

Het Eindrapport Financieel Rechercheren bevat, inclusief de onderliggende deelrapportages, een groot aantal aanbevelingen. De aanbevelingen zijn tijdens het project Financieel Rechercheren een eigen leven gaan leiden. Er is bij interpretatie en uitvoering niet teruggevallen op de achterliggende visie en motivering. Daardoor hebben de aanbevelingen het karakter gekregen van een doel op zich. De aanbevelingen zijn ook niet ten opzichte van elkaar en de overkoepelende doelstelling van het project geprioriteerd. Op het niveau van de deelprojecten waren vrijwel alle aanbevelingen geadresseerd aan de projectleiding. Mede daardoor is het projectbureau teveel belast. De aanbevelingen lijken vooral te zijn ingegeven door normatieve opvattingen op basis van een gewenste ideaaltypische toestand en niet door nadere analyse en onderzoek. De uitwerking van de aanbevelingen is vooral instrumenteel vertaald. Aan cultuuraspecten is te weinig aandacht besteed.

## **Deskundigheid**

In deze evaluatie zijn wij verschillende normeringen tegengekomen voor wat betreft de te verwachten prestaties op het terrein van deskundigheidsbevordering. Welke verwachting ook als uitgangspunt wordt genomen: het resultaat van al die inspanningen in bijna vier en een half jaar was per peildatum desalniettemin teleurstellend. Zowel voor wat betreft het aantal mensen dat uiteindelijk binnen politie

en OM op het terrein van financieel rechercheren is opgeleid, als de opleidingsproducten die tot stand zijn gebracht. Daarbij past de relativering dat de aanvankelijke prognose van de aantallen op te leiden medewerkers in relatie tot de daarvoor beschikbare periode niet realistisch is geweest. De prognose was ook niet onderbouwd en meer wenselijk dan haalbaar.

Uit de gesprekken met het veld komt wel breed naar voren dat de opleidingsvraag het aanbod sterk zou overtreffen. Ook die constatering behoeft nuancering. Het aantal aanvragen voor bijvoorbeeld het Zelfstudiepakket Financieel Rechercheren lijkt op zichzelf indrukwekkend, maar afgezet tegen de prognoses valt het fors lager uit. Afgezet tegen de sterkte van de totale politie is met het pakket ongeveer 10% van de executieve doelgroep bereikt.

In het veld wordt van het zelfstudiepakket niet veel impact verwacht op de ontwikkeling van het financieel rechercheren. Men ziet de opgedane kennis als behorende tot de basisvorming maar verwacht daarvan geen grote impuls voor het financieel rechercheren. Anders ligt dat voor de opleidingen op met name deskundigheidsniveau 5. De spanning tussen een grotere vraag dan er wordt aangeboden heeft vooral betrekking op dat niveau.

De bijdrage aan het overkoepelende doel (integratie van financieel rechercheren) is vanuit de daadwerkelijk gerealiseerde opleidingsresultaten beperkt. Het ontwikkelingsproces van opleidingen is op zichzelf een voorbeeld geworden van niet-geïntegreerd optrekken van politie en OM. Ondanks de nadrukkelijke opdracht om gezamenlijk opleidingen te ontwikkelen, is dat niet van de grond gekomen.

De stagnatie in de opleidingsontwikkeling is door velen waargenomen. In de aanpak ervan is de aandacht meer uitgegaan naar de inhoudelijke dan de veranderkundige dimensie van het ontwikkelingsproces. Toezeggingen dat er verbeteringen zouden komen, werden ondanks het herhalend karakter daarvan, graag aanvaard. De opleidingsplanning is zelfs niet bij benadering gehaald. Het verschil per opleidingsniveau, maar gemiddeld bedraagt de vertraging van het ontwikkelingsproces twee jaar. Los van wat er kan worden geconstateerd over het ontwikkelingsproces van opleidingen, zijn de oordelen over de kwaliteit van het opleidingsaanbod positief.

Er is veel energie gestoken in het ontwikkelen van het aanbod van opleidingen. Het wenselijke opleidingsvolume (vanuit het veld gezien en vanuit de doelstelling om financieel rechercheren tot integraal onderdeel te maken van de handavingsketen) is niet in beeld gebracht. Daardoor bestaan er maar weinig noties over hoeveel opleiding op een bepaald niveau nodig is en waarom.

Het project Financieel Rechercheren heeft zich te weinig verdiept in de factoren die randvoorwaardelijk zijn om de kennis ook in praktijk te kunnen brengen.

### **Instrumentontwikkeling**

De ontwikkeling en implementatie van instrumenten om financieel rechercheren in praktijk vorm te geven hadden het hart zullen zijn van het project. De ontwikkeling van het instrumentarium is te laat tijdens het project van de grond is gekomen en mede daardoor heeft het project op dit punt nog te weinig concreet resultaat opgeleverd. Men wijt dit aan het feit dat de projectaandacht teveel is uitgegaan naar de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en te weinig naar het financieel rechercheren. De inmiddels in gang gezette proeftuinen in het veld lijken een goede methode om tot toepasbare instrumenten van financieel rechercheren te komen en inzicht te verkrijgen in de praktische uitvoeringsproblemen die daarmee mogelijk samenhangen.

### **Wetgeving**

Het taakveld en het onderwerp wetgeving hebben tijdens het project niet kunnen rekenen op een brede belangstelling. De weinige respondenten die iets over het onderwerp wisten te melden, wijten dat aan de vermenging van de onderwerpen die ressorteerden onder het taakveld met de taken van reguliere organisaties als het BOOM en de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie. Gaandeweg zijn de aanbevelingen van de agenda van het project afgevoerd.

## Het IFT-concept

De stuurgroep financieel rechercheren was van mening dat er een afzonderlijke organisatorische voorziening diende te komen om de aandacht voor de bestrijding van de horizontale fraude, en de daarvoor noodzakelijke menskracht en kennis, te waarborgen. Als gevolg van de jarenlange aandacht voor intensivering van de bestrijding van de ISMO-fraude (met name belastingfraude en sociale-zekerheidsfraude) kon de aanhoudende roep vanuit de marktpartijen om ook aandacht te besteden aan de bestrijding van de horizontale fraude niet langer worden genegeerd.

De bestrijding van die horizontale fraude heeft met de komst van de IFT's (Interregionale Fraudeteams) een belangrijke impuls gekregen of is, beter gezegd, eigenlijk voor het eerst tot leven gewekt. Het vertrouwen tussen marktpartijen en opsporings- en vervolgingsinstanties in de vorm van IFT's en OM-fraudeteams is fors toegenomen. Gelijktijdig is het ook kwetsbaar. Het geringe aantal zaken dat uit bepaalde fraudecategorieën door de prioritering van OM en politie heen komt, vormt een bedreiging voor de aangiftebereidheid. De handavingsachterstand, binnen met name de veelvoorkomende fraudezaken, is vrijwel even groot gebleven. Het zijn juist die zaken waarvan de marktsector veel hinder ondervindt en waarvan de totale (potentiële) schade ook groter is dan van de enkele grotere zaken.

In de tussenevaluatie hebben wij het realiseren van het IFT-concept in de korte tijd die daarvoor stond een prestatie van formaat genoemd. 'Een onorthodoxe aanpak met verankering op het hoogste niveau binnen het OM, een paar enthousiaste drijvende krachten en de ruggensteun van een aantal marktpartijen, waren daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk', aldus de tussenevaluatie. En ze is nog steeds op de startsituatie van toepassing. Het tempo waarin de IFT-structuur er heeft kunnen komen en de geringe tegenwerpingen die dat heeft opgeleverd zijn vooral een gevolg van het gebrek aan belangstelling voor het thema bestrijding van de horizontale fraude in de politieregio's en arrondissementen. Niemand voelde zich met de komst van de IFT's beconcurrerd of iets afgenomen. Bovendien kostte de IFT-structuur de regio's en arrondissementen geen geld.

Een eenduidig verband tussen structuurkeuze en effectiviteit van opsporing en vervolging heeft het onderzoek niet opgeleverd. Dat is ook niet verwonderlijk vanwege de complexiteit van dat verband. Wanneer de samenstelling en prioritering van het zaaksaanbod gelijk blijven, zullen eventuele productiever schillen tussen de teams waarschijnlijk ook op termijn niet gerelateerd kunnen worden aan de structuurkeuze. De structuurvarianten zullen in dat geval allemaal tot vergelijkbare resultaten kunnen leiden. De beperkte complexiteit en omvang van het huidige zaaksaanbod laat toe dat onderzoeken door relatief kleine eenheden worden gedraaid, wat zich goed verhoudt tot een keuze voor decentraal werken. Worden onderzoeken grootschaliger dan zullen de decentrale eenheden tot teams gecombineerd moeten worden wat ten koste gaat van het decentrale karakter. Zeker als het langdurige onderzoeken betreft. Wel leidt de gedeconcentreerde structuurvariant tot meer beheersproblemen dan de gecentraliseerde, bijvoorbeeld in de sfeer van arbeidsvoorwaarden en hiërarchische sturing. Dat leidt tot meerkosten voor wat betreft de afstemming tussen de in een IFT-deelnemende korpsen en de gedeconcentreerd ondergebrachte medewerkers.

Het decentrale karakter van de IFT's verhoudt zich lastig tot centrale, landelijke, prioritering van fraudezaken. De meeste zware en middelzware zaken zijn regio-overstijgend en hebben bovendien vaak betrekking op de Randstad. Toewijzing van dit soort onderzoeken aan IFT's die werken met decentrale eenheden vermindert de binding met de eigen regio en de mate waarin die regio zich herkent in de gedraaide onderzoeken. Terwijl dat juist argumenten zijn, die bij een keuze voor een decentrale structuur een belangrijke rol spelen.

