

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 221

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2019

Op 23 januari 2019 verzocht de vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid om nadere informatie over de door het Openbaar Ministerie (OM), de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de politie aangekondigde strategie voor het afpakken van crimineel vermogen en over de vraag wat nodig is om deze strategie uit te voeren (Handelingen II 2018/19, nr. 44, item 5). Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek. Ik reageer ook op het op 21 januari 2019 verschenen en bij deze brief bijgesloten onderzoeksrapport van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) *Integraal afpakken van crimineel vermogen – Verkenning handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingsfase*¹, mede namens de Minister van Financiën.

Samen met de Minister van Financiën zal ik uw Kamer dit voorjaar nog afzonderlijk informeren over de bestrijding van het witwassen, in reactie op een aantal recent uitgekomen onderzoeken² op dat vlak.³

De burger beschermen, de crimineel betaalt

Nederland moet voor criminelen minder aantrekkelijk worden, de voedingsbodem voor hun activiteiten moet worden aangepakt en criminele verdiensten moeten veel meer dan nu worden getraceerd en afgepakt. Het voorkomt verstoring in de samenleving variërend van vormen van onveiligheid tot hogere prijzen voor consumenten en bedrijven. Het afpakken van crimineel vermogen maakt dat misdaad niet loont en heeft naast het effect in de individuele zaak een belangrijk normstellend effect voor de samenleving als geheel. Het draagt ook bij

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² De Nationale RisicoAnalyse (NRA) witwassen voor Europees Nederland; de Nationale RisicoAnalyse witwassen en terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba (NRA BES); het rapport aard en omvang criminele bestedingen in opdracht van het WODC; de monitor anti-witwasbeleid.

³ Kamerstuk 31 477, nr. 28

aan het rechtsgevoel van individuele burgers die erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid effectief optreedt tegen criminaliteit en de daarmee gegenereerde criminele winsten. Bij het afpakken van crimineel vermogen staat het compenseren van geleden schade aan slachtoffers of rechthebbenden voorop.

Sinds de start van het programma Afpakken in 2011 zijn door vele maatregelen die ik in mijn brief van 28 november 2017⁴ toelichtte goede resultaten geboekt. Alle beschikbare bronnen (met als meest recente het rapport aard en omvang criminele bestedingen in opdracht van het WODC⁵) maken duidelijk dat we te maken hebben met weerbarstige en ook grensoverschrijdende materie. Het resultaat van het afgelopen jaar dat door het OM op 23 januari jl. werd gepresenteerd laat dat ook zien.⁶ Weliswaar is de incassoraming in de begroting gehaald, mede dankzij een grote schikking in een zaak (de ING-zaak uit 2018). Echter, criminele samenwerkingsverbanden kunnen met behulp van zicht op geldstromen nog beter in kaart worden gebracht en aangepakt, zodat ook een structureel hoger niveau in afpakresultaten wordt behaald. Extra inspanningen zijn daarom nodig en daar maakt het kabinet samen met alle partners zich sterk voor.

Strategie: intensivering focus op criminele geldstromen

Een kenmerk van criminele geldstromen is dat criminelen er alles aan doen om te voorkomen dat ze zichtbaar worden voor de overheid. Dat maakt het lastig harde uitspraken te doen over de exacte omvang van het crimineel vermogen. Beredeneerde schattingen worden gemaakt, maar over de hardheid daarvan wordt verschillend gedacht. Op basis van de recente beschikbare schattingen⁷ kan worden geconcludeerd dat de omvang van het crimineel vermogen in Nederland in de miljarden euro's op jaarbasis kan worden geschat en dat het zicht dat de overheid op de aanwezigheid van dat vermogen heeft nog te beperkt is. Dat moet beter, zoals ik ook in mijn brief⁸ in reactie op het rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* al heb benadrukt.

De strategie waar het OM, de FIOD en de politie in het bericht van 23 januari jl. op doelen, bouwt voort op de inzet van het Kabinet, de drie partijen maar ook die van de belastingdienst, de gemeenten en de Regionale Informatie- en Expertisecentra die de afgelopen periode in gang is gezet. Daarbij wordt ook met de private sector en de academische wereld samengewerkt. In de kern houdt de strategie in dat bij het bestrijden van georganiseerde criminaliteit en breder geld gedreven criminaliteit méér focus moet worden gelegd op het blootleggen van criminele geldstromen, om van daaruit effectieve interventies te bepalen en te plegen. Daarbij wordt ingezet op vier actielijnen.

1) Het financieel-economisch perspectief aan de voorkant van het opsporingsonderzoek

Dit betekent criminaliteitsbestrijding vanuit een financieel economisch perspectief, waarbij vanaf de start van een onderzoek met een financiële bril wordt gekeken om vervolgens te bepalen hoe je het beste kunt

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 174

⁵ Rapport aard en omvang criminele bestedingen in opdracht van het WODC van 1 oktober 2018

⁶ bericht OM 23 januari 2019, *Ruim 171 miljoen euro van criminelen vloeit in schatkist in 2018*

⁷ Pieter Tops en anderen, *Waar een klein land groot in kan zijn*, Politieacademie, 2018; Rapport aard en omvang criminele bestedingen in opdracht van het WODC van 1 oktober 2018

⁸ Kamerstuk 29 911, nr. 218

ingrijpen met behulp van strafrechtelijke, bestuurlijke (waaronder fiscale), tuchtrechtelijke of civiele interventiemogelijkheden. Een vertaling van deze ambitie in het kader van de bestrijding van ondermijning is opgenomen in de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie, 2019–2022 (de Veiligheidsagenda) en in eerdere brieven aan uw Kamer over de aanpak van ondermijnende criminaliteit, versterking van de opsporing, het afpakken van crimineel vermogen en de aanpak van synthetische drugs.⁹

2) Verder leren, ontwikkelen en integraal verbinden

Het afpakken van crimineel vermogen is een complex proces waarbij sprake is van een wedloop tussen handhavende instanties en criminelen. Daarbij handelen de instanties en criminelen in een voortdurend veranderende wereld met technologische, financieel-economische, maatschappelijke en regelgevende ontwikkelingen. Dat vergt een lerende overheid en het bekwaam maken van medewerkers (inclusief waar nodig door opleidingen) om in die veranderende wereld doeltreffend ieder vanuit de eigen rol bij te dragen aan het afpakproces. Daarbij is samenwerking met de private sector en academische wereld van groot belang en wordt deze actief nagestreefd. In die stappen staat voorop dat ook ingezet wordt op het optimaal benutten van het al beschikbare instrumentarium zowel in strafrechtelijke, bestuurlijke (waaronder fiscale), tuchtrechtelijke als civiele zin.

3) Internationalisering

Voor een effectieve aanpak van crimineel vermogen is intensieve internationale samenwerking en bijbehorende internationale monitoring van nieuwe ontwikkelingen onmisbaar: financiële transacties en geldstroom zijn immers niet gebonden aan plaats en tijd. Dat blijkt ook duidelijk uit de modus operandi waarmee criminelen hun vermogen wegsluizen, witwassen en investeren, zoals onder meer beschreven in rapporten¹⁰ van de Financial Action Taskforce (FATF) en Europol. Uit die rapporten blijkt duidelijk dat criminelen de kansen voor het detecteren en afpakken van illegaal verkregen vermogen zo klein mogelijk proberen te maken. Dit doen ze onder meer met behulp van technologie, nieuwe betalingsmethoden zoals cryptovaluta, snelle transactiemethoden maar ook door het gebruik van zogenoemde geldezels, katvangers en schermbedrijven.

4) Monitoren en (bij)sturen

Voor een doeltreffende inzet van capaciteit, expertise en het realiseren van een lerende overheid is het essentieel dat op een eenduidige manier wordt geregistreerd zodat goede monitoring en sturing mogelijk wordt. Daarbij is het van belang om naast strafrechtelijke incassoresultaten, ook preventieve initiatieven om het vermogen te verminderen te betrekken bij de aanpak en bij het vaststellen van behaalde resultaten. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan het in beslag nemen van crimineel vermogen dat ervoor zorgt dat het vermogen niet in onze samenleving kan worden geïnvesteerd. Daarmee wordt ook een signaal afgegeven aan criminelen en mensen in wijken dat criminaliteit geen makkelijke weg is naar veel geld en een luxe leven. Ook heeft het in beslag nemen en vernietigen van aangetroffen partijen drugs en andere illegale producten

⁹ Kamerstuk 29 911, nr. 218, Kamerstuk 29 911, nr. 212, Kamerstuk 28 684, nr. 540, Kamerstuk 29 911, nr. 207, Kamerstuk 29 628, nr. 760, Kamerstuk 29 911, nr. 174.

¹⁰ [http://www.fatf-gafi.org/publications/hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)), Europol Serious Organised Crime Threat Assessment 2017

een direct effect op het verdienmodel van criminelen. Criminelen investeren in de productie van die illegale producten om ze met hoge straatwaardes te verkopen. Het doorbreken van dit verdienmodel draagt bij aan een vermindering van het crimineel vermogen, bemoeilijkt criminele investeringen en het op de markt brengen van criminele producten en diensten. Ook wordt in beslag genomen voor de uiteindelijke uitkering van een schadevergoeding aan slachtoffers.

Met de inzet op deze actielijnen en het gebruik van het financieel economische perspectief zien de instanties kansen om met de beschikbare middelen en de versterkingsinitiatieven die het Kabinet samen met hen onderneemt goede stappen te zetten.

Hieronder licht ik die versterkingsinitiatieven toe waarbij ik ook verwijs naar de toelichting in voorgaande brieven (zie voetnoot 8).

Extra financiële middelen – versterkingsprojecten

Voor versterking van de financiële aanpak en het afpakken zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Het betreft in het bijzonder de structurele versterking van de politie en haar opsporing, de middelen voor de versterking van de aanpak van ondermijning (€ 100 miljoen incidenteel en € 10 miljoen structureel) en een door het vorige Kabinet in de miljoenennota 2018 (Kamerstuk 34 775, nrs. 1 en 2) beschikbaar gesteld bedrag van € 30 miljoen incidenteel ter versterking van de aanpak van het afpakken van crimineel vermogen. De middelen ter versterking van de aanpak van ondermijning en de genoemde € 30 miljoen zijn de voorbije maanden toegedeeld aan betrokken partijen, op basis van voorstellen voor concrete versterkingsprojecten. Daarbij ligt een belangrijk accent op de versterking van de integrale samenwerking en ook het integraal afpakken. Alle tien regio's ondernemen dergelijke versterkingsprojecten evenals landelijke partners met als doel het financieel-economische perspectief in de bestrijding van criminaliteit breed in het land te borgen waardoor in samenwerking met gespecialiseerde instanties zoals de FIOD, de FIU en de Landelijke Recherche belangrijke stappen kunnen worden gezet. Integrale samenwerking, het realiseren van kruisbestuivingen, het voeren van maatwerk om in te spelen op regionale verschillen in problemen en behoeften en het borgen van verrijkte expertise zijn daarbij uitgangspunten. Enkele voorbeelden (het betreft geen uitputtende opsomming) van landelijke en regionale projecten zijn:

Verwijzingsportaal bankgegevens 2.0

Momenteel wordt een verwijzingsportaal bankgegevens opgezet. Een nieuw project is gelanceerd, met financiële ondersteuning uit de versterkingsgelden voor afpakken crimineel vermogen. Het doel is het portaal nog effectiever maken zodat handavingsinstanties nog beter een beeld krijgen hoe de geldstromen lopen doordat aanvullende gegevens makkelijk toegankelijk worden voor de opsporing. Het gaat om het opvragen van saldo- en transactiegegevens op basis van het Wetboek van Strafvordering.

FIOD- analyse integrale aanpak

De FIOD zal met ondersteuning van de wetenschap zich richten op diepgaande analyse van de integrale aanpak voor het afpakken van crimineel vermogen gevoerd door de FIOD samen met het OM en toezichthouders, het inventariseren van de aanvullende mogelijkheden om crimineel vermogen op te sporen en af te pakken en deze waar mogelijk realiseren door een adequate borging. Ook zal de FIOD een

kennismakelaar aantrekken om verbinding te leggen tussen de onderzoeks- en innovatie-initiatieven die op regionaal en landelijk niveau plaatshebben en de opgedane kennis beschikbaar maken voor alle partijen.

Smart Cell: Find the money-project

Door de regio's Brabant en Zeeland wordt ingezet op het zogenoemde *Smart Cell find the money* project. Het is een integraal onderzoeks- en innovatieproject met een looptijd van drie jaar waar een team bestaande uit verschillende expertises (financiële expertise, cyber-expertise, expertise uit de criminologie en expertise op geografisch vlak en inzake vastgoed) met verschillende sets data wordt ingezet op inzicht creëren, innoveren en uitproberen, dan wel concrete signalen via de structuur van de RIEC's aanbieden voor mogelijke interventies.

Ondermijningslab

Door de regio's Brabant en Zeeland wordt in samenwerking met TNO een ondermijningslab opgezet waarin toegepaste wetenschap wordt gekoppeld aan en ingebed in de praktijk van de aanpak van crimineel vermogen. Concreet betekent dit dat wordt geanalyseerd hoe het basismotief en bijbehorend gedrag van criminelen – geld verdienen en status verwerven – succesvol kan worden doorbroken door met een wetenschappelijk gedragskundige insteek complexe integrale zaken op te pakken en wat wordt geleerd duurzaam te borgen en voortdurend de opgedane kennis verder te verrijken.

Integrale ondermijningstafels: regio Den Haag

In de regio Den Haag zullen integrale ondermijningstafels in de verschillende districten op verschillende niveaus worden opgezet om snel alle signalen van de verschillende diensten bijeen te brengen en op integrale wijze de interventiemogelijkheden op die signalen voor te bereiden en uit te voeren. Het gaat om verdachte transacties die regionaal worden waargenomen en beoordeeld op hoe kansrijk ze zijn om daar op te handelen.

Integraal afpakteam: regio Rotterdam

In de regio Rotterdam wordt gewerkt aan versterking van het integrale afpakteam Confisq. Dit team onder leiding van het OM in Rotterdam is samengesteld vanuit verschillende organisaties, politie, belastingdienst, OM, gemeente, FIOD en de FIU. Door het integrale karakter worden goede resultaten geboekt. Het doel is onder meer het versterken van de inning van openstaande vorderingen vanuit verschillende instanties waaronder de gemeente. Ook wordt in de regio Rotterdam ingezet op het ontginnen van het instrument bestuurlijk afpakken.

(Integraal) afpakprotocol: regio Noord Holland

De regio Noord-Holland richt zich met haar project onder meer op het vaststellen van een integraal afpakprotocol en de ontwikkeling van een afpaktool en zet met trainingen en masterclasses in op het realiseren van een professionaliseringsslag bij RIEC-medewerkers, politiefunctionarissen, gemeenteambtenaren, KMAR-medewerkers, en medewerkers bij de Belastingdienst en het OM.

Vergroten inzicht en afpakmogelijkheden: regio Oost Nederland

De regio Oost-Nederland onderneemt een project om het inzicht en de afpakmogelijkheden in de synthetische drugscriminaliteit te vergroten en investeert daartoe in forensisch rechercheren van drugsdumpingen en netwerkanalyse om tijdiger criminele processen inzichtelijk te krijgen. Ook spant zij zich in voor trainingen van toezichthouders in het buitengebied, wint ze expertise op het terrein van forensische accountancy in en onderneemt ze wetenschappelijk onderzoek naar witwasconstructies.

Afpakplein: regio Noord Nederland

De regio Noord Nederland wil in de komende jaren de ambitie realiseren om met 50% het vermogen dat in integrale casuïstiek in haar regio is afgepakt te verhogen en kwaliteitsverbeteringen in het afpakproces door te voeren. Daartoe zal ze een afpakplein realiseren. Op dat plein zullen vanuit een integrale benadering experts van alle samenwerkende organisaties de meest doeltreffende afpakbenadering vaststellen en realiseren.

Doorsnijden criminele geldstromen: regio Amsterdam-Amstelland

De regio Amsterdam-Amstelland richt zich op het verkrijgen van inzicht in en aanpakken van financieringsmethoden van drugs, financiële stromen en de activiteiten van financiële facilitators. Hierin gaan de RIEC-partners ook samenwerken met andere regio's en organisaties.

Optimaliseren Wettelijke Instrumentarium

Tijdens het Algemeen Overleg op 14 november 2018 over de aanpak van ondermijning heb ik toegezegd de Kamer voor het mei-reces te informeren over de voortgang van de ondermijningswetgeving op het onderdeel afpakken crimineel vermogen.

Er is een ambtelijke werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van mijn ministerie, de politie, de FIOD en het OM dat zich richt op de mogelijkheden in het strafrechtelijke instrumentarium. De opdracht voor de werkgroep is te bezien welke verbeterpunten in de wetgeving mogelijk zijn om het afpakken van crimineel vermogen te versterken, in het bijzonder in het kader van de aanpak van ondermijning, deze verbeterpunten verder uit te werken in voorstellen en te bezien in welk traject, modernisering Wetboek van Strafvordering of ondermijningswetgeving, deze voorstellen het beste kunnen worden meegenomen. Bij de uitwerking worden de voorstellen met betrekking tot knelpunten en verbeterpunten vanuit de praktijk betrokken alsmede een aantal aangenomen moties¹¹. De voorstellen zullen ook de aanpak van het volgen van geldstromen moeten ondersteunen. De aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar de ontnemingswetgeving, maar onder meer ook naar de wetgeving met betrekking tot beslag, opsporingsbevoegdheden ten behoeve van het traceren van vermogensbestanddelen, procedurele regels en financiële sancties. Ook wordt gekeken naar de internationale «best practices»¹², onder meer uit het Verenigd Koninkrijk en Italië, en de toepasbaarheid daarvan in het Nederlandse systeem. Daarbij moet de

¹¹ Moties Kamerstuk 29 911, nr. 186, van de leden Groothuizen en Rutte over het afronden van ontnemingsprocedures, Kamerstuk 29 911, nr. 187 van de leden Groothuizen en Rutte over het voorkomen van uitstelgedrag bij ontnemingsvorderingen, en Kamerstuk 29 911, nr. 162 van het lid Buitenweg over onderzoek naar het bevroren van criminele vermogensposities.

¹² WODC onderzoek 2017 Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië

kanttekening worden geplaatst dat Nederland in vergelijking met andere landen op onderdelen een uitgebreider instrumentarium heeft waardoor bepaalde «best practices» al op een andere wijze in de Nederlandse situatie kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld de ruime strafbaarstelling van witwassen en het feit dat Nederland zowel een «object-based» (verbeurdverklaring) als een «value-based» (ontnemingsmaatregel) systeem heeft.

Afzonderlijke aandacht verdient het verbeteren van de mogelijkheden tot het ontnemen van vermogen in situaties waarin geen of onvoldoende conservatoir beslag is gelegd. In dergelijke situaties is het, als de ontnemingsvordering niet volledig kan worden geïncasseerd op basis van de inbeslaggenomen voorwerpen of vermogensbestanddelen, van essentieel belang dat een goed beeld wordt verkregen van het vermogen van de veroordeelde, en dat ook gedurende een langere periode wordt gevolgd of een veroordeelde inmiddels over vermogen beschikt dat zich leent voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde ontnemingsmaatregel. Daartoe zullen de juridische mogelijkheden voor het instellen van een meer langdurig toezicht op het vermogen van een veroordeelde nader worden onderzocht, rekening houdend met grondrechtelijke kaders en vereisten inzake doeltreffendheid en proportionaliteit.

Versterking internationale samenwerking

De versterking van de internationale samenwerking voor de beschreven strategie wordt al een aantal jaren sterk gestimuleerd. Dit blijkt onder meer uit mijn toelichting in de brief van 28 november 2017¹³ op vragen van uw Kamer. In dit kader wijs ik u ook op mijn toezegging volgend op de motie Den Boer c.s.¹⁴ bij de bespreking van de begroting Justitie en Veiligheid 2019 voor een toelichting op de Nederlandse inzet voor internationale politiesamenwerking. Die toelichting is voorzien voor het voorjaar 2019. Ook wijs ik op de brief van het Kabinet inzake de Staat van de Europese Unie van 25 januari 2019.¹⁵ In het licht van bovenstaande zijn de volgende ontwikkelingen relevant.

Operationele EU-projecten

Nederland participeert actief in operationele samenwerkingsprojecten met andere EU-lidstaten op de EU prioriteiten voor georganiseerde criminaliteitsbestrijding. Ik noem in het bijzonder dat Frankrijk en Nederland samen als trekkers optreden inzake de operationele EU aanpak op criminele geldstromen, inbeslagnames en witwassen. Dat vertaalt zich in concrete opsporingsonderzoeken en initiatieven voor operationele samenwerking. Bij deze initiatieven en andere operationele acties worden lidstaten ondersteund door het Europese netwerk en mondiale netwerk FIU's (de Egmont groep waarop 156 FIU's zijn aangesloten). Ook Europol en Eurojust¹⁶ en netwerken gericht op financiële opsporing, afpakken en witwasbestrijding, bijvoorbeeld het (informele) CARIN netwerk en het ARO-platform (zie brief 28 november 2017)¹⁷ helpen lidstaten in hun onderzoeken.

¹³ Kamerstuk 29 911, nr. 174

¹⁴ Motie met Kamerstuk 35 000 VI, nr. 62 van het lid Den Boer c.s. over een geactualiseerde strategische visie op de internationale politiesamenwerking

¹⁵ Kamerstuk 35 078, nr. 1

¹⁶ Op 12 februari 2019 publiceerde Eurojust een rapport volgend op haar analyse van grensoverschrijdende onderzoeken naar het invorderen van de opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie tussen januari 2014 en maart 2018. Het rapport is een praktische gids voor officieren van justitie en onderzoeksrechters in de EU die werken aan crimineel financieel onderzoek.

¹⁷ Kamerstuk 29 911, nr. 174

Onder en op initiatief van het Nederlands EU voorzitterschap in 2016 is het actieplan voor de versterking van financieel rechercheren in Europa aangenomen. Dit plan wordt uitgevoerd en in EU kader gemonitord. Het richt zich op versterking van de expertise voor financieel onderzoek met behulp van trainingen, inzet van de EU agentschappen Europol en Eurojust en gespecialiseerde netwerken inclusief inzet van op financieel opsporen gerichte verbindingsofficieren. Het richt zich ook op borging van financieel opsporen in EU criminaliteitsbestrijdingsmaatregelen en het bevorderen van strategieën voor financieel opsporen.

EU-wetgeving

In EU verband wordt een richtlijn afgerond die het gebruik van financiële informatie voor preventie en opsporing van strafbare feiten faciliteert. Op 14 november 2018 is de EU verordening voor de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en verzoeken tot inbeslagname van vermogen aangenomen. Die verordening zal vanaf 19 december 2020 in werking treden.

Op 30 mei 2018 werd de vijfde EU anti-witwasrichtlijn vastgesteld en deze wordt momenteel in alle EU lidstaten geïmplementeerd. De richtlijn beoogt onder meer, betere toegang tot registers van uiteindelijk begunstigen, een pakket maatregelen inzake virtuele valuta en uitbreiding van de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn waardoor dienstverleners belast met het houden, bewaren en verstrekken van virtuele valuta evenals dienstverleners die soortgelijke diensten als auditors, externe accountants en belastingadviseurs verschaffen binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Dat geldt ook voor handelaren in kunst.

In 2018 is de wettelijke basis voor het Schengen Informatiesysteem (SIS) aangepast waardoor meer typen goederen zoals ook ICT producten e.d. gesignaleerd kunnen worden met als doel inbeslagname en gebruik als bewijs in strafzaken. Ook kunnen goederen aan meer typen persoonssignalerings worden gekoppeld. In het SIS waren in 2017 bijvoorbeeld 3.568.806 motorvoertuigen, 561 containers, 9.602 schepen en 532.257 vuurwapens in het Schengengebied gesignaleerd.¹⁸

Versterking sturing en monitoring inclusief reactie op WODC rapport integraal afpakken van crimineel vermogen

In de doelstellingen van de politie 2019–2022 (de Veiligheidsagenda) wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van ondermijning met bijzondere aandacht voor drugs, financiële stromen en de handel in zware automatische vuurwapens. Daarbij vormt de financiële invalshoek van onder meer geldstromen en af te pakken vermogens een dominante lijn in de aanpak. In alle ondermijningzaken zal financieel onderzoek worden ingezet, zowel in grotere als kleinere zaken, tenzij op voorhand duidelijk is dat dit geen meerwaarde heeft (in de uitwerking van de veiligheidsagenda die de Kamer in het voorjaar wordt toegestuurd wordt deze afspraak nader toegelicht).

Om deze afspraken en breder de beschreven strategie doeltreffend uit te voeren is het noodzakelijk dat sturingsinformatie beschikbaar komt, ook voor integrale samenwerking en integraal afpakken.

Daartoe zullen partners, zoals in de Veiligheidsagenda aangekondigd, in 2019 resultaat- en effectdoelstellingen met betrekking tot het strafrechtelijk afpakken dan wel het leggen van beslag waar het de inzet van de politie betreft uitwerken.

¹⁸ Rapport eu-LISA SIS II 2017 Statistics

Daarnaast wordt een «afpakmonitor» ontwikkeld die inzicht moet geven in de resultaten van het integraal afpakken, waarbij gebruik wordt gemaakt van de beschikbare registraties.

Twee werkgroepen worden ingericht om bovenstaande initiatieven op te pakken waarbij het realiseren van synergie het uitgangspunt vormt. Daarbij fungeert het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) als het bestuurlijk gremium dat de voortgang van de werkgroepen volgt. De werkgroep die de afspraken voor de afpakmonitor uitwerkt, zal in het voorjaar van start gaan. Hierin zullen de partners worden betrokken die bijdragen aan integraal afpakken, zijnde het OM, politie, FIOD, Belastingdienst en gemeenten.

In de uitwerking van de monitor is het van belang te formuleren welke doelen worden beoogd met de monitoring van de kosten en baten van integraal afpakken. Ik ben bovendien van mening dat de wensen voor het in beeld brengen van deze informatie niet alleen ambitieus maar ook realistisch en proportioneel moeten zijn, gelet op de daarvoor in te zetten middelen en bijbehorende lastendruk. Ook moeten de benaderingen, monodisciplinair afpakken (via één handhavingsaanpak – bijvoorbeeld strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of fiscaal) en integraal afpakken, goed worden afgebakend bij het zetten van de vervolgstappen. Deze aandachtspunten voor de monitoring zijn overigens ook in het WODC-onderzoek dat hieronder wordt toegelicht opgemerkt.

De afpakmonitor zal conform de afspraak in de Veiligheidsagenda in 2019 ontwikkeld worden. Ik zal uw Kamer vervolgens eind 2019 informeren over de concrete stappen die de werkgroep heeft voorgesteld om de monitoring te verbeteren en welke vervolgacties ik daartoe in gang zet.

Het WODC-onderzoek toegelicht

Het op 21 januari 2019 verschenen WODC-onderzoek *Integraal afpakken van crimineel vermogen* was gericht op 1) meer inzicht krijgen in de wijze waarop kosten en baten van het afpakken van crimineel vermogen het beste geregistreerd en gemonitord kunnen worden, en 2) zicht krijgen op mogelijkheden om de samenwerking tussen betrokken partijen te verbeteren.

De uitkomsten van het WODC-onderzoek waren de volgende.

Inzicht in baten van integraal afpakken

In het onderzoek wordt een aantal knelpunten ten aanzien van de meetbaarheid van de baten van integraal afpakken gesignaleerd. Een belangrijke bevinding is dat de ketenpartners elk afzonderlijk de «eigen» financiële baten registreren, waarbij het onderscheid tussen zogenoemde monodisciplinaire en integraal gerealiseerde baten niet gemaakt wordt. Zij hanteren daarbij hun eigen definities en prestatie-indicatoren (afpakdoelstellingen) en gebruiken verschillende meetbare grootheden, zoals beslag en incassoresultaat. De bevroegde ketenpartners hanteren geen registratie van maatschappelijke baten. Wel zijn kwalitatief beschreven beelden van maatschappelijke baten aangereikt, zoals de sluiting van een drugsband. De onderzoekers geven mee dat het nodig is om scherpere in de definities te krijgen, om tot een beeld van de totale baten te komen. Deze noodzaak onderschrijf ik. Ik zal de werkgroep die zich richt op de afpakmonitor daarom verzoeken om het verbeterpunt ten aanzien van de eenduidige definities mee te nemen in de ontwikkeling van de monitor. Het is daarnaast mijn streven dat in de monitor breder gerapporteerd wordt dan alleen in termen van financiële opbrengsten, maar ook in termen van maatschappelijke opbrengsten zodat bijvoorbeeld ook inzicht komt in de

hoeveelheden drugs die zijn afgepakt of productiestraten die zijn opgerold.

Inzicht in kosten van integraal afpakken

Voor bepaling van de kosten stellen de onderzoekers vast dat het relevant is dat deze meer zijn dan een optelsom van de kosten voor integrale casussen. Het gaat om de kosten gedurende het proces, vanaf signalering en informatiedeling, via gezamenlijke afpakken tot en met het (eventueel inmiddels monodisciplinair) incasseren. Ook zaken die uiteindelijk geen integrale zaak worden, die voortijdig worden stopgezet of niet tot opbrengsten leiden, brengen kosten met zich mee. Bovendien bestaat een verwevenheid tussen kosten van afpakzaken met kosten van andere (integrale) casussen.

De mogelijkheden om de kosten voor het integraal afpakken in beeld te brengen verschillen op dit moment per ketenpartner. Het OM en de politie registreren geen tijdsbesteding per project of type activiteit, registratie van bestede uren gebeurt bij de Belastingdienst gedeeltelijk en bij de FIOD op zogenoemd zaak-niveau. De onderzoekers geven aan dat bij het OM en de politie in principe tot registratie van tijdsbesteding kan worden overgegaan, waarbij wel aangetekend wordt dat de verwevenheid van werkzaamheden het toekennen van uren bemoeilijkt en een toename van administratieve lasten betekent. Dit vergt een afgewogen keuze van registratiecategorieën en extra inspanningen van uitvoerders. Voor gemeenten bestaan door de spreiding van werkzaamheden over diverse afdelingen vooralsnog geen aanknopingspunten voor een koppeling van gemaakte individuele stappen aan afpakzaken. Volledige meting van feitelijk gemaakte kosten van alle betrokken partners lijkt daarom op korte termijn niet haalbaar. Stappen daartoe zouden op de langere termijn wel mogelijk zijn, aldus de onderzoekers.

Ik zal in het LOVP en met de andere betrokken partners bespreken hoe stappen gezet kunnen worden om meer inzicht te krijgen in de kosten, maar leg mijn focus de komende termijn wel eerst op registratie van de baten aangezien het WODC-onderzoek daar ook de meeste handreikingen toe biedt.

Samenwerking bij integraal afpakken

Een breed gedeeld knelpunt ten aanzien van integraal afpakken ziet op de aansturing vanuit de individuele organisaties. De onderzoekers constateren dat de partners eigen prestatiedoelen ten aanzien van de baten hanteren en daardoor minder geneigd zijn menskracht vrij te maken voor integrale samenwerking. Samenwerking in de uitvoeringsfase is minder vanzelfsprekend dan in de beginfase, en het beschikbaar stellen van geoormerkte capaciteit vereist prioritering per organisatie.

Ik streef ernaar om met de partners in relatie tot het afpakken van crimineel vermogen werkafspraken te maken over de wijze waarop de doelen en registraties van de afzonderlijke partners beter op elkaar kunnen aansluiten. Daarmee wordt ook voorkomen dat dubbeltellingen in registraties optreden.

Ik verwacht dat met het in deze brief beschreven pakket aan maatregelen de financiële aanpak van zware en ondermijnende criminaliteit en het afpakken van crimineel vermogen de gewenste en noodzakelijke impuls krijgen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus