

Vergaderjaar 2010–2011

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2011

Bij de behandeling van de begroting 2011 van het ministerie van Veiligheid en Justitie heb ik de Kamer een brief toegezegd over de bredere aanpak van het afnemen van criminele winsten. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Deze brief zend ik u mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Financiën.

1. Inleiding

Het Kabinet staat voor een daadkrachtige en integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de financieel economische criminaliteit. Daders moeten worden gepakt en bestraft. Daarbij hoort zeker ook dat het financieel voordeel van hen wordt afgenomen. Het Kabinet wil dat er meer wordt afgenomen. Voor de bestrijding van criminaliteit is immers van groot belang dat misdaad niet loont. We willen criminelen en fraudeurs rechtstreeks treffen in hun motief; het financieel voordeel waar ze op uit zijn. De financiële aanpak is er op gericht dat we voorkomen dat het financiële voordeel wordt gebruikt voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten en voor het verwerven van een positie in de bovenwereld. Het afnemen van dit voordeel is daarnaast een vorm van «rechtsherstel» waarbij wordt afgenomen wat iemand zich wederrechtelijk heeft toegeëigend. Het afnemen van voordeel beperkt zich niet tot het strafrecht. Integendeel. Deze brief laat zien dat straf-, civiel- en bestuursrecht elkaar hierin aanvullen. Met deze brief wil het Kabinet duidelijk maken welke inspanningen overheidsbreed worden verricht om financieel voordeel af te nemen en tot welke resultaten dit leidt.

2. Aard en omvang van het crimineel vermogen

Een onderzoek dat een schatting heeft gemaakt van de aard en omvang van het crimineel vermogen dat in Nederland wordt gegenereerd is het rapport «The amount and effects of money laundering» van de Utrecht School of Economics uit 2006. Van het totale bedrag (8,6 tot 14,7 miljard

euro) dat volgens de schatting in dit rapport aan wit te wassen financieel voordeel jaarlijks in Nederland wordt gegenereerd wordt 72 tot 84 procent gegenereerd door fraude en 15 tot 27 procent door ernstige (georganiseerde) criminaliteit. Van die 8,6 tot 14,7 miljard blijft volgens het rapport iets minder dan de helft in Nederland en gaat de rest naar het buitenland. Volgens dit rapport is dus bijna 80 procent van het in Nederland gegenereerde financieel voordeel afkomstig van fraude. Juist bij fraude wordt het financieel voordeel voor het overgrote deel bestuursrechtelijk afgenomen of wordt het afgenomen voor het vergoeden van schade van slachtoffers.

3. Instrumenten om financieel voordeel af te nemen

Het resultaat op het gebied van afgenomen financieel voordeel is het resultaat van een integrale aanpak door de overheid op dit terrein en is behaald door de inzet van verschillende instrumenten door een groot aantal diensten met handhavende taken. De navolgende instrumenten kunnen worden ingezet om financieel voordeel af te nemen.

Strafrechtelijk

Strafrechtelijk kan financieel voordeel worden afgenomen door het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het verbeurd verklaren van criminele winsten. In de praktijk komt het ook voor dat financieel voordeel wordt verdisconteerd in de hoogte van een op te leggen geldboete (zogenaamde afroomboete). De hoogte van het voordeel dat op deze wijze wordt afgenomen, is niet in cijfers uit te drukken omdat uiteindelijk bij de oplegging van de boete door de rechter uit de bestaande registratiesystemen niet is te herleiden welk deel van de boete betrekking heeft op het afnemen van het voordeel.

Vergoeding aan benadeelde slachtoffers

Het afnemen van financieel voordeel gebeurt ook door het bevorderen van schadevergoeding door de veroordeelde aan de slachtoffers. Dit kan in de strafzaak door het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel die door het CJIB wordt geïnd. Ook kan schadevergoeding in een civiele zaak worden gevorderd al dan niet na een uitspraak in de strafzaak dat de vordering niet van eenvoudige aard is. Het beleid van het Openbaar Ministerie is dat in een strafzaak schade van slachtoffers als eerste wordt vergoed. Om dit beleid te versterken wordt een wetsvoorstel voorbereid om strafrechtelijk conservatoir beslag mogelijk te maken ten behoeve van slachtoffers. Bij de oplegging van de ontnemingsmaatregel houdt de rechter ermee rekening dat de schadevergoedingsmaatregel eerst moet worden geëxecuteerd. Ook is het beleid van het Openbaar Ministerie om in voorkomende gevallen, indien de strafzaak wordt afgedaan door middel van een transactie, vergoeding van de schade van het slachtoffer als voorwaarde te stellen.