Per 30 april 2001 waren feitelijk 95 fte's beschikbaar vanuit de IFT's voor de bestrijding van horizontale fraude. Voor wat betreft de OM-fraudeteams waren dat, rekening houdende met fte's die zijn gereserveerd voor de bestrijding van verticale fraude, ongeveer 16 fte.

Met de komst van de IFT's hebben de marktpartijen een duidelijk aanspreekpunt gekregen binnen politie en OM, is de capaciteit voor bestrijding van de horizontale fraude fors toegenomen en is ook op beleidsniveau onderlinge afstemming op gang gebracht.

## De sturing op het IFT-concept

In de gezags- en beheerstructuur over de IFT's zit spanning tussen het regionale niveau en het landelijke niveau. Binnen het OM manifesteert zich dat door een verschil in oriëntatie tussen het arrondissementelijke en het nationale niveau. De arrondissementsparketten richten zich primair op regionale wensen en een Landelijk Parket en het Parket-Generaal vooral op nationale wensen. De bestrijding van de horizontale fraude wordt vooral beleefd als een nationale wens. Dat wordt versterkt doordat fraudezaken weinig direct zichtbare uitstraling hebben binnen de lokale samenleving.

De bestuurlijke inbedding van de IFT's is gering. De IFT-structuur is iets dat zich afspeelt ver buiten de lokale en regionale driehoeken. De IFT's worden niet gezien als een lokaal of regionaal handhavingsinstrument. De driehoeken krijgen en vragen vooralsnog weinig beleids- en beheersinformatie over doel en resultaat van de IFT's.

De experimentele status van de IFT's en de daaraan verbonden tijdelijke financiering is te snel opgeheven. Daarmee zijn de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en de sturgroep, al vroeg in de implementatiefase een sturingsinstrument kwijtgeraakt. Overigens is het zeer de vraag in hoeverre dat instrument als het nog wel beschikbaar was geweest ook zou zijn gehanteerd. In de tussenevaluatie is geconstateerd dat het aan sturing vanuit de departementen heeft ontbroken. Die constatering heeft enige beroering gewekt. In de eindevaluatie van de IFT's hebben wij dit aspect wederom in de onderzoeksvragen betrokken. Binnen de genoemde departementen verschilt men van inzicht over de mate waarin sturing vanuit het departement wel of niet gewenst is. Gewezen wordt op de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld het OM voor de resultaten van de IFT's. Ten onrechte wordt aangenomen dat het in dit geval om dezelfde verantwoordelijkheden gaat. OM en departementen hebben een verschillend primair proces en het accent op sturing is dan ook wezenlijk verschillend. Het OM is en blijft verantwoordelijk voor de keuze van onderzoeken en de sturing op het verloop daarvan. Maar als convenantpartners hebben de departementen de taak om te monitoren dat het convenant overeenkomstig de bedoelingen wordt uitgevoerd. Dat doen zij niet vanuit een operationele verantwoordelijkheid maar vanuit een beheersverantwoordelijkheid voor de door haar beschikbaar gestelde gelden en vanuit de verantwoordelijkheid om de ministers vanuit het eigen perspectief van adequate informatie te kunnen voorzien.

Departementen en de sturgroep hebben kansen laten liggen in de beïnvloeding van het project financieel rechercheren en van het IFT-concept. Men heeft ook onvoldoende ingeschat welk informeel beïnvloedingspotentieel haar in de schoot werd geworpen met de keuze voor in eerste instantie het project financieel rechercheren en in tweede instantie het IFT-concept. In een situatie van nieuwe initiatieven in een tot dan toe betrekkelijk vacuüm zijn de leidende partijen al snel gelegitimeerd om sturing te geven. Zij die in zo'n vacuüm opereren zoeken houvast en oplossingen voor allerlei vraagstukken. De politieregio's waren op dat punt voor hen niet de geïnteresseerde en geëigende gesprekspartners.

Men had de druk vanuit de marktpartijen ook beter kunnen benutten om omgekeerde druk te veroorzaken. Zeker toen de IFT's er waren en het aangiftegedrag uit de marktsector nog steeds achterbleef had de overheid zich sterker kunnen opstellen.

Ten onrechte zijn met het LRT en het LBF geen resultaatsafspraken overeengekomen. Ook is niet om rechtstreekse verantwoording gevraagd van LRT en LBF terwijl dat volgens het principe dat de capaciteit voor de bestrijding van de horizontale fraude moest worden gezien als gezamenlijke landelijke capaciteit, logisch zou zijn. Daardoor zijn de sturgroep en de departementen sturingsmomenten ontgaan die hadden moeten leiden tot beslissingen over de inzet van het extra contingent van het LRT en de taakuitvoering van het LBF.

### **De taak van het LBF**

De taken van het Landelijk Bureau Fraude zijn onvoldoende uit de verf gekomen. Daarvoor zijn diverse redenen die zeker niet allemaal met het LBF zelf te maken hebben. In de praktijk wordt, met uitzondering van de bancaire fraude en de ondersteuning van de zaaksprioritering, weinig gebruik gemaakt van de diensten van het LBF. De ontwikkeling naar een bedrijfsbureau zoals voorgesteld in de tussenevaluatie is nog niet gemaakt. Daarvoor is ook niet het sturingsmechanisme gekozen dat was voorgesteld: het brengen van het LBF onder de sturing van de gezamenlijke IFT's. De condities



zijn daarvoor ook niet aanwezig. Waar ooit gesproken werd van de IFT-Nederland b.v. als min of meer gezamenlijke eenheid in het optrekken in de strijd tegen de horizontale fraude, is dat beeld sinds de peildatum van de tussenevaluatie niet dichterbij gekomen. Met de keuze voor de nieuwe structuur van de bovenregionale recherche waarbij de IFT's zich meer gaan richten op het eigen verzorgingsgebied raakt het beeld verder op de achtergrond.

### **De schaal en positionering van de IFT's**

De IFT's en OM-fraudeteams zijn vooralsnog bovenregionaal gepositioneerd 'in de buurt' van politieregio's en arrondissementsparketten. De keuze voor aantal en spreiding van de IFT's is niet fundamenteel onderbouwd en is vooral bepaald door bestaande samenwerkingsinitiatieven tussen arrondissementsparketten en tussen politieregio's. Uitbreiding naar inmiddels zeven IFT's is niet ingegeven door bijvoorbeeld het zaaksaanbod, maar door de wens om de bestrijding van de horizontale fraude zo breed mogelijk weg te zetten en een landelijke dekking te geven. En omdat men blij was dat de grote steden wilden aansluiten waar per saldo de meeste aangiften van (middel)zware fraude vandaan komen. Die landelijke dekking is overigens niet 100% omdat de politieregio Utrecht niet participeert in een IFT.

Het inzicht in de capaciteit die benodigd is voor het opsporen en afdoen van fraudezaken is, uitgaande van het aantal in behandeling zijnde zaken, nog te beperkt om op basis daarvan betrouwbare uitspraken te doen over het gewenste aantal IFT's. De meeste (middel)zware zaken spelen in de Randstad. Dat zou reden kunnen zijn om de capaciteit voor fraudebestrijding daar te concentreren. In de opzet van de IFT's is daarop ingespeeld door alle teams even groot te maken, maar die omvang niet te koppelen aan bijvoorbeeld het zaaksaanbod afkomstig uit de in het IFT participerende regio's. De IFT-capaciteit zou per definitie landelijk inzetbaar moeten zijn. Ook die invalshoek wordt beïnvloed door de keuze voor de nieuwe organisatie van de bovenregionale recherche.

### **De samenwerking met de private sector**

De projectopzet, waarin marktpartijen en publieke sector nauw met elkaar hebben samen gewerkt met als eerste resultaat een op de bestrijding van horizontale fraude geënte infrastructuur, is op zich uniek. Ze heeft niet alleen een IFT-structuur opgeleverd, maar heeft partijen die eerst nog vreemd en wantrouwend tegenover elkaar stonden tot elkaar gebracht. Daarmee is een belangrijke doelstelling van de stuurgroep financieel rechercheren bereikt. De grote marktpartijen hebben hun interne organisatie afgestemd op de IFT-structuur door de fraudemeldingen vanuit de eigen branche te stroomlijnen via een intern fraudeloket. Ook dat is een positief resultaat van het IFT-concept. Daarmee is in ieder geval een eenduidig toeleidingskanaal ontstaan van fraudezaken.

De aangiftebereidheid onder de marktpartijen is aan verschillende invloeden onderhevig. Marktpartijen zijn blij met de komst van de IFT-structuur maar willen wel resultaat zien. De waardering van de marktpartijen voor de afhandeling van fraudemeldingen door de IFT's hangt sterk samen met de mate waarin eigen zaken door de IFT's in behandeling zijn genomen. De banken klagen wat dat betreft het minst. De verzekeraars constateren dat slechts weinig van hun zaken door de prioritering van de politie heenkomen en vrezen een terugslag van de aangiftebereidheid. Zij vinden dat door hen gedaan is wat mocht worden verwacht, en dat politie en OM primair aan zet zijn. Als gevolg van stroomlijning van zaken door de fraudeloketten in de marktsector, worden zaken die op basis van eigen inschatting weinig kans maken om door de IFT's te worden opgepakt, vaak niet gemeld. Die blijven bij de private partijen op de plank liggen waardoor ze ook niet zichtbaar worden in de registraties van de IFT's.

De operationele informatie-uitwisseling tussen IFT's en marktpartijen beperkt zich hoofdzakelijk tot informatieverstrekking door de marktpartijen in het verlengde van hun rol als aangever. Van informatie-uitwisseling in het kader van het samen optrekken in een publiek-privaat samenwerkingsverband is nog steeds onvoldoende sprake.

De door OM en marktpartijen afgesloten handhavingsarrangementen zijn niet zozeer een voorwaarde voor samenwerking als wel de kroon op een gezamenlijke inspanning van de overheid en de private partijen om tot afspraken te komen. De afspraken in de arrangementen zijn ook een stuk vager dan aanvankelijk de bedoeling was. Dat is ook verklaarbaar. Het ontbreekt aan duidelijke noties hoe zodanig te sturen dat gedetailleerde afspraken ook worden behaald. Omdat het niet 'leuk' is om

steeds te moeten constateren dat de werkelijkheid achterblijft bij de afspraken, worden ze vager geformuleerd. De huidige arrangementen hebben een waarde als gezamenlijk doel om naar toe te werken en als hefboom binnen de achterbannen van de marktpartijen. Dat is meer van psychologische betekenis dan materieel. Als eerste resultaat van samenwerking zijn de handhavingsarrangementen in de huidige vorm van betekenis. Blijft het daarbij, dan zal het sturend effect beperkt zijn. Verdere ontwikkeling en instrumentele vertaling zijn nodig om de handhavingsarrangementen het karakter te geven van sturingsinstrument.

De afspraken in de handhavingsarrangementen zijn niet de uitkomst zijn van een afweging tussen de verschillende aandachtsgebieden van de IFT's voor wat betreft hun maatschappelijke impact. Respondenten signaleren in dit geval een naar hun mening ongelijkwaardige situatie. Volgens de vigerende 'Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen' wordt een aantal fraudesoorten pas in behandeling genomen vanaf een grens van f 12.000,-. Een dergelijke normering ontbreekt ten onrechte voor wat betreft bijvoorbeeld de bancaire fraudes, zo constateren zij.

### **Afgeleide resultaten**

De aanpak door middel van de IFT-structuur heeft als hefboom gewerkt binnen de marktsector om intern orde op zaken te stellen. Dat heeft ertoe geleid dat binnen het Verbond van Verzekeraars vrijwel alle van de ruim 300 aangesloten maatschappijen zich achter de door het Verbond voorgestelde fraudemaatregelen hebben geschaard door het ondertekenen van een fraudeprotocol. Binnen de telecomsector is een basis van vertrouwen gelegd wat begin 2002 heeft geleid tot een handhavingsarrangement voor de sector.

### **De taak van het LRT**

De toevoeging van een extra contingent van 30 fte aan het LRT voor de bestrijding van de zware horizontale fraude heeft een eigen ontstaansgeschiedenis. Formeel behoort dit contingent niet tot het IFT-concept, of tot het project FR. Terwijl het wel deel uitmaakt van de aanbevelingen van de stuurgroep zoals opgenomen in het interim-advies. De wijze waarop met het contingent zou moeten worden omgegaan en wat het zou moeten opleveren aan productie is niet vastgelegd bij convenant. Het LRT heeft ook geen zelfstandig aandachtsgebied toegewezen gekregen omdat het werd geacht ingezet te kunnen worden op alle gevallen van kernteamwaardige horizontale fraude.

De monitoring van wat met het extra contingent daadwerkelijk is toegevoegd aan de bestrijding van de horizontale fraude heeft niet goed gefunctioneerd. De verantwoording van het LRT vond plaats door middel van de reguliere verslaglegging van het LRT. Daardoor heeft de stuurgroep geen zicht gehad op de prestaties van het LRT. De stuurgroep heeft ook de aansturing van het LRT niet aan zich getrokken. Hetzelfde geldt voor de departementen. Het aanbod van zware fraudezaken voor het LRT is minimaal gebleven.

### **Het zaaksaanbod voor de IFT's**

De stuurgroep constateerde in 1997 een forse handhavingsachterstand ten aanzien van de horizontale fraude. De doelstelling van het IFT-concept was om het handhavingsvacuüm in te vullen. De aanvankelijke inschatting van de omvang van de horizontale fraude was hoog en weinig onderbouwd. Ongerustheid over de mate waarin deze aantallen ook de werkelijkheid weergaven, is bij een deel van de stuurgroep voortdurend op de achtergrond aanwezig geweest getuige de gespreksverslagen.

In de praktijk blijkt de complexiteit van de horizontale fraudezaken minder groot te zijn dan was verwacht. Het volume aan (middel)zware zaken bleef aanvankelijk achter bij de verwachting maar met name het aantal zware zaken is in de laatste twee jaar gestegen tot boven de convenantafspraken. Als argumenten voor het bovenregionaal organiseren van de horizontale-fraudebestrijding blijkt complexiteit achteraf gezien minder valide. Feitelijk resteren de volgende argumenten om de bestrijding van horizontale fraude niet over te laten aan de regio's/arrondissementen:

- bestrijding van horizontale fraude krijgt in de politie- en OM-praktijk geen prioriteit;

- de marktpartijen willen een centraal aanspreekpunt;
- het betreft regio-overstijgende zaken;
- marktpartijen en OM willen uniformiteit in prioritering en aanpak.

Uit de cijfers blijkt zonder meer dat het aantal meldingen van horizontale fraude door de marktpartijen, op een enkele categorie na, achterblijft bij de prognoses. De omvang van de feitelijke financiële schade verband houdende met bijvoorbeeld bancaire fraude ligt op ongeveer eenderde van wat aanvankelijk was ingeschat, wat daarmee nog steeds neerkomt op 100 miljoen gulden per jaar. Het achterblijven van het aantal meldingen bij de prognose zegt weinig over de bruto omvang van de fraudeproblematiek in Nederland. Voor een deel is het geconstateerde verschil een gevolg van de selectie die al door de marktpartijen zelf wordt toegepast waardoor zaken waarvan wordt vermoed dat ze niet voor opsporing in aanmerking komen, ook niet worden gemeld. Met name geldt dit voor creditcard-fraudes en fraudes met consumptief en zakelijk krediet. In aanmerking genomen de ervaring dat meerdere kleinere aangiften in combinatie met elkaar alsnog een (middel)zware zaak kan opleveren schuilt in deze voorselectie door de marktpartijen het risico dat de ogenschijnlijk eenvoudige zaken het OM en de politie niet meer bereiken. Overigens dienen er zich nog steeds meer zaken aan dan de IFT's kunnen verwerken.

### **Het interregionaal clusteren van expertise**

De invulling van de expertisetaak is permanent in ontwikkeling en heeft de eerste twee jaren te weinig invulling gekregen. Ze is nog steeds onvoldoende afgestemd op de vraag naar expertise uit het land. Afstemming op de kennis van de marktpartijen kan nog veel verder worden ontwikkeld. De teams hebben de expertisetaak verschillend ondergebracht en ingericht. De keuzes van de teams variëren tussen onderbrenging van de expertisetaak in de opsporingsfunctie van de politie, de vervolgingsfunctie van het OM of een combinatie van beiden. De inrichting van de expertisetaak kent twee varianten: als afzonderlijk expertisecentrum met specifiek voor deze taak aangetrokken personeel, en als toegewezen taakaccent aan medewerkers (tweetalen) uit de opsporingseenheid. In de eerste variant bestaan de centra uit één of twee personen wat ze erg kwetsbaar maakt voor uitval en vertrek van personeel.

Naast de expertisecentra die deel uitmaken van ieder IFT voor wat betreft het toegewezen fraudeveld, ontstaan er ook buiten de IFT-structuur kennis- en expertisepunten. Het ontstaan van deze kennishouders is niet het resultaat van een gecoördineerd proces. Hun taken en de wijze waarop die zich ten opzichte van elkaar verhouden zijn onduidelijk. Onderlinge afstemming vindt nauwelijks plaats evenmin als afstemming op de vraag naar expertise en het reeds bestaande aanbod.

Samenvattend zijn er binnen en buiten het IFT-concept ten opzichte van de vraag teveel expertisecentra en zijn die te weinig substantieel opgebouwd. Expertisecentra dienen samenwerkingsverbanden te zijn van de partijen die informatie hebben (markt, politie, OM). Expertisecentra dienen hun kennis actief uit te dragen en zich niet afwachtend op te stellen.

### **Personele randvoorwaarden voor de IFT's**

Gemiddeld genomen over het totaal van de IFT's bedraagt de uitstroom van personeel over de periode januari 1998 tot en met 30 april 2001 ten opzichte van de instroom 27%. Vacatures zijn daarin niet meegerekend. Onzekerheid over het voortbestaan van de IFT's heeft daarin meegespeeld. Van de medewerkers die medio 2001 tot een IFT behoorden, verwacht 43% over zes jaar in het geheel niet meer werkzaam te zijn op het terrein van financieel rechercheren. Het is voor de IFT's moeilijk om kennis en kunde te verkrijgen en te houden. Ze vissen bovendien in dezelfde vijver als kernteams, BOD'en en de BFR's in de regio. De personeelsvoorziening van de diensten die inmiddels actief zijn op het terrein van financieel rechercheren of de bestrijding van financieel economische criminaliteit heeft het karakter van het 'rondpompen van capaciteit'.

### **Informatiehuishouding betreffende fraude**

De kwaliteit van de interne zaaksregistraties van de IFT's is sinds 1999 verbeterd. Ze zijn vollediger, bevatten minder dubbele informatie meer en zaken zijn uniek te identificeren. Desondanks is het nog niet mogelijk om de bestanden van de IFT's zonder meer te stapelen. Van volledige standaardisatie is nog geen sprake. De al wel afgesproken standaardisatie wordt weer verschillend geïnterpreteerd.

Er bestaat nog geen centraal overzicht van de fraudesignalen die op welke wijze dan ook de IFT's of OM-fraudeteams hebben bereikt.

Er kunnen vragen worden gesteld bij de toegevoegde waarde van het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS). De verwachting van wanneer het FRIS datgene zal kunnen waarop het veld zit te wachten wordt steeds opnieuw gekoppeld aan het realiseren van een nieuwe versie of een extra functionaliteit. De vraag in hoeverre de kosten en mate van vordering en het te verwachten rendement nog in relatie staan tot het doel zou meer gesteld moeten worden. Er is te weinig aandacht voor de mens als wellicht zwakste schakel in het gehele automatiseringsproces. Dat proces krijgt, waar het FRIS betreft, ook teveel het karakter van een doel op zich. Het genereren van fraudebeelden wordt al een paar jaar afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid van het FRIS. Op zijn best weerspiegelt het FRIS weinig anders dan het aangiftepatroon van de fraudemelders. Men kan zich afvragen of dat hetgeen is wat men zich voorstelt bij een criminele kaart.

Het ontbreken van een FRIS mag geen alibi mag zijn voor het ontbreken van keuzes in de fraudebestrijding. Er zijn andere manieren om tot de keuze voor maatschappelijk relevante onderwerpen en sectoren te komen om de aandacht op te concentreren. Meer doen met kwalitatieve informatie en niet alle vertrouwen stellen in de aangiftecijfers zou aan de orde moeten zijn. Dat ook die benadering in combinatie met beperkt cijfermateriaal tot analyse kan leiden blijkt uit de kernteampublicaties over de verschillende aandachtsgebieden.

Voor een groot aantal respondenten staat het beschikken over een criminele kaart niet gelijk aan sturing. Zij schatten de vaardigheid binnen het OM om te kunnen sturen niet hoog in.

## **Ontnemingscijfers**

Bij de politie bestaat in de breedte teleurstelling over het grote verschil tussen haar schatting van wederrechtelijk vermogen en wat daarvan overblijft in de vordering van officieren van justitie ter terechtzitting. Het OM constateert dat de onderbouwing van de schattingen door de politie in veel gevallen te wensen over laat.

Vanaf 1988 zijn de inspanningen er al op gericht om de crimineel te treffen waar het om te doen is: de buit. De resultaten werden in de evaluatie van de ontnemingswetgeving in 1998 teleurstellend genoemd. Die conclusie wordt drie jaar later met de actualisatie van de ontnemingsgegevens in deze evaluatie van het project Financieel Rechercheren bevestigd. Ruim 12 jaar intensivering van de aandacht voor ontneming met desalniettemin tegenvallend resultaat vraagt wellicht om relativering van de inzetbaarheid van het instrument. Deze evaluatie heeft zich beperkt tot actualisatie van de kwantitatieve ontnemingsgegevens ten opzichte van de evaluatie uit 1998 en doet over het eventuele vervolg daarop geen uitspraken.

## **Actuele ontwikkelingen**

### *Functioneel OM*

In eerste instantie leek de keuze voor het Functioneel OM ook consequenties te hebben voor de positionering van de OM-fraudeteams en daarmee voor de aansturing van de IFT's. Dat is er niet van gekomen. Het Functioneel OM vormt uitsluitend het gezag over de BOD'en voor wat betreft de opsporing en vervolging.

### *Organisatie bovenregionale recherche*

De voorgestelde organisatie van de bovenregionale recherche is de voorlopige uitkomst van een langdurig proces. Het is duidelijk een compromis tussen partijen met verschillende standpunten. Daar

is op zich niets mee mis. Wel ligt er een aantal latente spanningen in opgesloten voor wat betreft de sturing. Terwijl die naar de mening van de commissie Van Riessen juist eenduidiger moest worden. Voor de IFT's die in ons onderzoek voorwerp zijn van eindevaluatie betekent de nieuwe structuur een gewijzigde positionering. Ze worden samengevoegd met de capaciteit voor de aanpak van de zogenaamde middencriminaliteit in de vorm van de Bovenregionale Recherche Teams. De marktpartijen zullen deze ontwikkeling nauwlettend volgen met name om te waken voor de beschikbaarheid van de geormerkte capaciteit voor hun aandachtsgebied.

De eindevaluatie van het IFT-concept wijst niet direct in de richting van de oplossing die voor de organisatie van de bovenregionale recherche is gekozen. Binnen het huidige politiebesteding lijkt het eenduidig organiseren van de bovenregionale recherche op het niveau van de kernteams, en in het verlengde daarvan het landelijk op één plaats concentreren van de zaakskeuzes, een aantal sturingsproblemen op te lossen die de thans gekozen oplossing nog in zich draagt.

Een eenduidige wijze van organiseren van de bovenregionale recherche biedt de IFT's voordelen. De kwetsbaarheid vanwege de beperkte omvang neemt af, de uitwisselbaarheid van kennis neemt toe, en de beschikbaarheid van ondersteunende functies komt de kwaliteit ten goede.

### **Aanbevelingen**

De kansen op effectiviteit van het project Financieel rechercheren waren bij aanvang al onzeker. De projectopgave was diffuus en veelomvattend, de aan het project in het veld verleende urgentie was laag en de projectcondities waren te weinig ingevuld. Het belangrijkste resultaat van het project is een toegenomen bewustzijn van het belang van financieel rechercheren. Die toename is niet zichtbaar in het belang dat wordt toegekend aan de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit. Op dat gebied is wel duidelijk meer gedaan met name aan de bestrijding van de horizontale fraude. Dat resultaat komt zeker voor rekening van het project Financieel Rechercheren.

Per 1 juli 2002 houdt het project Financieel Rechercheren in formele zin op te bestaan. Een aantal lopende zaken zal vermoedelijk nog worden afgewerkt, maar daarna is het aan de staande organisaties om het erfgoed te bewaren en te laten renderen. De aandacht voor financieel rechercheren als instrument en manier van kijken is niet langer meer toevallig. In gang gezette ontwikkelingen zijn niet meer tegen te houden, mede onder invloed van internationale aandacht. Het aantal ambassadeurs voor het financieel rechercheren is de afgelopen vijf jaar mede onder invloed van het project Financieel Rechercheren toegenomen Vanuit die optiek is een project Financieel Rechercheren niet langer noodzakelijk om de gang erin te houden.

De overkoepelende doelstelling van het project is nog lang niet gerealiseerd. Wil men ook op het niveau van de uitvoering financieel rechercheren tot gemeengoed maken dan is er meer nodig dan opleiden. Dat brengt ons op vier aanbevelingen als essentie van deze brede evaluatie.

#### *Daadwerkelijke zaaksondersteuning als voorwaarde voor toepassing van financieel rechercheren*

Ten onrechte is de ontwikkeling van helpdesks en expertisecentra op het terrein van financieel rechercheren op regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau gebaseerd op de veronderstelling dat medewerkers uit zichzelf daar komen aankloppen. Daadwerkelijke zaaksondersteuning van de uitvoering is nodig om financieel rechercheren van 'tussen de oren' naar 'in de vingers' te krijgen. Die zaaksondersteuning moet bestaan uit deskundige menskracht die ook feitelijk in de uitvoering als een verlichting wordt beleefd van de extra werkdruk die aan financieel rechercheren wordt toegeschreven en die gelijktijdig begeleidingsaandacht geeft.

#### *Het bezien en uitwisselen van de noodzakelijke deskundigheid in samenhang tussen de verschillende organisatieonderdelen die zich met financieel rechercheren bezighouden.*

Op diverse organisatorische niveaus binnen met name de politie zijn de afgelopen jaren financieel rechercheurs en financieel deskundigen in de formatie opgenomen. Die formaties zijn in veel gevallen niet op elkaar afgestemd. De kernteams hebben hun gewenste financiële deskundigheid geformuleerd, evenals de Interregionale Fraudeteams en de Bureaus Financiële Recherche.

Afstemming van de formaties en de bezetting daarvan levert voordelen op ten aanzien van de verdeling van schaarse capaciteit, migratie tussen onderdelen, loopbaanbeleid. Met per saldo ontwikkeling en behoud van deskundigheid en verkleining van de psychologische afstand tussen organisatieonderdelen, als resultaat.

*Het in evenwicht brengen van de aandachtsverdeling tussen financieel rechercheren en de aanpak van financieel-economische criminaliteit*

De bestrijding van financieel-economische criminaliteit heeft in het project Financieel Rechercheren meer aandacht gekregen dan de ontwikkeling van dat financieel rechercheren. Verdere praktische ontwikkeling van het financieel rechercheren is wenselijk. Het Kennispunt Financieel Rechercheren zou daarvoor als ontwikkelplatform kunnen dienen. In de methodiek van ontwikkeling en implementatie zouden de verworvenheden en kenmerken van het project Financieel Rechercheren en het project Met Kennis Bestrijden moeten worden voortgezet. Per definitie zouden in zowel ontwikkeling als implementatie van concrete instrumenten, de politie, het OM, de marktpartijen, de Bijzondere Opsporingsdiensten en de wetenschap met elkaar moeten optrekken.

*Het opheffen van versnippering als voorwaarde voor expertisevorming*

In de meeste gevallen zijn de opgerichte expertisecentra te klein en te weinig specifiek opgetuigd om de togedachte rol voldoende te kunnen waarmaken. Integratie van financieel rechercheren in de handhavingsketen vraagt om geïntegreerde expertise. Het verdient aanbeveling om het aantal expertisecentra terug te brengen en te kiezen voor het samenbrengen van expertise van politie, OM, BOD'en en wetenschap.

**Ovum positum est**

**Columbus se posuit**

**Quod Columbo facit?**