



# Rapport

**Datum: 4 maart 2005**

**Rapportnummer: 2005/061**

## Klacht

Verzoekers klagen over de wijze waarop de Belastingdienst/FIOD-ECD de door hun in 1997/1998 ingediende aangiften tegen X AG, Y GMBH en Z AG heeft behandeld. De aangiften zagen op gepleegde beleggingsfraude. Verzoekers klagen er met name over dat:

de ingediende aangiften bij de FIOD-ECD in het ongereede zijn geraakt;

de FIOD-ECD verzoekers op ontoereikende wijze heeft geïnformeerd over de behandeling van de gedane aangiften c.q. dat de informatie die wel aan verzoekers is verstrekt onjuist en onvolledig was;

de FIOD-ECD blijkens zijn brief van 16 april 2004 niet meer kan achterhalen waarop de beslissing is gebaseerd geen opsporingsonderzoek in te stellen naar aanleiding van de gedane aangiften;

zij door de handelwijze van de FIOD-ECD, met name door het tijdsverloop alvorens duidelijk werd wat met de aangiften was gebeurd, ernstig zijn gedupeerd in hun processuele positie.

## Beoordeling

### I. Algemeen

1. De gemachtigde van verzoekers heeft in 1997 en 1998 namens ten minste drie van hen aangifte gedaan bij de toenmalige Economische Controle Dienst (hierna: ECD) van beleggingsfraude gepleegd door een drietal buitenlandse ondernemingen. In ten minste één van deze aangiften heeft de gemachtigde schriftelijk gevraagd hem op de hoogte te houden van “de onderzoeksverwickelingen”.

2. In een brief van 15 november 1999 liet de ECD, die inmiddels was opgegaan in de Belastingdienst/FIOD-ECD (hierna: FIOD-ECD), de gemachtigde weten dat in beginsel geen mededelingen worden gedaan over in te stellen of ingestelde onderzoeken. Daarvóór was wel enkele malen contact geweest over de gang van zaken. De FIOD-ECD liet voorts weten dat het aanbod aan te onderzoeken zaken de FIOD-ECD er toe noodzaakte een selectie toe te passen. In de brief gaf de FIOD-ECD aan welke criteria bij die selectie werden toegepast. Voorts gaf de FIOD-ECD bij die brief een overzicht van zaken waarbij deze werden onderscheiden in zaken waarin een onderzoek werd ingesteld, zaken waarin vooralsnog geen onderzoek meer zou worden ingesteld, en zaken welke behoorden tot de zogenoemde werkvoorraad. De drie ondernemingen waartegen de gemachtigde aangifte had gedaan waren opgenomen in de categorie “werkvoorraad”.

3. Op 27 januari 2003 vroeg de gemachtigde de FIOD-ECD om een overzicht van de zaken die op dat moment nog behoorden tot de werkvoorraad en om een onderhoud waarbij een of meer verzoekers aanwezig zouden zijn.

4. De FIOD-ECD liet de gemachtigde in een brief van 23 juni 2003 weten dat het dossier met betrekking tot de brief van 27 januari 2003, die in de brief van de FIOD-ECD werd aangeduid als klacht, was zoekgeraakt. Nadat de gemachtigde een afschrift van de brief aan de FIOD-ECD had gezonden, vond op 24 juli 2003 het gevraagde onderhoud plaats. Tijdens dit onderhoud was niet direct duidelijk om welke dossiers het ging. Naar aanleiding van het besprokene tijdens het onderhoud informeerde de FIOD-ECD de gemachtigde op 17 september 2003 over de Duitse Staatsanwalt die een onderzoek leidde tegen een onderneming met dezelfde naam als die waartegen de gemachtigde namens verzoekers aangifte had gedaan. Nadat verzoekers of hun gemachtigde contact hadden opgenomen met de Duitse Staatsanwalt, bleek dat de genoemde onderneming een andere was dan die waarop de gedane aangifte zag.

5. Op 16 april 2004 liet de FIOD-ECD de gemachtigde weten dat was besloten naar aanleiding van de gedane aangiften geen opsporingsonderzoek in te stellen tegen de drie ondernemingen. De reden voor die beslissing kon de FIOD-ECD niet meer achterhalen. In de reactie op de klacht neemt de FIOD-ECD het standpunt in dat geen beslissing is genomen om geen opsporingsonderzoek in te stellen, maar dat de zaken nog steeds behoorden tot de werkvoorraad die voor een onderzoek in aanmerking kwam.

## II. Ten aanzien van het in het ongerede raken van de aangiften

1. Verzoekers klagen er in de eerste plaats over dat de namens hen bij de toenmalige ECD gedane aangiften van beleggingsfraude, in het ongerede zijn geraakt. Zij wijzen daartoe op de gang van zaken tijdens het onderhoud van 24 juli 2003, op de verwijzing naar de Duitse Staatsanwalt ter zake van een andere onderneming dan waarop hun aangifte betrekking had en op de tekst van de brief van 23 juni 2003 (opgenomen onder Bevindingen, A. Feiten, onder 5.).

2. De FIOD-ECD merkt in de eerste plaats op dat slechts sprake is van aangiften namens drie van de acht verzoekers. Ook in de correspondentie met verzoekers of hun gemachtigde is nooit sprake geweest van meer dan drie aangiften aldus de FIOD-ECD. De FIOD-ECD merkt verder op dat verzoekers ten onrechte uit de brief van 23 juni 2003 afleiden dat de dossiers die zijn aangelegd naar aanleiding van de ingediende aangiften zouden zijn zoekgeraakt. De opmerking in de brief van 23 juni 2003 heeft betrekking op de zoekgeraakte brief van 27 januari 2003. In de brief van 23 juni 2003 ging de FIOD-ECD ervan uit dat deze brief een klacht betrof waarvan een dossier zou zijn aangelegd. De FIOD-ECD kan achteraf niet meer verklaren waarom tijdens en na het onderhoud van 24 juli 2003 dossiers zijn verwisseld, maar daaruit mag niet worden afgeleid dat de betrokken dossiers in het ongerede waren geraakt. Zij waren later dan ook, aldus de

FIOD-ECD, normaal beschikbaar.

3. Ten aanzien van dit onderdeel van de klacht overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur dienen te werken. Dit vereiste impliceert onder meer dat een bestuursorgaan zorgvuldig om moet gaan met door de burger verstrekte bescheiden en dat deze in zijn administratie moeten kunnen worden teruggevonden.

4. Tijdens het onderzoek is niet gebleken van aanwijzingen dat door of namens meer dan drie verzoekers aangifte van beleggingsfraude tegen de drie betrokken ondernemingen is gedaan bij de toenmalige ECD. Er is naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook geen reden om aan te nemen dat de aangiften van de overige vijf verzoekers in het ongerede zouden zijn geraakt.

De Nationale ombudsman acht op grond van de tekst voorts aannemelijk dat de brief van 23 juni 2003 slechts het oog had op (het zoekraken van) de brief van 27 januari 2003 en het eventuele dossier dat zou zijn aangelegd naar aanleiding van die brief.

Ook uit de verwisseling van dossiers en de verwijzing door de FIOD-ECD naar de Duitse Staatsanwalt inzake een verkeerd dossier, hoe onzorgvuldig ook, kan niet worden geconcludeerd dat de betrokken aangiften in het ongerede zouden zijn geraakt. Veeleer ligt voor de hand dat deze onjuiste verwijzing het gevolg is geweest van het feit dat de beide betrokken ondernemingen dezelfde naam droegen.

De Nationale ombudsman acht in dit verband mede van belang dat de dossiers die naar aanleiding van de drie aangiften waren aangelegd, bij de latere contacten met verzoekers of hun gemachtigde beschikbaar bleken te zijn.

Van een in het ongerede raken van aangiften is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet gebleken. Derhalve kan ten aanzien van dit onderdeel van de klacht niet worden geoordeeld dat de FIOD-ECD heeft gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

### III. Ten aanzien van de informatieverstrekking

1. Verzoekers klagen er voorts over dat de FIOD-ECD hen op ontoereikende wijze heeft geïnformeerd over de behandeling van de door hen gedane aangiften tegen de drie ondernemingen en dat de wel verstrekte informatie onjuist en onvolledig was. Zo zou de FIOD-ECD in de diverse schriftelijke en telefonische contacten onvoldoende hebben duidelijk gemaakt of wel of niet een onderzoek werd ingesteld naar aanleiding van de

gedane aangiften. In dit verband wijzen verzoekers ook op de verwisseling van dossiers bij diverse gelegenheden. Voorts wijzen verzoekers er op dat de FIOD-ECD in zijn brief van 16 april 2004 heeft aangegeven dat was besloten geen opsporingsonderzoek in te stellen en dat deze mededeling lopende het onderzoek van de Nationale ombudsman weer is herroepen in die zin dat over het instellen van een onderzoek nog geen beslissing zou zijn genomen.

2. De FIOD-ECD merkt op dat verzoekers er diverse malen over zijn geïnformeerd dat in beginsel geen mededelingen werden gedaan over in te stellen of ingestelde onderzoeken. De FIOD-ECD sluit niet uit dat deze terughoudendheid in de telefoongesprekken kan hebben geleid tot door verzoekers of hun gemachtigde onjuist geïnterpreteerde informatie. Voorts wijst de FIOD-ECD op de informatie die is verstrekt in de brief van 15 november 1999 (opgenomen onder Bevindingen, A. Feiten, onder 2.). De FIOD-ECD erkent echter dat de informatie die wel is verstrekt en het gebruik van het woord "werkvoorraad" ten onrechte de indruk bij verzoekers kan hebben gewekt dat aan de zaak werd gewerkt.

3. Ten aanzien van dit onderdeel van de klacht overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

4. In de Aanwijzing Slachtofferzorg van 29 juni 1999 (zie Achtergrond, onder 1.) is bepaald dat de politie het slachtoffer algemene informatie dient te geven over de gang van zaken volgend op de aangifte en uitdrukkelijk dient te vragen of deze van de verdere gang van zaken op de hoogte gehouden wenst te worden.

In zijn rapport 2003/091 (zie Achtergrond, onder 3.) heeft de Nationale ombudsman overwogen dat niet valt in te zien waarom dit voorschrift niet ook van toepassing zou kunnen zijn op andere opsporingsambtenaren zoals de buitengewoon opsporingsambtenaren van de ECD. De Nationale ombudsman overwoog daarbij dat dit niet betekent dat de ECD de aangever gedetailleerd moet informeren over alle onderzoekshandelingen maar dat de ECD de aangever in grote lijnen dient te informeren over het onderzoek.

5. In ten minste één van de aangiften heeft de gemachtigde van verzoekers expliciet gevraagd om hem op de hoogte te houden van de onderzoeksverwikkelingen. Verzoekers hebben aangifte gedaan als slachtoffer van vermeende beleggingsfraude door de drie ondernemingen. Gelet op het onder 3. en 4. overwogene betekent een en ander dat van de FIOD-ECD verwacht mocht worden dat hij de gemachtigde op hoofdlijnen op de hoogte hield van de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van de namens verzoekers ingediende aangiften en hem onomwonden duidelijkheid verschafte over de

vraag of een opsporingsonderzoek zou worden ingesteld of niet. Het standpunt van de FIOD-ECD, zoals verwoord in zijn brieven van 15 november 1999 en 22 april 2002 dat in beginsel geen mededelingen worden gedaan over in te stellen of ingestelde onderzoeken is dan ook niet juist en in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking en met de Aanwijzing Slachtofferzorg. Dit klemt te meer nu de FIOD-ECD er in zijn nadere reactie op de klacht rekening mee houdt dat door de terughoudende wijze van verstrekken van informatie door de FIOD-ECD bij verzoekers ten onrechte de indruk heeft kunnen ontstaan dat aan de zaak werd gewerkt terwijl dit feitelijk niet het geval was.

6. De FIOD-ECD heeft voorts gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking door in zijn brief van 16 april 2004 de gemachtigde van verzoekers, naar achteraf werd gesteld ten onrechte, te laten weten dat zou zijn besloten naar aanleiding van de aangiften van verzoekers geen opsporingsonderzoek in te stellen. In zijn reactie op de klacht heeft de FIOD-ECD immers laten weten dat de aangiften van verzoekers nog steeds tot de werkvoorraad behoorden die in beginsel nog steeds voor een onderzoek in aanmerking kwam.

De FIOD-ECD heeft jegens verzoekers ook gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking door bij hun verzoek om informatie het dossier van X AG uit Zwitserland te verwisselen met het dossier van X GmbH uit Duitsland en de gemachtigde van verzoekers diensgevolge ten onrechte te verwijzen naar de Duitse Staatsanwalt.

De onderzochte gedraging is op dit onderdeel van de klacht niet behoorlijk.

7. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen.

7.1. In rapport 2001/216 (zie Achtergrond, onder 4.) heeft de Nationale ombudsman overwogen dat de beslissing om een bepaalde zaak buiten vervolging te laten, is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. In zijn brief van 16 april 2004 refereert de FIOD-ECD niet aan enige bemoeienis van het Openbaar Ministerie met de beslissing om geen opsporingsonderzoek in te stellen. De FIOD-ECD wekte daarmee de stellige indruk de beslissing geheel op eigen titel te hebben genomen. Bovendien ontbrak in de brief een verwijzing naar de beklagmogelijkheid van artikel 12 Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond, onder 2.).

7.2. In rapport 2001/216 (zie Achtergrond, onder 4.) heeft de Nationale ombudsman voorts overwogen dat de FIOD-ECD om de daar genoemde redenen niet correct heeft gehandeld door de in de brief van 15 november 1999 opgenomen informatie te verstrekken over de criteria die werden gebruikt bij de selectie van zaken die (als eerste) voor een opsporingsonderzoek in aanmerking kwamen.

IV. Ten aanzien van het achterhalen van de reden waarom geen opsporingsonderzoek zou worden ingesteld

1. Verzoekers klagen er verder over dat de FIOD-ECD niet meer kon achterhalen waarop de beslissing was gebaseerd om naar aanleiding van de door hen gedane aangiften geen opsporingsonderzoek in te stellen.
2. De FIOD-ECD heeft in zijn reactie op de klacht laten weten dat tot dat moment geen beslissing was genomen om geen opsporingsonderzoek in de zaak van verzoekers in te stellen en dat de zaken nog behoorden tot de werkvoorraad.
3. Nu de FIOD-ECD geen beslissing heeft genomen om geen onderzoek in te stellen tegen de drie ondernemingen waartegen verzoekers aangifte hebben gedaan, mist dit onderdeel van de klacht feitelijke grondslag.

V. Ten aanzien van de benadeling van verzoekers in hun processuele positie

1. Verzoekers klagen er ook over dat de FIOD-ECD hun, door het grote tijdsverloop sinds het doen van de aangiften en de onduidelijkheid over wat er met de aangiften zou gebeuren, ernstig in hun processuele positie heeft gedupeerd. Verzoekers merken op dat zij zich niet als benadeelden (hebben) kunnen voegen in de strafrechtelijke procedure en dat de kans op een succesvolle civiele procedure illusoir is geworden.
2. De FIOD-ECD erkent dat verzoekers mogelijk voordeel zouden hebben gehad van een opsporingsonderzoek. De FIOD-ECD stelt zich echter op het standpunt dat verzoekers door zijn handelwijze niet in hun processuele kansen zijn geschaad omdat de besluitvorming over de behandeling van de aangiften en de informatieverstrekking aan verzoekers correct is verlopen.
3. Ten aanzien van dit onderdeel van de klacht overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

4. De FIOD-ECD heeft jegens verzoekers gehandeld in strijd met het beginsel van fair play. Daarvoor is het volgende van belang.

Verzoekers, althans de drie waarvan vast staat dat door hen aangifte is gedaan bij de FIOD-ECD, dienden voor het verhaal van de door hen als gevolg van de beleggingsfraude geleden schade, te bepalen of zij langs civiele weg een schadeprocedure zouden starten of niet. Voor die beslissing was vooral van belang te weten of zij zich al dan niet als benadeelden zouden kunnen voegen in een strafrechtelijke procedure.

Mede met het oog op dit belang had van de FIOD-ECD verwacht mogen worden dat hij verzoekers binnen een redelijke termijn duidelijkheid had verschaft over de vraag of een opsporingsonderzoek zou worden ingesteld en zo ja, op welke termijn dit zou gebeuren.

Ten tijde van hun verzoekschrift aan de Nationale ombudsman waren de aangiften bij de ECD inmiddels ongeveer zes jaar oud. Van een redelijke termijn was dan ook geen sprake meer. Dientengevolge is de kans op succes bij verhaal van de schade door voeging als benadeelde in de strafprocedure voor verzoekers, zo niet illusoir, in ieder geval aanmerkelijk afgenomen.

Door het verstrijken van de termijn van zes jaar zijn, naar moet worden aangenomen, ook de kansen op een succesvol verhaal door middel van een civiele procedure aanmerkelijk afgenomen.

Aan dit oordeel doet niet af dat verzoekers werden vertegenwoordigd door een advocaat, die vanuit zijn professie ook bij gebrekkige informatie van de FIOD-ECD in staat geacht moest worden tijdig een beslissing te nemen over het opstarten van een civiele procedure. Daarbij is van belang dat bij verzoekers en hun gemachtigde door toedoen van de FIOD-ECD de indruk is kunnen ontstaan dat aan de zaak werd gewerkt.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/FIOD-ECD is:

gegrond ten aanzien van:

de informatieverstrekking, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het benadelen van verzoekers in hun processuele positie, wegens schending van het vereiste van fairplay;.

niet gegrond ten aanzien van:

het in het ongereede raken van de dossiers;

het niet meer kunnen achterhalen van de reden waarom geen opsporingsonderzoek zou worden ingesteld.

## **Onderzoek**



Op 4 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Mill, H. te Delden, D. te Alphen aan de Rijn, K. te Rhenen, W. te Wassenaar, Van Ke. te Nuenen en M. te Amsterdam en mevrouw S. te Enschede, ingediend door de heer mr. M.C. van der Want, advocaat te Middelburg, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/FIOD-ECD te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/FIOD-ECD verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Belastingdienst/FIOD-ECD en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de Belastingdienst/FIOD-ECD gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **a. feiten**

1. De gemachtigde van verzoekers deed in 1997/1998 bij de toenmalige Economische Controle Dienst (ECD) namens ten minste drie van hen aangifte tegen X AG, Y GMBH en Z AG ter zake van beleggingsfraude. In de aangifte namens mevrouw S. schreef de gemachtigde het volgende:

“...Graag blijf ik op de hoogte van de onderzoeksverwikkelingen; indien een mogelijkheid tot voeging in de strafzaak bestaat komt cliënte hiervoor graag in aanmerking...”

2. In reactie op een brief van verzoekers' gemachtigde van 18 augustus 1999 waarin deze om informatie vroeg omtrent de ingediende aangiften, liet de Belastingdienst/FIOD-ECD (hierna: FIOD-ECD) bij brief van 15 november 1999 het volgende weten:

“...Bij de ECD komt voortdurend informatie binnen, welke betrekking heeft op mogelijk gepleegde strafbare feiten. Als noodzakelijk gevolg van de omvang van mijn dienst, de omvang van de rechterlijke macht en het aanbod van te onderzoeken zaken, dient uit het aanbod een selectie te worden gemaakt. Deze selectie vindt plaats aan de hand van

criteria, die in overleg met het openbaar ministerie, alsmede op basis van ervaringsgegevens van de ECD zijn opgesteld. Criteria die daarbij een rol spelen zijn onder meer:

De mate waarin bestaande regelgeving wordt overtreden, alsmede het karakter van die overtreding(en);

Het belang van een gedegen handhaving van die regelgeving, waarbij het algemene belang een dominante positie inneemt;

De op basis van de aangeleverde feiten vast te stellen ernst van de gedraging;

De omvang van de "schade", die als gevolg van de feiten is of zal kunnen worden geleden, waarbij geleden individuele schade niet noodzakelijkerwijs beslissend of bepalend hoeft te zijn. De mate waarin door individuele personen niet op zorgvuldige wijze is gehandeld, kan maken dat daardoor geleden schade niet wordt betrokken bij de prioritering;

De omvang van de personele inzet en de te verwachten duur daarvan. Met name waarin grensoverschrijdende opsporing voorzienbaar is, neemt de duur van een onderzoek vaak in aanzienlijke mate toe, terwijl door tijdsverloop het belang van de vervolging afneemt;

De op basis van ervaringsgegevens te verwachten vervolgings- en veroordelingskans van de betrokken verdachten, waarbij de bewijsbaarheid een belangrijke rol speelt;

Het belang van ECD-inzet op andere, meer belangrijke terreinen van de opsporing.

Met betrekking tot uw verzoek om informatie omtrent lopende onderzoeken deel ik u mede dat in beginsel door de ECD geen mededelingen worden gedaan. Echter, in bepaalde, concrete situaties kan van dit beginsel worden afgeweken na een gedegen afweging van belangen van betrokkenen. Doorgaans vindt hieromtrent overleg plaats met de bevoegde officier van justitie. Het verdient dan ook aanbeveling om verzoeken om informatie uit lopende onderzoeken te richten tot de bevoegde officier van justitie. De ECD is uiteraard bereid om hierbij de rol van intermediair te vervullen.

Met betrekking tot onderzoeken welke zich in werkvoorraad bevinden of inmiddels zijn afgewerkt, zal de ECD zoveel als mogelijk de door u gevraagde informatie verstrekken. Hiervoor is een aparte bijlage bij deze brief gevoegd..."

In de bijgevoegde bijlage werd melding gemaakt van veertien bedrijven die in werkvoorraad waren, waaronder een onderneming met dezelfde naam als X, zonder de toevoeging AG, en voorts Y GmbH en Z AG eveneens zonder de toevoegingen GmbH en AG. Een tiental bedrijven was vermeld waartegen een opsporingsonderzoek was ingesteld. Voorts waren achttien bedrijven vermeld waartegen om diverse in de bijlage aangegeven redenen door de ECD vooralsnog geen onderzoek meer zou worden verricht.

3. In reactie op een brief van verzoekers' gemachtigde van 22 april 2002 schreef de FIOD-ECD eerstgenoemde op 23 mei 2002:

“...In beginsel worden in verband met geldende geheimhoudingsverplichtingen en regels voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de FIOD-ECD geen mededelingen gedaan over in te stellen of ingestelde onderzoeken.

Slechts indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, zult u door de FIOD-ECD op de hoogte worden gesteld van de voortgang en/of resultaten van een ingesteld onderzoek. Als er sprake is geweest van een strafrechtelijk onderzoek zult u door de FIOD-ECD kunnen worden geïnformeerd tot welke officier van justitie u zich kunt wenden met een verzoek om nadere informatie.

Met betrekking tot de door u genoemde ondernemingen (...) is (nog) geen officier van justitie bekend...”

4. Verzoekers' gemachtigde schreef de FIOD-ECD op 27 januari 2003:

“...Het is wederom geruime tijd geleden dat ik schriftelijk van u mocht vernemen omtrent de stand van zaken in de bij ons aanhangige beleggingsfraudezaken. U kunt zich voorstellen dat de bij ons aangesloten gedupeerden uitermate benieuwd zijn en blijven naar de stand van zaken in de door ons aanhangig gemaakte beleggingsfraudezaken. Gezien het geruime tijdsverloop in deze zaken ontvang ik dan ook graag nadere informatie omtrent de stand van de diverse onderzoeken en de nog te koesteren verwachtingen.

Ik heb dan ook een tweeledig verzoek aan u. Op de eerste plaats verzoek ik u mij een schriftelijk overzicht te doen toekomen waarin u aangeeft welke bedrijven u nog immer in werkvoorraad heeft, tegen welke bedrijven reeds een opsporingsonderzoek werd ingesteld en tegen welke bedrijven door uw dienst vooralsnog geen onderzoek meer zal worden verricht. Op de tweede plaats zou ik graag een persoonlijk onderhoud hebben met u dan wel een van uw medewerkers aangaande de stand van zaken. Ik stel mij hierbij voor dat ik met enkele gedupeerden naar Utrecht kom teneinde een en ander nader door te spreken. Uiteraard kan en zal ik vervolgens de individuele gedupeerden nader op de hoogte stellen.

Graag zie ik dan ook op korte termijn uw schriftelijke overzicht en uw eventuele uitnodiging tegemoet...”

5. De FIOD-ECD schreef verzoekers' gemachtigde in een brief van 23 juni 2003 het volgende:

“...Tot mijn spijt moet ik u meedelen dat het dossier met betrekking tot de klacht (d.d. 27 januari 2003; N.o.) waarover u onlangs twee maal rappelleerde niet meer aanwezig is bij de FIOD-ECD. Voor deze ergerlijke slordigheid bied ik u mijn verontschuldigingen aan. De verdwijning van het dossier hangt samen met het vertrek van een medewerker die met

de afhandeling ervan belast was. Uiteraard is dit geen excuus voor de gang van zaken. Teneinde alsnog schriftelijk op de klacht te kunnen reageren, verzoek ik u mij een kopie van de oorspronkelijke klachtbrief toe te zenden. Deze brief zal dan met spoed beantwoord worden...”

6. Na ontvangst van een door verzoekers' gemachtigde aan de FIOD-ECD gezonden afschrift van de brief van 27 januari 2003 vond op 24 juli 2003 tussen medewerkers van FIOD/ECD en verzoekers' gemachtigde (vergezeld van enkele van verzoekers) een gesprek plaats. Onderwerp van het gesprek was de stand van zaken in de beleggingsfraudezaken die door verzoekers aanhangig waren gemaakt.

7. Op 17 september 2003 informeerde FIOD-ECD verzoekers' gemachtigde over de Duitse Staatsanwalt onder wiens leiding het onderzoek tegen X AG was ingesteld alsmede voor welk Landesgericht de zaak was voorgebracht. Nadien bleek het onderzoek van de Staatsanwalt echter niet betrekking te hebben op X AG doch op X GmbH.

8. Verzoekers' gemachtigde schreef de FIOD-ECD op 16 februari 2004:

“...Tot mijn spijt moet ik wederom terugkomen op de kwestie X AG (...). Met verwijzing naar uw brief van 16 december j.l. moet ik u meedelen dat ik inmiddels bericht heb gekregen van de Duitse Staatsanwalt aangaande hun onderzoek tegen X AG.

De uitkomst hiervan is echter dat dit niet dezelfde (organisatie; N.o.) is als waarvan cliënten bij uw dienst aangifte hebben gedaan. Hoewel de werkwijze enigszins vergelijkbaar overkomt, zijn er voor de rest geen overeenkomsten tussen (X AG; N.o.) en X GmbH waar mevrouw V. (medewerkster van de FIOD-ECD; N.o.) ons naartoe heeft verwezen.

Het vorenstaande betekent dat wij weer terug bij af zijn. Thans leg ik dan ook wederom aan u de prangende vraag voor wat er is gebeurd met de aangifte van cliënten. Hierbij verzoek ik u dringend een en ander grondig en zorgvuldig uit te zoeken. Met name van belang is dat uw dienst mij schriftelijk op de hoogte heeft gehouden omtrent de voortgang van uw onderzoek tegen X AG (Y GmbH en Z AG) terwijl thans het dossier bij u onvindbaar lijkt...”

9. De FIOD-ECD liet verzoekers gemachtigde op 24 februari 2004 weten dat de brief van 16 februari 2004 als klacht in behandeling werd genomen. In een brief van 16 april 2004 reageerde de FIOD-ECD als volgt op de klacht:

“...Op 24 juli 2003 heeft de FIOD-ECD u inzicht geboden in de stand van zaken met betrekking tot een aantal aangiften wegens beleggingsfraude, ingediend bij de toenmalige Economische Controle Dienst. Uit de aantekeningen leid ik af dat tijdens het gesprek onduidelijkheid is ontstaan over het bedrijf X. Die onduidelijkheid heeft zich voortgezet doordat u op 17 november 2003 door de FIOD-ECD bent geïnformeerd omtrent de Duitse

Staatsanwalt onder wiens leiding het onderzoek tegen X is ingesteld alsmede voor welk Landesgericht de zaak is voorgebracht. Naar nu blijkt, uit uw brief van 16 februari 2004, handelt het hier echter om X GmbH (in Duitsland; N.o.) terwijl de door u gewenste informatie betrekking heeft op X AG (in Zwitserland; N.o.).

Uit de desbetreffende dossiers blijkt inderdaad dat, naast de aangiften tegen de Duitse GmbH, ook aangifte is gedaan tegen zowel X AG en Z AG te (Zwitserland; N.o.) als Y GmbH te (Duitsland; N.o.). De aangiften tegen deze drie bedrijven zijn destijds door de Economische Controle Dienst in werkvoorraad genomen. Voor alle drie bedrijven geldt dat vervolgens de beslissing is genomen geen opsporingsonderzoek in te stellen. Welke selectiecriteria bij deze beslissing hebben gegolden, kan ik helaas niet meer achterhalen mede omdat van de personeelsleden die bij de selectie betrokken zijn geweest, momenteel niemand meer bij de FIOD-ECD werkzaam is. Een nadere motivering waarom in de desbetreffende gevallen is afgezien van het instellen van een opsporingsonderzoek moet ik u dan ook schuldig blijven. Wel heb ik begrepen dat de beslissing destijds is beïnvloed door een forse onderbezetting bij de Economische Controle Dienst waardoor het alleen al daarom onmogelijk was alle bedrijven in onderzoek te nemen.

Verdere informatie heb ik in de desbetreffende dossiers helaas niet aangetroffen. Concreet betekent dit dat de destijds ingediende aangiften met betrekking tot de door u genoemde drie bedrijven niet hebben geleid tot het instellen van een opsporingsonderzoek..."

#### B. Standpunt verzoekers

Voor het standpunt van verzoekers wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht. Voorts voerden verzoekers in een brief van 3 juni 2004 nog het volgende aan:

"...Op 9 februari 1998 en omringende data hebben cliënten aangifte gedaan bij de Economische Controle Dienst te Utrecht terzake beleggingsfraude. Een achttal gedupeerden hebben voor een bedrag ad NLG 4.803.943 betalingen verricht aan X AG te (Zwitserland; N.o.), Y GmbH en Z AG.

Na afstemming met de toenmalige stichting toezicht effectenverkeer en de Economische Controle Dienst, bleek het te gaan om bedrijven die niet beschikten over een vrijstelling of een vergunning in de zin van de Wet Toezicht Effectenverkeer. In de brief van 16 april 2004 (...) heeft FIOD-ECD nogmaals bevestigd dat vorenbedoelde aangiften tegen X AG en Z AG te (Zwitserland; N.o.) en Y GMBH te (Duitsland; N.o.) daadwerkelijk zijn gedaan.

Voorts bevestigde (FIOD-ECD; N.o.) dat de aangifte tegen deze drie bedrijven destijds door de Economische Controle Dienst in werkvoorraad zijn genomen.

Wat er sinds de aangifte daadwerkelijk is gebeurd blijft echter tot op de dag van vandaag duister.

Vele malen heeft de raadsman van de gedupeerden telefonisch contact gehad met de Economische Controle Dienst. Tevens heeft de Economische Controle Dienst diverse malen schriftelijk bericht gedaan omtrent de gang van zaken in het onderzoek tegen vorenbedoelde bedrijven. Telkenmale is hierbij medegedeeld aan de gedupeerden dat het onderzoek tegen vorenbedoelde bedrijven in werkvoorraad was danwel dat er onderzoek naar werd gedaan. Wanneer het onderzoek zou zijn afgerond, zou de ECD de naam van de betreffende officier van justitie doorgeven ter verkrijging van het strafdossier.

Als bijlage worden een aantal schriftelijke stukken overgelegd waaruit moge blijken dat door de Economische Controle Dienst de indruk is gewekt dat de zaken in werkvoorraad waren. Na vele verzoeken om informatie dezerzijds heeft de ECD bovendien aangegeven om privacybeschermende redenen niet steeds mededelingen te kunnen doen omtrent de voortgang van het onderzoek. Kortom, er werd aan de zaak gewerkt, doch omtrent de stand van het onderzoek kon de ECD slechts met grote terughoudendheid berichten.

Deze status-quo heeft jaren geduurd. Gezien het enorme tijdsverloop in onderhavige zaak konden de gedupeerden zich niet langer verenigen met het standpunt van de Economische Controle dienst. Uiteindelijk heeft de raadsman van de gedupeerden een gesprek gearrangeerd met mevrouw V. van de Economische Controle Dienst. Dit gesprek heeft uiteindelijk plaatsgevonden op 24 juli 2003.

Tijdens dit gesprek bleek echter dat de zaak bij de Economische Controle Dienst in het ongereede was geraakt en in het geheel niet bekend was.

In eerste instantie werd aangegeven dat er reeds een transactie was aangegaan met X in een Nederlandse strafzaak. Later bleek dit echter om een andere X te gaan. Vervolgens heeft de Economische Controle Dienst de gedupeerden door verwezen naar het Staatsanwaltschaft in Kl. Ook dit bleek echter een andere X te betreffen. Het ging hier namelijk om X GMBH te (Duitsland; N.o.) en niet om X AG te (Zwitserland).

Eerst per brief van 16 april 2004 is het hoge woord eruit gekomen. Uit de dossiers van de ECD blijkt dat er aangifte is gedaan tegen zowel X AG en Z AG te (Zwitserland; N.o.) en Y GMBH te (Duitsland; N.o.). De (...) FIOD ECD heeft vervolgens moeten constateren dat er geen opsporingsonderzoek is ingesteld tegen de juiste bedrijven en dat er in het geheel niet te achterhalen is waarom er destijds geen opsporingsonderzoek is ingesteld.

Gelet op het vorenstaande beklagen vorenstaande gedupeerden zich over de handelwijze van de FIOD-ECD.

Allereerst zijn klagers van mening dat de betreffende dienst onzorgvuldig is omgesprongen met de gedane aangiften. Deze blijken voor een periode van circa zes jaar in het ongereede te zijn geraakt.

Voorts heeft de FIOD ECD gehandeld in strijd met het willekeur beginsel door niet tot onderzoek en vervolging over te gaan zonder dat daarvoor een zorgvuldige afweging van belangen is gemaakt, althans zonder dat van een dergelijke afweging van belangen kan blijken.

Voorts zijn klagers van mening dat de FIOD-ECD onrechtmatig jegens hen heeft gehandeld door hen volstrekt onvoldoende op de hoogte te houden van het verloop van de aangiften. De informatie die de klagers wél heeft bereikt blijkt onjuist en onvolledig te zijn geweest.

Voorts doen klagers hun beklag over het tijdsverloop in deze zaken. Sinds de aangifte eind 1997, begin 1998, is er een periode verstreken van ruim zes jaren. Door de buitengewoon trage gang van zaken zijn klagers ernstig gedupeerd. Immers, thans wordt aan klagers de mogelijkheid onthouden om zich te voegen als benadeelde partij in het strafproces. Voorts is het voor klagers niet mogelijk om een civiele vordering te baseren op een strafrechtelijke uitspraak danwel op een strafdossier.

Tenslotte hebben klagers zich op het verkeerde been laten zetten door de FIOD ECD waardoor de kans op een succesvolle civiele procedure, na een tijdsverloop van zes jaren, illusoir is geworden...”

#### C. Standpunt belastingdienst/fiod-ecd

In reactie op de klacht liet de Belastingdienst/FIOD-ECD bij brief van 23 juli 2004 het volgende weten:

##### “...1. De ingediende aangiften zijn bij de FIOD-ECD in het ongereede geraakt.

De aangiften zijn ingediend bij de toenmalige Economische Controle Dienst (ECD). In het dossier van de ECD bevinden zich schriftelijke aangiften van (...):

L. te Mill. Door (verzoekers' gemachtigde; N.o.) is op 9 februari 1998 aangifte gedaan van oprichting en handelen zonder vergunning in de zin van de Wet Toezicht Effectenverkeer door Y GMBH, X AG en Z AG.

S. te Enschede. Door (verzoekers' gemachtigde; N.o.) is op 9 december 1998 aangifte gedaan van oprichting en handelen zonder vergunning in de zin van de Wet Toezicht Effectenverkeer door X AG en Z AG.

K. te Veenendaal. Door (verzoekers' gemachtigde; N.o.) is op 9 mei 1997 aangifte gedaan van oprichting door X AG en Y GMBH.

Voor wat betreft de overige vijf namen zijn in de dossiers geen aangiften aangetroffen. Uit niets blijkt dat wél aangiften zijn gedaan. In de latere correspondentie met klager is

eveneens slechts sprake geweest van de drie bovengenoemde aangiften terwijl de overige namen niet eerder onderwerp van gesprek zijn geweest in de communicatie tussen klager en FIOD-ECD. Het is dan ook onduidelijk waarop de conclusie van klager is gebaseerd dat in de onderhavige zaak sprake is van ingediende aangiften die in het ongerede zijn geraakt.

Mijn conclusie is dat er geen sprake is van aangiften die in het ongerede zijn geraakt.

2. De FIOD-ECD heeft verzoekers op ontoereikende wijze geïnformeerd over de behandeling van de gedane aangiften c.q. de informatie die wel aan verzoekers is verstrekt was onjuist of onvolledig.

De contacten na het indienen van de aangiften zijn als volgt verlopen:

Op 18 augustus 1999 ontvangt de ECD een eerste verzoek om informatie van klager. Hierop wordt in een brief van 15 november 1999 in algemene zin geantwoord dat en hoe selectie binnen de ECD plaats vindt. Opgemerkt wordt daarbij dat in beginsel geen informatie wordt verstrekt over lopende opsporingsonderzoeken. Wel wordt in een bijlage de stand van zaken aangegeven met betrekking tot een aantal bedrijven (42), waarnaar de belangstelling van het advocatenkantoor uitging.

Per brief van 23 mei 2002 wordt klager er, in antwoord op zijn volgende brief van 22 april 2002, nogmaals op gewezen dat er in principe geen mededelingen worden gedaan over in te stellen of ingestelde onderzoeken. Hierbij is in algemene zin aangegeven dat in het geval van een strafrechtelijk onderzoek de FIOD-ECD de informatie kan verstrekken tot welke officier van justitie men zich dient te wenden met een verzoek om nadere informatie. Bovendien is gemeld dat met betrekking tot de door klager genoemde ondernemingen (nog) geen officier van justitie bekend is.

Op 27 januari 2003 richt klager zich wederom met een brief tot de FIOD-ECD, waarin hij vraagt om:

- een schriftelijk overzicht van bedrijven in werkvoorraad, waar een opsporingsonderzoek is ingesteld en bedrijven waar vooralsnog geen onderzoek zal worden verricht.
- een persoonlijk onderhoud met betrekking tot de stand van zaken.

Deze brief raakt zoek hetgeen waarschijnlijk samenhangt met het vertrek van de behandelend medewerker.

Na een aanmanend schrijven neemt mw. mr. V. (medewerker van de FIOD-ECD; N.o.) contact op met klager en vraagt om hernieuwde toezending van de brief, waaraan de laatste voldoet. Zij arrangeert vervolgens in overleg met klager een gesprek op 24 juli 2003, waarbij ook enkele gedupeerde beleggers aanwezig zullen zijn. Afgesproken wordt



dat tijdens het bezoek inzage in de dossiers zal worden verleend. De dossiers voorkomend op de eerder verstrekte lijst worden daartoe verzameld.

De beleggers waren gedupeerden van de bedrijven X AG, Z AG en Y GmbH. Tijdens het onderhoud hadden zij dan ook specifieke belangstelling voor deze drie bedrijven en de desbetreffende dossiers. Hierbij was wel het dossier van (X GmbH in Duitsland; N.o.) maar niet dat van (X AG in Zwitserland; N.o.) aanwezig. Toegezegd wordt dat getracht zal worden het dossier van de AG alsnog te achterhalen en klager verder te informeren. De laatste stuurt op 13 augustus 2003, zoals afgesproken, kopieën van de gedane aangiften L., S., en K. De FIOD-ECD stelt op 17 september 2003 de advocaat op de hoogte omtrent de Duitse Staatsanwalt onder wiens leiding het onderzoek tegen X AG is ingesteld alsmede voor welk Landesgericht de zaak is voortgebracht. Deze informatie heeft echter abusievelijk opnieuw betrekking op (X GmbH in Duitsland; N.o.) en niet op (X AG in Zwitserland; N.o.). Hoe deze verwarring heeft kunnen ontstaan, kan ik niet meer achterhalen

Op 16 februari 2004 meldt klager aan de FIOD-ECD dat de verkregen informatie (X GmbH in Duitsland; N.o.) betreft waarop intern verder onderzoek wordt gedaan naar (X AG in Zwitserland; N.o.). Dit mondt uiteindelijk uit in de brief van 16 april 2004 waarin wordt aangegeven dat voor de drie bedrijven op enig moment de beslissing is genomen geen opsporingsonderzoek in te stellen terwijl de specifieke selectiecriteria die bij deze beslissing hebben gegolden, niet meer te achterhalen zijn.

Mijn conclusie is dat klager steeds als hij om informatie vroeg, adequaat op de hoogte is gesteld van de stand van zaken van de onderzoeken waarvoor hij belangstelling had. Op zijn brief van 27 januari 2003 werd wel te laat gereageerd omdat deze zoek is geraakt. Voor dat zoek raken is aan klager al eerder excuses aangeboden.

Dat tijdens het bezoek niet direct alle informatie voorhanden was en nog zaken moesten worden uitgezocht, is vervelend voor belanghebbende, maar niet te kwalificeren als onjuiste of onvolledige informatie. Dat daarbij een verwisseling van de Duitse GmbH en de Zwitserse AG heeft plaats gevonden, betreur ik. Van een opzettelijke verwisseling of van onzorgvuldig handelen is echter geen sprake.

Ik merk hierbij nog op dat het voor klager duidelijk moet zijn geweest, dat niet alleen de bedrijven waarvoor hij en zijn cliënten specifiek belangstelling hadden, maar nog verschillende andere voor een onderzoek in beeld waren. Dit blijkt uit het overzicht van de 42 bedrijven die destijds in het kader van het onderzoek naar beleggingsfraude een rol speelden, zoals dat is verstrekt bij de brief van 15 november 1999. Dat daaruit slechts een deel daadwerkelijk in onderzoek zou worden genomen, bleek ook uit deze brief (zie hierna onder 3). Klager moet dus hebben begrepen dat het onzeker was of, en zo ja wanneer een onderzoek zou worden ingesteld tegen de bedrijven waartegen hij namens cliënten aangifte had gedaan. Meer duidelijkheid daarover geven dan gedaan is, was naar mijn

mening onmogelijk.

3. De FIOD-ECD kan blijkens zijn brief van 16 april 2004 niet meer achterhalen waarop de beslissing is gebaseerd geen onderzoek in te stellen naar aanleiding van de gedane aangiften.

Een verklaring waarom en op basis van welke criteria selectie plaats vond, is in algemene zin reeds gegeven in de onder 2 genoemde brief d.d. 15 november 1999 aan klager. Hierin wordt aangegeven dat als noodzakelijk gevolg van de omvang van de toenmalige ECD, de omvang van de rechterlijke macht en het aanbod van de te onderzoeken zaken een selectie dient te worden gemaakt. Deze selectie vindt plaats aan de hand van criteria, die in overleg met het openbaar ministerie, alsmede op basis van de ervaringscijfers van destijds de ECD zijn opgesteld, en worden in de brief vermeld. Voor de volledigheid laat ik ze onderstaand volgen:

De mate waarin bestaande regelgeving wordt overtreden, alsmede het karakter van de overtreding;

Het belang van een gedegen handhaving van die regelgeving, waarbij het algemene belang een dominante positie inneemt;

De op basis van de aangeleverde feiten vast te stellen ernst van de gedraging;

De omvang van de 'schade', waarbij geleden individuele schade niet noodzakelijkerwijs beslissend of bepalend hoeft te zijn. De mate waarin door individuele personen niet op zorgvuldige wijze is gehandeld, kan maken dat daardoor geleden schade niet wordt betrokken in de prioritering;

De omvang van de personele inzet en de te verwachten duur daarvan. Met name waarin grensoverschrijdende opsporing voorzienbaar is, neemt de duur van een onderzoek vaak in aanzienlijke mate toe, terwijl door tijdsverloop het belang van de vervolging afneemt;

De op basis van ervaringscijfers te verwachten vervolgings- en veroordelingkans van de betrokken verdachten, waarbij de bewijsbaarheid een belangrijke rol speelt;

Het belang van ECD-inzet op andere, meer belangrijke terreinen van de opsporing.

Na het moment van aangifte zijn de aangiften op verschillende momenten beoordeeld op basis van de bovenstaande criteria (in het overzicht van november 1999 is de stand van zaken op dat moment weergegeven). Voor de onderhavige aangiften heeft dit vervolgens niet geleid tot het besluit een onderzoek in te stellen.

Mijn conclusie is dan ook dat er niet, zoals wel in de brief van 16 april 2004 aan klager vermeld, een beslissing is genomen géén onderzoek in te stellen maar dat veel meer

nimmer het besluit is genomen wél een opsporingsonderzoek in te stellen. Eén en ander als gevolg van de manier van werken die inhoudt dat voor slechts een deel van de ontvangen aangiften (in casu betrekking hebbend op de 42 bedrijven, zie de bijlage bij de brief van 15 november 1999) op basis van de hiervoor genoemde criteria een expliciete beslissing wordt genomen om een onderzoek in te stellen. De term “werkvoorraad” moet daarbij aldus worden uitgelegd dat de daarin voorkomende zaken in beginsel nog steeds voor een opsporingsonderzoek in aanmerking komen.

4. Dat verzoekers door de handelwijze van de FIOD-ECD, met name door het tijdsverloop alvorens duidelijk werd wat met de aangiften was gebeurd, ernstig zijn gedupeerd in hun procesgang.

De mogelijkheid bestaat dat verzoekers voordeel zouden hebben gehad als een opsporingsonderzoek zou zijn ingesteld tegen de bedrijven tegen wie zij aangifte hebben gedaan, zeker als dat tot een veroordeling zou hebben geleid (door informatie te verkrijgen overeenkomstig de Aanwijzing slachtofferzorg of door zich te voegen in het strafproces).

Vast staat ook dat schade, door slachtoffers geleden, een rol speelt bij de beslissing of naar aanleiding van een aangifte een opsporingsonderzoek wordt gestart. Overeenkomstig de Aanwijzing slachtofferzorg: *komt slachtofferzorg door politie en/of bijzondere opsporingsdiensten en openbaar ministerie er in wezen op neer dat deze instanties bij hun werkzaamheden in een (straf)zaak altijd de belangen van het slachtoffer van het slachtoffer van een strafbaar feit meewegen voor zover dit redelijk is* (zie ook hiervoor sub 3).

Dit alles neemt echter niet weg dat het strafrecht niet door een benadeelde burger kan worden ingezet als instrument om zijn recht te halen. Daarvoor bestaan andere (civielrechtelijke) wegen. Gedurende de gehele periode heeft klager niets in de weg gestaan deze weg te bewandelen.

Of door de handelwijze van de FIOD-ECD belanghebbenden gedupeerd zijn in hun processuele situatie, hang daarom naar mijn mening er van af of de besluitvorming over het wel of niet instellen van een strafrechtelijk onderzoek “correct is verlopen” en of belanghebbenden adequaat zijn geïnformeerd. Zoals ik hiervoor onder 1, 2 en 3 heb aangegeven, ben ik van mening dat dat inderdaad zo is.

#### Bijlagen

De bescheiden zoals gevoegd bij de klacht van het advocatenkantoor vormen een vrijwel volledig beeld. Wat ontbreekt is met name de brief van 27 januari 2003. Deze doe ik u hierbij toekomen.

Daarnaast heeft klager op 3 juni 2004 de FIOD-ECD wegens onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW aansprakelijk gesteld voor de door de gedupeerden geleden

schade...”

#### D. Reactie verzoekers

In reactie op het standpunt van de Belastingdienst/FIOD-ECD deelde verzoekers' gemachtigde bij brief van 27 augustus 2004 het volgende mee:

“...Een woordspel maakt de FIOD-ECD in ieder geval van het begrip “in het ongerede raken”. De FIOD-ECD is van mening dat, nu zij (uiteindelijk) een drietal aangiften boven water heeft weten te krijgen er geen sprake is van dossiers die in het ongerede zijn geraakt.

Klagers hebben echter uiteraard het oog gehad op het gegeven dat dossiers ruim zeven jaar geleden aan de toenmalige ECD zijn toevertrouwd en dat wanneer er daadwerkelijk wordt verzocht om - in een persoonlijk gesprek - opgave en rekenschap af te leggen van wat er in deze dossiers is gebeurd, dat dan vervolgens tot tweemaal toe naar volledig andere (en dus onjuiste) bedrijven wordt verwezen!

Bij schrijven van 23 juni 2003 geeft (de FIOD-ECD; N.o.) letterlijk aan:

*“Tot mijn spijt moet ik u meedelen dat het dossier met betrekking tot de klacht waarover u onlangs tweemaal rappelleerde niet meer aanwezig is bij de FIOD-ECD. De verdwijning van het dossier hangt samen met het vertrek van een medewerker die met de afhandeling ervan belast was. Uiteraard is dit geen excuus voor de gang van zaken. Teneinde alsnog schriftelijk op de klacht te kunnen reageren, verzoek ik u mij een kopie van de oorspronkelijke klachtbrief te zenden...”*

De “verdwijning van het dossier” is in het normale spraakgebruik toch gelijk te stellen met het “in het ongerede raken” van een dossier. Voorts blijkt uit deze brief dat wanneer de raadsman van klager niet opnieuw een kopie zou hebben toegezonden van de oorspronkelijke klachtbrieven, de FIOD-ECD niet eens **kon** reageren.

En zelfs nadat opnieuw een afschrift was gezonden van de oorspronkelijke klachten, werd nog tot tweemaal toe verwezen naar een compleet andere zaak. De FIOD-ECD wist aldus niet waar het dossier zich bevond en wie er mee was belast. Met recht kan dan ook worden gezegd dat de dossiers “in het ongerede zijn geraakt”;

3.

Het behoeft voorts geen uitvoerig betoog dat wanneer het dossier (in de bewoordingen van de FIOD-ECD) is “verdwenen”, dat het vervolgens onmogelijk is om klager op een juiste wijze te informeren. Zulks is gewoonweg onmogelijk zonder dossier en zonder te weten wie er op de hoogte is van het dossier.

De FIOD-ECD heeft zich - naar thans blijkt daarom - steeds uiterst terughoudend en in algemene zin uitgelaten over het onderzoek. Daar waar het tot de taak van een opsporingsinstelling om uit eigener beweging aangevers te informeren omtrent de afdoening van de aan haar toevertrouwde zaken, heeft de FIOD-ECD nimmer op eigen initiatief informatie verstrekt. Eerst na rappellen van de zijde van klagers, heeft de FIOD-ECD gereageerd en dan nog slechts in afwijkende en algemene zin.

Voorts zijn klagers van mening dat bijvoorbeeld de opmerking dat zij *“geïnformeerd zouden worden door de FIOD-ECD tot welke officier van justitie zij zich kunnen wenden bij een strafrechtelijk onderzoek, doch dat op het moment van vragen (nog) geen officier van justitie bekend was”*, minst genomen de suggestie omvat dat er aan de zaak gewerkt wordt.

Dit geldt evenzeer voor het door de FIOD-ECD aangebrachte onderscheid tussen:

- a) zaken waarvan een opsporingsonderzoek werd ingesteld;
- b) zaken waar vooralsnog geen onderzoek meer in wordt verricht;
- c) bedrijven die in werkvoorraad zijn.

Hoe kan dit onderscheid anders worden uitgelegd dan dat er bedrijven zijn waar wel een onderzoek naar is afgerond, bedrijven waar geen onderzoek meer naar zal worden ingesteld en bedrijven waar de FIOD-ECD nog aan werkt?

Voorts gaat de FIOD-ECD voorbij aan de vele (tientallen) telefonische gesprekken van de raadsman van klagers met ondermeer de heer Le., V., en O. Nimmer heeft de FIOD-ECD laten doorschemeren dat er geen - daadwerkelijk - onderzoek werd ingesteld naar X, Y en Z. Sterker nog, steeds werd uitdrukkelijk (en letterlijk!) bevestigd dat het onderzoek nog liep, doch dat over de voortgang daarvan slechts met grote terughoudendheid mededelingen gedaan konden worden in verband met privacyredenen.

4.

Ook in onderhavige klachtzaak heeft de FIOD-ECD zich er niet - expliciet - uitgelaten (en kan dat naar de mening van klagers ook niet) wanneer er nu precies door de FIOD-ECD is besloten om geen onderzoek in te stellen naar de litigieuze bedrijven. De FIOD-ECD schrijft op 16 april 2004:

*“Voor alle drie de bedrijven geldt dat vervolgens de beslissing is genomen geen opsporingsonderzoek in te stellen.”*

Volstrekt onduidelijk blijft **wanneer** deze beslissing is genomen, **wie** deze beslissing heeft genomen en waarom aangevers hiervan nimmer op de hoogte zijn gesteld.

Voorts blijft evenzeer onduidelijk op welke gronden is besloten om af te zien van een opsporingsonderzoek. Op 16 april 2004 schrijft de FIOD-ECD:

*“Welke selectiecriteria bij deze beslissing hebben gegolden, kan ik helaas niet meer achterhalen mede omdat van de personeelsleden die bij de selectie betrokken zijn geweest, momenteel niemand meer bij de FIOD-ECD werkzaam is. Een nadere motivering waarom in de desbetreffende gevallen is afgezien van het instellen van een opsporingsonderzoek moet ik u dan ook schuldig blijven...”*

Uit deze passage kan worden afgeleid dat reeds lange tijd geleden de beslissing is genomen om geen opsporingsonderzoek in te stellen. Dit was mevrouw V. van de FIOD-ECD in ieder geval absoluut niet bekend tijdens het gesprek van 23 juli 2003 met klagers. Zulks bewijst eens te meer dat de dossiers in het ongereede zijn geraakt bij de FIOD-ECD.

Voorts staat vast dat de FIOD-ECD klagers niet op de hoogte hebben gesteld van het niet instellen van een opsporingsonderzoek, waarmee vast komt te staan dat de FIOD-ECD tekort is geschoten in de informatieverstrekking aan klagers.

Thans (en voor het eerst in de klachtprocedure) geeft de FIOD-ECD aan dat ook haar brief van 16 april 2004 kennelijk onjuist was en dat er nimmer een besluit is genomen om wel een opsporingsonderzoek in te stellen. Zulks is echter in aperte strijd met eerdere mededelingen van de FIOD-ECD en met de inhoud van de brief van 16 april 2004 zodat hieraan voorbij gegaan dient te worden.

Voorts maakt het voor klagers uiteraard weinig verschil of er nu is besloten om geen onderzoek in te stellen danwel of dat er niet is besloten om wel een onderzoek in te stellen. Feit is dat er niets is gebeurd en dat klagers hiervan niet op de hoogte zijn gesteld.

5.

Nu vast staat dat op geen enkele wijze is na te gaan waarom er geen onderzoek is ingesteld, kan ook niet vastgesteld worden dat rekening is gehouden met de belangen van de slachtoffers. Uit niets kan blijken dat hiermee rekening is gehouden.

Sterker nog, nu het hele dossier onvindbaar was bij de FIOD-ECD en zij zelf vast stelt dat de criteria die hebben gegolden bij het niet overgaan tot een (verder) onderzoek niet zijn te achterhalen, kan worden vastgesteld dat de belangen van de slachtoffers op geen enkele wijze zijn betrokken in dezen. Reeds om deze reden heeft de FIOD-ECD gehandeld in strijd met de Aanwijzing slachtofferzorg.

De FIOD-ECD stelt voorts vast dat klagers voordeel zouden hebben gehad bij een strafrechtelijk onderzoek en dat de belangen van klagers ten deze een belangrijke rol spelen. Zulks geldt met name in beleggingsfraudezaken met een internationaal karakter.

De daders werken veelal met schuilnamen, zijn veelal niet te traceren en hebben niet zelden een criminele achtergrond.

Slechts in zaken waarin het tot strafrechtelijke vervolging is gekomen, hebben gedupeerden hun recht weten te halen (bijvoorbeeld (...), etc.). Een strafrechtelijke veroordeling dient alsdan als - onmisbare - basis voor een civielrechtelijke veroordeling.

Los van het feit dat aan strafrechtelijke vervolging doorslaggevende betekenis dient te worden gehecht, volgt uit het vorenstaande dat de FIOD-ECD klagers onjuist heeft geïnformeerd door mede te delen dat de litigieuze bedrijven in onderzoek waren. Het is alsdan niet meer dan logisch en juridisch aangewezen dat de uitkomsten van het strafonderzoek worden afgewacht.

In onderhavige zaak komt eerst na zeven jaar, om precies te zijn bij brief van 16 april 2004, naar boven dat de gedupeerden aan het lijntje zijn gehouden. Een succesvolle civielrechtelijke procedure moet na een dergelijke periode illusoir worden geacht. Mitsdien zijn klagers ernstig gedupeerd door de handelwijze van de FIOD-ECD ten deze..."

#### e. Nadere reactie Belastingdienst/FIOD-ECD

1. Naar aanleiding van de reactie van 27 augustus 2004 van verzoekers stelde de Nationale ombudsman de FIOD-ECD in de gelegenheid om daarop te reageren en verzocht daarbij aan de FIOD-ECD om met name ook in te gaan op de volgende punten:

"...1. De uitleg die verzoeker geeft aan de term 'in het ongerede raken' van dossiers. Ik verzoek u hierbij ook in te gaan op het feit dat kennelijk aan verzoeker is verzocht om kopieën te verstrekken van de gedane aangiften L., S. en K; welke op 13 augustus 2003 door verzoeker zijn verstrekt. Waarom zijn deze kopieën gevraagd indien geen sprake is geweest van het in het ongerede raken van de ingediende aangiften?"

2. De conclusies die verzoeker trekt omtrent de verstrekte informatie. Met name ook in relatie tot de telefonische contacten die kennelijk hebben plaatsgevonden.

Voorts vraag ik u in dit verband in te gaan op het volgende. U schrijft - onder verwijzing naar de aan verzoeker gezonden brief van 16 april 2004 - dat voor de drie bedrijven op enig moment de beslissing is genomen geen opsporingsonderzoek in te stellen terwijl de specifieke selectiecriteria die bij deze beslissing hebben gegolden, niet meer te achterhalen zijn.

Allereerst verzoek ik u in dit verband aan te geven welke voorschriften bestaan/ bestonden op het gebied van registratie inzake de behandeling van ingediende aangiften waaronder ook de voortgangsbewaking. Ik merk in dit verband op dat uit het dossier blijkt dat wel registratie plaatsvond; zie het overzicht verstrekt aan verzoeker bij de aan laatstgenoemde gezonden brief van 15 november 1999. Ik verzoek u een en ander te relateren aan de

onderhavige kwestie.

Voorts wordt niet helder op welk moment duidelijkheid is ontstaan ter zake van het feit dat geen opsporingsonderzoek werd ingesteld met betrekking tot de onderhavige aangiften. Verzoeker stelt zich - m.i. op goede gronden - op het standpunt dat deze duidelijkheid al geruime tijd geleden moet zijn ontstaan (...). Het komt mij voor dat het in de rede zou hebben gelegen verzoeker te informeren op het moment dat bedoelde duidelijkheid ontstond.

Feitelijk is - als ik het goed zie - de situatie dat na indiening van de aangiften in 1997/1998 pas op 16 april 2004, dat wil zeggen na circa zes jaar - duidelijkheid aan verzoeker is verstrekt omtrent wat er met de aangiften is gebeurd..."

2. De FIOD-ECD reageerde in een brief van 19 oktober 2004 met het volgende:

**"...2. De ingediende aangiften zijn bij de FIOD-ECD in het ongereede geraakt.**

Mijns inziens is bij de discussie rond het "in het ongereede raken" sprake van verschillende dossiers die door elkaar worden gehaald.

De opmerkingen van klager omtrent de onvindbaarheid van het dossier wordt op verschillende plaatsen in de reactie opgehangen aan de brief van mw. V. van 23 juni 2003 waarin zij schrijft "dat het dossier met betrekking tot de klacht waarover u onlangs tweemaal rappelleerde niet meer aanwezig was bij de FIOD-ECD."

Zoals in de brief van 23 juli 2004 aangegeven, heeft klager zich op 27 januari 2003 schriftelijk tot de FIOD-ECD gewend, met de vraag om:

een schriftelijk overzicht van bedrijven in werkvoorraad, waar een opsporingsonderzoek is ingesteld en bedrijven waar vooralsnog geen onderzoek zal worden verricht.

een persoonlijk onderhoud met betrekking tot de stand van zaken.

Het is deze brief die zoek geraakt is. Na een aanmanend schrijven heeft mw. V., in haar rol als klachtbehandelaar FIOD-ECD, op 23 juni 2003 schriftelijk contact opgenomen met klager. In dit schrijven schrijft zij inderdaad dat "het dossier met betrekking tot de klacht niet meer aanwezig is bij de FIOD-ECD". Zij heeft daarmee duidelijk het oog op het dossier met betrekking tot de brief van klager d.d. 27 januari 2003 en niet op het dossier met betrekking tot X c.s. In de laatste brief wordt ook geenszins aan X c.s. gerefereerd zodat de specifieke belangstelling haar op dat moment niet duidelijk kon zijn en zij evenmin iets kon zeggen over het wel of niet beschikbaar zijn van de "zaaksdossiers".

Voorafgaand aan het onderhoud van 24 juli 2003 is tussen klager en mw. V. afgesproken dat inzage in de dossiers wordt verleend, voorkomend op het overzicht van november



1999. Pas tijdens dit onderhoud blijkt haar de belangstelling voor de drie zaaksdossiers. Het dossier van X AG te (Zwitserland; N.o.) is daarbij niet, dat van X GmbH te (Duitsland; N.o.) wel aanwezig. Op 11 augustus 2004 is er telefonisch contact tussen klager en mw. V. waarbij zij toezegt nader onderzoek te doen naar de stand van zaken met betrekking tot het dossier van de AG en klager hieromtrent te informeren. Daarbij wordt afgesproken dat klager kopieën van de gedane aangiften L., S. en K. toestuurt. Of deze afspraak berust op een vraag van mw. V. dan wel een suggestie van klager kan ik niet meer achterhalen. Wel kan ik mij voorstellen dat mw. V. gedacht heeft het dossier eenvoudiger te kunnen vinden aan de hand van die kopieën. Vervolgens is bij het verstrekken van informatie tot twee keer toe een onjuist dossier gehanteerd. Hoe deze verwisseling is ontstaan, kan ik achteraf niet meer verklaren. Dat dit alles niet had gemoeten is uiteraard juist maar zegt niets over de vraag of het desbetreffende zaaksdossier in het ongerede is geraakt. In de latere fases van het contact tussen klager en mijn dienst was het dan ook beschikbaar.

Het bevreemdt mij overigens wel dat klager in zijn reactie niet verder ingaat op het aspect van het aantal aangiften, zoals aangevoerd in zijn brief van 3 juni 2004. In de reactie daarop heb ik aangegeven dat zich in het dossier de schriftelijke aangiften van de in de brief van klager d.d. 3 juni 2004 genoemde L. te Mill, S. te Enschede en K. te Veenendaal bevinden maar niet van de overige vijf genoemde namen. Uit niets blijkt dat wél aangifte is gedaan terwijl deze namen in de latere correspondentie met klager, voor zover na te gaan, niet eerder onderwerp van gesprek zijn geweest.

Ik blijf dan ook bij mijn eerdere conclusie dat er geen sprake is van aangiften die in het ongerede zijn geraakt. Hiermee meen ik punt 1 uit uw brief voldoende te hebben toegelicht.

3. De FIOD-ECD heeft verzoekers op ontoereikende wijze geïnformeerd over de behandeling van de gedane aangiften c.q. de informatie die wel aan verzoekers is verstrekt was onjuist of onvolledig.

Alvorens verder in te gaan op de reactie van klager en de door u genoemde aandachtspunten hecht ik eraan (nogmaals) de werkwijze te beschrijven die gevolgd wordt met betrekking tot aangiften en eventuele andersoortige meldingen van fraude. Aan de hand daarvan zal ik de verschillende kanttekeningen bij de wijze van informatieverstrekking behandelen.

De werkwijze die FIOD-ECD hanteert, is in hoofdlijnen als volgt:

Aangiften en meldingen worden alle geregistreerd.

Ter zake van deze aangiften en meldingen wordt besloten of een onderzoek wordt ingesteld. Hierbij geldt dat niet voor alle aangiften een onderzoek wordt en ook niet kan worden ingesteld (de reden daarvoor is al in mijn brief van 23 juli 2004 aangegeven).

Daarbij zijn drie mogelijkheden te onderscheiden:

1. Er wordt een onderzoek ingesteld.
2. Er wordt geen onderzoek ingesteld.
3. Er wordt nog geen definitieve keuze gemaakt; er wordt nu nog geen onderzoek ingesteld, maar de mogelijkheid blijft bestaan dat in de toekomst wel een onderzoek wordt ingesteld. Deze categorie wordt wel aangeduid met de term "werkvoorraad".

Regelmatig wordt bezien of aanleiding bestaat uit de "werkvoorraad" zaken in onderzoek te nemen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als op het moment van de herbeoordeling opsporings- en vervolgingscapaciteit beschikbaar is of als aanvullende informatie is verkregen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan nieuwe aangiften van andere gedupeerden, waardoor het belang dat met het onderzoek wordt gediend groter is geworden dan ten tijde van de vorige beoordeling(en).

Bij de beslissing of een onderzoek wordt ingesteld, worden de criteria gehanteerd zoals die vermeld zijn in mijn brief aan u van 23 juli 2004.

Voor wat betreft uw vraag omtrent de wijze van registratie en voortgangsbewaking het volgende. Tot 1 juli 1999 was bij de toenmalige ECD het CAS automatiseringssysteem (Controle Administratie Systeem) in gebruik. Vanaf die datum zijn de zich daarin bevindende gegevens deels opgenomen in RBS/BPS (RechercheBasisSysteem/BedrijfsProcesSysteem).

(...)

De verantwoordelijkheid voor wat betreft de voortgangsbewaking van bijvoorbeeld posten in werkvoorraad, berustte destijds bij de teamleider. Hiervan is geen registratie (meer) aanwezig.

Tegen de achtergrond van deze werkwijze behandel ik de opmerkingen van klager. Het betoog van klager gaat uit van het in het ongereede raken van het dossier, opgehangen aan de tekst van de brief d.d. 23 juni 2003, en de daardoor ontstane onmogelijkheid om klager te informeren. Mijn mening omtrent de interpretatie van de tekst van de brief d.d. 23 juni 2003 heb ik bij punt 2. reeds uiteengezet. De opmerking van klager dat de FIOD-ECD zich steeds uiterst terughoudend en in algemene zin heeft uitgelaten over het onderzoek omdat het dossier in het ongereede is geraakt, mist dus naar mijn mening grond. Wel hield dit verband met de hiervoor geschetste werkwijze, waarbij voor de onderhavige aangiften nog geen onderzoek was of werd ingesteld maar wel een onderzoek mogelijk was.

Dat de opmerking dat klagers "geïnformeerd zouden worden door de FIOD-ECD etc." op z'n minst genomen de suggestie omvat dat er aan de zaak gewerkt wordt, kan en wil ik niet

ontkennen. Het gaat immers om de indruk die bij de ontvangers van de boodschap daarmee wordt gewekt. Dat deze suggestie ook door de gebruikte categorie-indeling en het gebruik van de term "werkvoorraad" wordt gewekt, kan ik mij voorstellen. Ik meen echter met de beschrijving van de werkwijze te hebben duidelijk gemaakt dat opnemings in de derde categorie niet méér betekent dan dat nu nog niet besloten is dat een onderzoek zal worden ingesteld, maar evenmin dat geen onderzoek zal worden ingesteld, terwijl tevens een onderzoek in de toekomst - nog steeds - mogelijk wordt geacht. Dat bij telefonische gesprekken bevestigd is dat het onderzoek liep, wil ik - bij gebrek aan wetenschap - niet ontkennen, maar dat zal stellig verband hebben gehouden met de terughoudendheid die bij het verstrekken van informatie werd gehanteerd. De werkelijke stand was dat de zaak regelmatig werd bezien op de mogelijkheid en wenselijkheid om daadwerkelijk een onderzoek in te stellen. Overigens zijn geen schriftelijke vastleggingen aanwezig met betrekking tot de gestelde tientallen telefonische contacten. De heer O. herinnert zich één à twee keer met klager te hebben gesproken, de heer Le. heeft aangegeven, met name in de periode 1997 en 1998, diverse keren contact te hebben gehad over zowel de betrokken bedrijven als ook over aangiften tegen andere bedrijven, verdacht van beleggingsfraude.

Klager stelt (...) dat het voor klagers weinig verschil maakt of er nu besloten is om geen onderzoek in te stellen dan wel of dat er niet is besloten om wel een onderzoek in te stellen. Uit het voorgaande blijkt dat er in de praktijk van de FIOD-ECD dus wel degelijk een groot verschil tussen beide situaties is. Klager heeft natuurlijk gelijk dat hij stelt dat er uiteindelijk met de onderhavige aangiften niets is gebeurd. Deze gang van zaken en dit onderscheid zijn echter in die zin wel van belang dat bij een beslissing dat wel dan wel niet zal worden opgespoord, gemakkelijk kan worden vastgesteld wanneer informatie moet worden verstrekt; bij het niet (expliciet) nemen van een beslissing dat wel zal worden opgespoord, met - in de onderhavige gevallen - als uiteindelijke uitkomst dat niet wordt opgespoord, is dat echter niet of nauwelijks mogelijk.

Ik teken hierbij nog het volgende aan: klager geeft aan dat het tot de taak van een opsporingsinstelling behoort uit eigener beweging aangevers te informeren. De aangiften zijn ingediend bij de toenmalige Economische Controle Dienst (ECD). Zoals in de correspondentie richting klager enkele malen verklaard, voerde de ECD een terughoudend beleid met betrekking tot de verstrekking van informatie aan aangevers.

Verder moet ik - bij analyse van de gang van zaken naar aanleiding van de onderhavige klacht - vaststellen dat de gevolgde werkwijze, zoals hiervoor geschetst, te gemakkelijk ertoe heeft kunnen leiden dat de belangen van de slachtoffers onvoldoende werden gediend. Alhoewel in essentie deze werkwijze nog steeds van toepassing is, zijn na het samengaan van ECD en FIOD de waarborgen binnen dit traject aanmerkelijk verbeterd. Zo is nu het team Account verantwoordelijk voor de aanlevering en acceptatie van alle opsporingszaken voor alle taakgebieden van de FIOD-ECD waardoor onduidelijkheid met betrekking tot de status van een aangifte zich in principe niet meer kan voordoen. Ik zal op

korte termijn nagaan of verdere verbeteringen mogelijk zijn om te bereiken dat de te volgen werkwijze volledige waarborgen voor een adequate behandeling van de slachtoffers biedt.

Ook het rapport van de Nationale ombudsman (NO) met nummer 2003/091 heeft hierbij een rol gespeeld. In deze zaak is de klager in het gelijk gesteld. Uit dit rapport blijkt dat de informatieverstrekking op basis van het toenmalige ECD-beleid niet voldeed aan de geformuleerde criteria zoals gesteld in de Aanwijzing Slachtofferzorg, die naderhand uitgangspunt is geworden voor wat betreft de behandeling van slachtoffers van bijvoorbeeld beleggingsfraude.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de NO, zoals weergegeven in het genoemde rapport, is de huidige FIOD-ECD er toe overgegaan de Aanwijzing Slachtofferzorg, voor zover op haar van toepassing, in haar organisatie te implementeren.

De onderhavige aangiften echter zijn ingediend ruimschoots voor de publicatie van de Aanwijzing Slachtofferzorg (29 juni 1999).

Het vorenstaande overziende meen ik dat klagers niet onjuist of onvolledig zijn geïnformeerd. Bovendien is klager steeds als hij om informatie vroeg, zo goed mogelijk op de hoogte gesteld van de stand van zaken van de onderzoeken waarvoor hij belangstelling had. Dat de verstrekte informatie echter niet de door klager verwachte duidelijkheid heeft gegeven, kan ik mij voorstellen, een duidelijkheid die dus overigens in feite ook niet bestond, dan wel ontstaan is door het verloop van de tijd. Vast staat dat klager niet actief is geïnformeerd omtrent een besluit geen onderzoek in te stellen. Dit alles hangt samen met de gevolgde werkwijze die te weinig gericht was op het tijdig verstrekken van duidelijkheid over de gang van zaken ten behoeve van de slachtoffers.

(...)

#### 4. Tijdstip en gronden beslissing

Klager stelt dat niet duidelijk is aangegeven en ook niet kan worden aangegeven wanneer besloten is geen onderzoek in te stellen. Dit is juist. Ik heb hiervoor aangegeven dat dit verband houdt met de gevolgde werkwijze. Er is daardoor nooit besloten geen onderzoek in te stellen. Om deze reden is er ook niets van een dergelijke beslissing in de dossiers terug te vinden. Bovendien is daarmee verklaard dat mevrouw V. van een dergelijke beslissing niet op de hoogte was. Ik herhaal hierbij dat de formulering in mijn brief van 16 april 2004 aan klager dat "voor alle drie bedrijven vervolgens de beslissing is genomen geen opsporingsonderzoek in te stellen" bij nader inzien niet correct is. Ik heb dat ook al in mijn brief van 23 juli 2004 toegelicht. Klager meent dat dit in aperte strijd is met eerdere mededelingen. Mij is niet duidelijk waar hij dan op doelt. Klager trekt immers uitsluitend uit mijn brief van 16 april de conclusie dat reeds lange tijd geleden de beslissing is genomen om geen opsporingsonderzoek in te stellen.

## 5. Belangen slachtoffers

Onder 5. betoogt klager dat gedupeerden ernstig benadeeld zijn door de handelwijze van de FIOD-ECD. Hiervoor heb ik al mijn visie gegeven op de wijze waarop klager deze handelwijze schetst in de eerste twee alinea's onder dit punt. Ten aanzien van de vraag of wel of niet voldoende met de belangen van de slachtoffers is rekening gehouden, wil ik hier nog het volgende aan toevoegen: het ligt voor de hand dat gedupeerden de uitkomsten van een strafrechtelijk onderzoek gebruiken bij hun acties om de geleden schade te verhalen. Dat brengt echter nog niet met zich mee dat het op de weg van een bijzondere opsporingsdienst ligt om gedupeerden te helpen bij hun civielrechtelijke acties. Dit is ook af te leiden uit de laatste tekst van de Aanwijzing Slachtofferzorg (Publicatie in Stcrt.: 27-04-2004, nr. 80), waarin enerzijds aangegeven staat dat "de bijzondere opsporingsdienst bij haar werkzaamheden in een (straf)zaak de belangen van het slachtoffer van een strafbaar feit meeweegt voor zover dit redelijk is" maar dat anderzijds "pogingen tot rechtsherstel niet ten koste van alles moeten worden nagestreefd. Het is niet verstandig bij een slachtoffer verwachtingen te wekken, die alleen maar tot een teleurstelling zullen leiden"..."

## Achtergrond

**1. Aanwijzing Slachtofferzorg** (Aanwijzing van 29 juni 1999 van het College van Procureurs-generaal aan de Hoofden van de parketten, Stcrt.141)

"...OPSPORING

### 1. Aangifte

De politie neemt op zorgvuldige wijze de aangifte van een slachtoffer op. (...).

De politie geeft daarbij aan het slachtoffer algemene informatie over de gang van zaken volgend op de aangifte (...) en vraagt uitdrukkelijk of het slachtoffer van de gang van zaken volgend op de aangifte op de hoogte wenst te worden gehouden.

De politie neemt in het proces-verbaal dan wel in een bijlage bij het proces-verbaal relevante informatie op over het slachtoffer met name of deze van de gang van zaken op de hoogte gehouden wenst te worden (...).

VERVOLGING

### 1. Informeren van het slachtoffer

Indien een verdachte in de zaak is bekend geworden en de zaak op het parket wordt ingeschreven, wordt het slachtoffer door het openbaar ministerie hiervan - indien hij niet heeft aangegeven geen prijs te stellen op verdere berichten - onder vermelding van het

parketnummer zo spoedig mogelijk in kennis gesteld. Indien het slachtoffer heeft aangegeven (...) op de hoogte te willen blijven van de gang van zaken volgend op de aangifte, houdt het openbaar ministerie hem van voor hem relevante beslissingen in de strafzaak op de hoogte. (...) Indien informatie in het door de politie ingezonden proces-verbaal over (de wensen van) het slachtoffer onvolledig is of niet actueel, vraagt het openbaar ministerie het slachtoffer of hij:

a. op de hoogte wenst te worden gehouden van het verloop van de procedure..."

## 2. Wetboek van Strafvordering

Artikel 12, eerste lid:

"Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen."

## 3. Rapport Nationale ombudsman 2003/091

"...Voor de politie en het openbaar ministerie bestaat er wel regelgeving om op eigen initiatief informatie over het verloop van het onderzoek te verstrekken, wanneer de aangever van een strafbaar feit, een slachtoffer, daarom heeft gevraagd.

Ingevolge de Aanwijzing slachtofferzorg (zie Achtergrond, onder 1.) geeft de politie het slachtoffer algemene informatie over de gang van zaken volgend op de aangifte. Bovendien vraagt de politie het slachtoffer uitdrukkelijk of hij van de gang van zaken volgend op de aangifte op de hoogte wenst te worden gehouden, hetgeen de politie opneemt in het proces-verbaal dan wel in een bijlage bij het proces-verbaal. Indien het slachtoffer heeft aangegeven op de hoogte te willen worden gehouden van de gang van zaken volgend op de aangifte, geeft de politie het slachtoffer informatie over het verloop van de zaak tot en met de afsluitende inzending van het proces-verbaal.

Niet valt in te zien waarom dit voorschrift niet ook van toepassing zou kunnen zijn op andere opsporingsambtenaren, zoals de buitengewoon opsporingsambtenaren van de ECD.

(...)

De Nationale ombudsman stelt zich overigens op het standpunt dat de ECD een aangever niet gedetailleerd hoeft te informeren over alle onderzoekshandelingen die de ECD verricht. Wel dient de ECD de aangever in grote lijnen te informeren over het onderzoek naar aanleiding van zijn aangifte. Dit betekent dat de aangever over belangrijke stappen in het onderzoek moet worden geïnformeerd.

(...)

Daarbij merkt de Nationale ombudsman wel op dat (...) op de ECD wel degelijk de verplichting rust een aangever van de beslissing tot seponeren op de hoogte te stellen...”

#### 4. Rapport Nationale ombudsman 2001/216

“...De ECD heeft verzoeker van zijn beslissing om tegen TDE vooralsnog geen onderzoek meer te verrichten op de hoogte gesteld door de vermelding van de zaak in de bijlage bij de brief van 15 november 1999 aan verzoekers advocaat onder de zaken waartegen geen onderzoek meer zou worden verricht, met daarachter de kwalificatie "te oud". Dusdoende heeft de ECD tegenover verzoeker de stellige indruk gewekt geheel op eigen gezag te hebben besloten de zaak tegen TDE buiten behandeling te stellen. De beslissing om een bepaalde zaak buiten vervolging te laten is echter voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is immers, zoals ook de Minister van Justitie opmerkt, verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van de ECD.

Verzoeker had pas van de beslissing om tegen TDE geen opsporings- en vervolgingsactiviteiten te ondernemen op de hoogte gesteld mogen worden nadat het Openbaar Ministerie deze beslissing had gesanctioneerd. Uit de beslissing had voorts, zoals ook de Minister van Justitie opmerkt, moeten blijken dat deze door of namens het Openbaar Ministerie was genomen. Bij de beslissing had verzoeker tevens gewezen moeten worden op de beklagmogelijkheid van artikel 12 Wetboek van Strafvordering.

(...)

Zoals hierna (...) wordt overwogen maken de door de ECD gehanteerde selectiecriteria geen deel uit van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Alleen al om die reden is het dan ook niet juist dat de ECD de informatie over de criteria heeft bekend gemaakt.

(...)

De ECD stelt dat de informatie (in de brief van 15 november 1999) over de lopende of afgeronde onderzoeken na een belangenafweging aan de advocaat van verzoeker (en van anderen) is verstrekt met het oog op de mogelijkheid van verzoeker (en die anderen) om langs civielrechtelijke weg actie te ondernemen en eventuele schade te trachten te verhalen. De ECD betreurt achteraf de verstrekking van deze informatie omdat deze wettelijke grondslag mist. De Minister van Justitie acht het op goede gronden niet juist dat deze informatie is verstrekt. Het Wetboek van Strafvordering kent niet de mogelijkheid tot verstrekking van deze informatie aan een benadeelde partij. De Minister wijst er terecht op dat de verstrekking van deze informatie niet wordt gedragen door een wettelijke regeling en in voorkomende gevallen zelfs schade kan toebrengen aan de opsporing en vervolging.

Alleen al om die reden is het dan ook niet juist dat betrokken informatie door de ECD is verstrekt zoals is gebeurd in de brief van 15 november 1999.

(...)

1. In zijn brief van 15 november 1999 aan de advocaat die (mede) namens verzoeker optrad, heeft de ECD een zevental criteria genoemd die een rol spelen bij de selectie van zaken die voor een opsporingsonderzoek in aanmerking komen.

In zijn brief van 14 april 2000 aan verzoeker en in zijn reactie op de klacht geeft de ECD aan dat de noodzaak tot selectie het gevolg is van het te grote aanbod van voor onderzoek in aanmerking komende zaken in verhouding tot de (beperkte) opsporingscapaciteit. In zijn brief van 9 november 2000 aan de Nationale ombudsman benadrukt de ECD dat ongeacht de vraag of sprake is van met het Openbaar Ministerie besproken en schriftelijk vastgelegde criteria voor de selectie van zaken, de noodzaak bestaat tot het stellen van prioriteiten met behulp van meer algemene criteria die voor de inzet van onderzoekscapaciteit gangbaar zijn. De in de brief van 15 november 1999 genoemde criteria zijn, aldus de ECD, gebaseerd op afspraken die in het verleden zijn gemaakt in overleg met diverse officieren van justitie.

2. De Minister van Justitie geeft aan dat de door de ECD in de brief van 15 november 1999 genoemde criteria niet expliciet met het Openbaar Ministerie zijn besproken en geen deel uitmaken van een door het Openbaar Ministerie geformuleerd opsporings- en vervolgingsbeleid. De Minister geeft voorts aan dat met de ECD geen afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de vervolging van economische delicten in het algemeen. De Minister wijst er op dat vaste criteria die bij de selectie van zaken worden gebruikt aan het Openbaar Ministerie als verantwoordelijke instantie voor het opsporings- en vervolgingsbeleid ter beoordeling moeten worden voorgelegd. De Minister acht het een ernstige omissie dat dit met betrekking tot de door de ECD gebruikte criteria niet is gebeurd.

3. Regels die op grond van ervaring of uit praktische overwegingen gedurende langere tijd worden gehanteerd om met een beperkte capaciteit een aangeboden aantal zaken te verwerken dat te groot is om aan alle zaken in dezelfde mate aandacht te geven, krijgen daarmee vanzelf het karakter van beleid. Dit geldt ook voor de door de ECD in de brief van 15 november 1999 aangeduide meer algemene criteria voor de inzet van opsporingscapaciteit. Nu de ECD kennelijk structureel een keuze moet maken uit het aanbod van in beginsel voor opsporingsonderzoek in aanmerking komende zaken, vormen de daarbij gehanteerde selectiecriteria, ongeacht de karakterisering ervan door de ECD en ongeacht de mate van verbijzondering, regels van beleid. Van een dergelijk onderdeel van het opsporingsbeleid mag worden verwacht dat het schriftelijk is vastgelegd.



4. Gelet op de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor het opsporings- en vervolgingsbeleid in het algemeen dient een dergelijk beleid voorts te zijn voorgelegd aan en goedgekeurd door het Openbaar Ministerie.

Nu de Minister van Justitie aangeeft dat de door de ECD gehanteerde criteria niet aan het Openbaar Ministerie ter beoordeling en goedkeuring zijn voorgelegd, gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat dit daadwerkelijk niet is gebeurd. Dit is niet anders nu de ECD stelt dat de criteria in het verleden tot stand zijn gekomen in overleg met diverse officieren van justitie. Een dergelijke wijze van tot stand komen, wat daar overigens van zij, biedt, zeker nu de te hanteren criteria niet op schrift zijn gesteld, immers onvoldoende waarborg dat het Openbaar Ministerie de criteria in hun onderlinge samenhang heeft kunnen beoordelen en goedkeuren...”