Bestuursrechtelijk

Bestuursrechtelijk kan financieel voordeel worden afgenomen door naheffingen en terugvorderingen al dan niet met boetes of het opleggen van afroomboetes. In een aanzienlijk aantal gevallen gebeurt dit op basis van informatie vergaard in strafrechtelijk onderzoek.

4. De vastgoedsector

De aanpak van misstanden in de vastgoedsector de afgelopen jaren is een goed voorbeeld van de integrale aanpak van de overheid en de resultaten die die aanpak oplevert in termen van afgenomen financieel voordeel.

Door een gerichte inzet van capaciteit van verschillende diensten en de nauwe samenwerking tussen die diensten konden de misstanden in die sector hard worden aangepakt. Onderzoeken in deze sector door de Belastingdienst leidden in een aantal gevallen tot strafrechtelijk onderzoek door de FIOD onder het gezag van het Openbaar Ministerie. De «Klimop» zaak is een van die strafrechtelijke onderzoeken. In die zaak alleen al zijn 600 opsporingsambtenaren ingezet en 30 officieren van justitie. Het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak heeft geleid tot forse beslagleggingen. Voor een bedrag van 120 miljoen euro is beslag, gelegd door het Openbaar Ministerie op vermogensbestanddelen van verdachten, overgedragen aan de slachtoffers ter vergoeding van geleden schade. Verder heeft deze zaak 13 miljoen euro aan afgenomen wederrechtelijk verkregen voordeel en 10 miljoen euro aan boetes opgeleverd. Door de Belastingdienst is in de afgelopen jaren een miljard aan verzwegen omzet opgespoord en voor 300 miljoen aan boetes en naheffingen bestuursrechtelijk opgelegd.

Door deze integrale aanpak is er een nog beter beeld gekregen waar de risico's zitten. De capaciteit kan dus nog gericht worden ingezet.

5. Informatiepositie en standaard financiële aanpak

Om de hogere doelstelling in termen van meer afgenomen financieel voordeel door de inzet van het strafrecht te kunnen realiseren is het in de eerste plaats noodzakelijk om een goed beeld te hebben waar het crimineel vermogen zit. Het Kabinet heeft dan ook geïnvesteerd in het inrichten van een zogenaamde crimineel vermogen informatiebox. Deze informatiebox brengt met inachtneming van de wettelijke privacyregels informatie bij elkaar om beter zicht te krijgen op crimineel vermogen. Een verbeterde informatiepositie moet het mogelijk maken de capaciteit gericht in te zetten. In de tweede plaats moet de financiële aanpak een standaardonderdeel zijn van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en fraude. De investeringen de afgelopen jaren in de financiële aanpak van de georganiseerde criminaliteit en fraude laten zien dat deze financiële aanpak tot aansprekende resultaten leidt. De laatste vier jaar is het strafrechtelijk afgenomen crimineel voordeel nagenoeg verdubbeld. Het is nu zaak die stijgende lijn vast te houden door de financiële aanpak als standaard te borgen in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en fraude. In de landelijke prioriteiten 2011–2014 voor de politie is dan ook opgenomen dat bij de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden uit ieder onderzoeksvoorstel moet blijken dat er financieel gerechercheerd wordt. Het aantal criminele samenwerkingsverbanden dat wordt aangepakt moet de komende jaren worden verdubbeld. Het accent ligt daarbij op mensenhandel en -smokkel, drugscriminaliteit, (ernstige) milieucriminaliteit, witwassen en cybercrime.

Ook bij de aanpak van financieel economische criminaliteit door de bijzondere opsporingsdiensten (vooral de grote fraudezaken) geldt dat bij iedere zaak aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid crimineel vermogen af te nemen en zal de mogelijkheid om crimineel vermogen af te nemen zwaar wegen in de keuzes welke zaken op te pakken.

6. Uitbreiding van capaciteit

Een investering in capaciteit is nodig om de hogere doelstelling te kunnen realiseren. Naast de investering in de crimineel vermogen informatiebox wordt door dit Kabinet, oplopend tot twintig miljoen euro vanaf 2013, geïnvesteerd in extra capaciteit bij het Openbaar Ministerie, politie, bijzondere opsporingsdiensten en andere partners in de strafrechtketen. Een onderdeel van deze investering is de inrichting begin dit jaar van twee landelijke opsporings- en vervolgingsteams bij de FIOD en de Nationale Recherche. Deze teams houden zich in aanvulling op de bestaande

organisaties specifiek bezig met de aanpak van criminele financiële dienstverleners. Met deze investeringsgelden zullen naast deze twee landelijke teams ook regionaal en bij andere landelijke diensten extra financieel deskundigen worden aangesteld om meer financieel voordeel af te nemen. Deze investering zal daarnaast ook leiden tot meer bestuursrechtelijk afgenomen financieel voordeel en meer schadevergoeding aan slachtoffers.

7. Resultaten en ambitie

Door de inzet van het strafrecht is in 2010 tenminste¹ 136 miljoen euro aan financieel voordeel afgenomen, daarvan is 55 miljoen euro door het Openbaar Ministerie afgenomen en 81 miljoen euro door andere diensten op basis van de resultaten van strafrechtelijk onderzoek. De waarde van het strafrechtelijk conservatoir beslag dat de afgelopen jaren is gelegd bedraagt 663 miljoen euro. Dit is een bruto bedrag. Bij de waardering is nog geen rekening gehouden met bijvoorbeeld hypotheeklen die op in beslag genomen onroerende goederen rusten. Een deel van die 663 miljoen euro zal de komende jaren worden geïncasseerd als vonnissen onherroepelijk worden. Bestuursrechtelijk is in 2010 door enkele grote diensten² ongeveer 4,5 miljard euro³ teruggevorderd. Het overgrote deel daarvan door de Belastingdienst.

De doelstelling is dat door de onder 5 en 6 genoemde maatregelen het bedrag van 136 miljoen euro dat door de inzet van het strafrecht is afgenomen zal stijgen naar een bedrag van circa 190 miljoen euro vanaf 2018, waarvan ruim 100 miljoen euro door het Openbaar Ministerie zal worden afgenomen. Mijn ambitie is dat die 190 miljoen euro nog hoger wordt. Het Kabinet zal hierop gaan sturen. Ik zal daartoe in overleg treden met mijn collega's verantwoordelijk voor de diensten die bestuursrechtelijk afnemen.

Gelet op de doorlooptijden van strafzaken en ontnemingsprocedures en de sterke afhankelijkheid van het af te nemen bedrag van het aanbod van zaken wil ik de hogere ambitie niet uitdrukken in jaarlijks begrote bedragen bovenop de reeds begrote stijging van het door het Openbaar Ministerie af te nemen bedrag tot ruim 100 miljoen, ook omdat op voorhand niet vaststaat ten gunste van welke begroting deze opbrengsten zullen worden gerealiseerd. Ik zeg hierbij toe dat ik de Kamer jaarlijks zal informeren over de behaalde resultaten.

Concluderend

Uit het voorgaande volgt dat in het Nederlandse systeem van integrale aanpak het afnemen van financieel voordeel voor een groot deel bestuursrechtelijk plaats vindt en dat een belangrijk deel van het afgenomen voordeel terugvloeit naar slachtoffers ter vergoeding van schade. De inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit levert daaraan een substantiële bijdrage. Met deze brief heb ik deze integrale aanpak bij het afnemen van financieel voordeel inzichtelijk willen maken. Dit inzicht maakt duidelijk dat de resultaten op het gebied van het afnemen van het voordeel niet zijn toe te schrijven aan één organisatie maar aan één samenwerkende overheid.

Het is de ambitie van dit Kabinet dat zoveel mogelijk financieel voordeel wordt afgepakt. Misdaad mag niet lonen. De doelstellingen worden aangescherpt en waar nodig wordt extra capaciteit ingezet en worden

¹ Hierin ontbreekt het bedrag dat door inzet van het strafrecht is afgenomen ten behoeve van schadevergoeding aan slachtoffers. In de Klimop-zaak bijvoorbeeld is dat een bedrag van 120 miljoen euro. Het bedrag van 136 miljoen euro is dus nog hoger. Op dit moment is niet uit de registratie van het Openbaar Ministerie te herleiden om welk bedrag het gaat.

² De Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank en de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit.

³ Bij dit bedrag is nog geen rekening gehouden met eventuele verminderingen als gevolg van bezwaar en beroep en eventuele invorderingsproblemen.

handhavende instrumenten versterkt. Dit alles moet er toe leiden dat criminaliteit met een financieel oogmerk en misbruik van gemeenschapsgelden wordt teruggedrongen.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten