Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Rapportage

Misdaadgeld

Opbrengst werkgroep Misdaadgeld

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
2 Beleid gericht op afpakken misdaadgeld 6
2.1 Strategie kabinet 6
2.2 Investeringen lonen 6
2.3 Verbeteren strafrechtelijk instrumentarium 7
2.4 Verbeteren monitoren (en bijsturen) op afpakresultaten 8
2.5 Multidisciplinair Interventieteam (MIT) 10
3 Reflectie op beleid 11
3.1 Sterke aandacht en ruime mogelijkheden voor afpakken. 11
3.2 Afpakdoelen worden gehaald, maar vergen wellicht bijstelling 12
3.3 Ondanks besef toch onvoldoende aandacht in de opsporing 12
3.4 Meer aandacht nodig voor de executie 14
3.5 Oplossingsrichtingen 15

1 Inleiding

Het afpakken van crimineel verdiend vermogen is belangrijk, omdat misdaad niet mag lonen. Toch valt het in de praktijk niet mee om crimineel verdiend vermogen af te pakken. De commissie JenV heeft daarom behoefte aan meer kennis over het beleid gericht op het afpakken van crimineel verdiend vermogen en de werking ervan.

Opdracht werkgroep Misdaadgeld
De commissie Justitie en Veiligheid (JenV) heeft, in het kader van haar kennisagenda, uit haar midden een werkgroep 'Misdaadgeld' samengesteld die de gewenste kennis probeert te vergaren. De werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- Yesilgöz-Zegerius (Laan-Geselschap tot medio 2019; VVD);
- Helder (PVV);
- Van Dam (CDA);
- Groothuizen (D66);
- Van Nispen (SP).

De werkgroep heeft zich gericht op de volgende onderwerpen binnen het beleid gericht op het afpakken van crimineel verdiend vermogen:

1. Capaciteit, expertise en werkwijze;
2. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen opsporing en andere (publieke en private) partijen (bv. Openbaar Ministerie, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst en banken);
3. Rol en verantwoordelijkheid van de financiële sector.

Om de benodigde kennis over deze onderwerpen te verzamelen nam de werkgroep zich voor om een besloten technische briefing te laten verzorgen door het ministerie van JenV en het ministerie van Financiën, en om rondetafelgesprekken te organiseren (mogelijk op locatie) met medewerkers van de uitvoerende organisaties. De commissie Financiën werd voor de te organiseren activiteiten als volgcommissie aangemerkt. De werkgroep zou de opgedane kennis verwerken in een afrondend product voor de commissie JenV.

Covid-19 belemmerde de uitvoering
De gewenste besloten technische briefing vond 8 oktober 2019 plaats. Op 23 januari 2020 vond een rondetafelgesprek met twee wetenschappers plaats. Helaas is het niet mogelijk gebleken de overige gewenste rondetafelgesprekken te organiseren vanwege de uitbraak van Covid-19 en de daaruit voorkomende beperkingen voor het organiseren van bijeenkomsten. De werkgroep heeft daarom in het najaar van 2020, in overleg met de commissie, besloten geen verdere activiteiten meer te organiseren en de opgedane kennis, hoewel summier en nog niet volledig, te verwerken in een afrondend product. Deze notitie van de werkgroep is het afrondende product.

Verzamelde informatie en vastlegging in deze notitie

Technische briefing Misdaadgeld
Het ministerie van JenV en het ministerie van Financiën zijn verantwoordelijk voor het beleid gericht op het afpakken van crimineel verdiend vermogen. De werkgroep is gestart met het organiseren van een besloten technische briefing waarbij ambtenaren van beide ministeries[1] een toelichting hebben gegeven op het beleid, de activiteiten die hieruit voortvloeien en de mogelijke uitdagingen en knelpunten die zich hierbij voordoen. Deze briefing vond 8 oktober 2019 plaats. Omdat deze briefing besloten was, kan in deze notitie geen informatie worden opgenomen over hetgeen daar aan de orde is gekomen.

Rondetafelgesprek Misdaadgeld
Op 23 januari 2020 vond een rondetafelgesprek plaats met wetenschappers, te weten universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht mr.dr. W.S. de Zanger en hoogleraar financieel strafrecht aan de Tilburg University prof.mr. M. Nelemans. Zij zijn van tevoren gevraagd in te gaan op de volgende hoofdvraag en deelvragen van de commissie.

Hoofdvraag: Waarom lukt het al jaren niet werkelijk door te breken in de financiële opsporing, zowel qua bijdrage aan bewijsvoering (financieel rechercheren sec) als qua ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (afpakken)?

Deelvragen:
- Hoe beoordeelt u de resultaten in de afgelopen jaren van het afpakken van crimineel verdiend vermogen? Welke (positieve en/of negatieve) ontwikkelingen ziet u hierin?
- Hoe beoordeelt u de huidige stand van zaken in de financiële opsporing en ontneming/afpakken?
- Hoe beoordeelt u de huidige beschikbare capaciteit aan financieel rechercheurs en officieren van justitie in het licht van hun taak en het werk dat zij moeten verzetten?
- Beschikken de financieel rechercheurs en officieren van justitie over de benodigde kennis en expertise? Zo nee, welke kennis en expertise ontbreekt nog?
- Hoe beoordeelt u de werkwijze van financieel rechercheurs en officieren van justitie? Worden zij op de juiste zaken gezet? Wat valt hierover op basis van onderzoek te zeggen?
- In hoeverre worden financieel rechercheurs en officieren van justitie effectief en efficiënt ingezet? Wat valt hierover op basis van onderzoek te zeggen?
- Hoe beoordeelt u de standaard aanpak bij strafbare feiten die gericht zijn op geld? Hoe beoordeelt u de niet-standaard (extra) aanpak bij grote zaken die om héél veel geld draaien?
- Wat is er nodig om het afpakken van crimineel geld te verbeteren? In hoeverre spelen daarbij de volgende elementen een rol: capaciteit, expertise, werkwijze, samenwerking, oriëntatie van mensen en wettelijke beperkingen?
- Wat werkt belemmerend om deze verbeteringen te realiseren?

[1] Het ging om ambtenaren van beleidsafdelingen van beide ministeries, de FIU, FIOD, politie en het OM.

De commissie heeft van beide sprekers van te voren een gespreksnotitie ontvangen waarin ingegaan wordt op bovenstaande vragen. Hoogleraar Criminologie aan de Universiteit van Maastricht prof.dr.mr. J.M. Nelen heeft op verzoek van de werkgroep ook een gespreksnotitie gestuurd, waarin ook ingegaan wordt op de vragen. De gespreksnotities zijn hier terug te vinden.

Rondetafelgesprek Opsporing deel 2, zware en ondermijnende criminaliteit
De commissie heeft in het kader van het Halfjaarbericht politie najaar 2019 op 14 oktober 2020 een rondetafelgesprek georganiseerd. In de bijlage van het Halfjaarbericht 'Periodiek beeld Opsporing 2019' staat namelijk dat de politie haar uitgangspunten voor de opsporing nog niet of ten dele heeft gerealiseerd. De opsporing richt zich op incidenten en door de enorme capaciteitsinspanning die daarmee is gemoeid, komt de probleemgestuurde opsporing en de aanpak van ondermijning en de georganiseerde criminaliteit in beperkte mate van de grond. De volgende sprekers namen deel aan het rondetafelgesprek:

Andy Kraag	Hoofd van de landelijke recherche
Wil van Gemert	Deputy Executive Director of Europol, Operations Directorate
Jonne Janssen	Diensthoofd Regionale Recherche Amsterdam
George Rasker	Programmadirecteur Aanjaagteam Ondermijning en voormalig plaatsvervangend hoofdofficier in Limburg
John Lucas	Hoofdofficier Landelijk Parket
Theo Weterings	Burgemeester van Tilburg en regioburgemeester

Leden van de werkgroep hebben toen ook vragen gesteld over het afpakken van crimineel verdiend geld. Voor zover relevant zijn de antwoorden betrokken in deze notitie.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 wordt eerst het beleid gericht op het afpakken van misdaadgeld geschetst. In hoofdstuk 3 volgt de reflectie van de wetenschappers en enkele sprekers uit het rondetafelgesprek Opsporing op het gevoerde beleid op basis van de rondetafelgesprekken en de verstrekte gespreksnotities.

2 Beleid gericht op afpakken misdaadgeld

In dit hoofdstuk wordt het beleid gericht op het afpakken van misdaadgeld geschetst.

2.1 Strategie kabinet

Op 23 januari 2019 verzocht de commissie JenV de minister van JenV om 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. De minister heeft in zijn brief van 13 maart 2019 uiteengezet langs welke lijnen op landelijk niveau de focus op criminele geldstromen geïntensiveerd gaat worden.

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 plaatsen van het financieel-perspectief aan de voorkant van de opsporing;
2. het permanent leren en doorontwikkelen in verbinding met derden;
3. intensieve internationale samenwerking;
4. het monitoren (en bijsturen) op afpakresultaten.

De minister van JenV en de minister van Financiën schrijven in het plan van aanpak voor de bestrijding van witwassen van 30 juni 2019 dat voor de versterking van de aanpak van het afpakken extra middelen beschikbaar zijn gesteld in de miljoenennota 2018, te weten € 30 miljoen incidenteel. Een belangrijk accent ligt op de versterking van de integrale samenwerking en het integraal afpakken.

2.2 Investeringen lonen

De minister van JenV gaat in zijn voortgangsbrief van 11 november 2019 over de versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit ook in op het afpakken van crimineel vermogen. Hij schrijft dat de investeringen van de afgelopen jaren in het versterken van het afpakken van crimineel vermogen hun vruchten afwerpen en dat de aanpak nog verder wordt geïntensiveerd.

De aanpak via financiële intelligence, onder meer afkomstig van FIU-Nederland, gebaseerd op signalen uit de private sector, leidt volgens de minister tot aansprekende resultaten. Afpakteams bij de politie, de FIOD en het OM werken daarbij integraal samen met onder meer de FIU-Nederland, de bestuurlijke partners, andere landen en internationale organisaties. Informatie wordt gedeeld, onderzoeken worden vanuit de financiële invalshoek opgepakt en op vermogensbestanddelen zoals boten, voertuigen, contant geld en onroerend goed wordt beslag gelegd.

Er wordt daarbij een breed arsenaal aan instrumenten ingezet zoals de verbeurdverklaring in combinatie met de in Nederland brede mogelijkheden inzake witwasverdenking, de afroomboete, de ontnemingsschikking en de ontnemingswetgeving.

Met de eenmalige investering van € 30 miljoen in 2018 in het afpakken van crimineel vermogen zijn regionaal en landelijk nieuwe projecten gestart om deze aanpak vanuit een financiële invalshoek verder te versterken.

2.3 Verbeteren strafrechtelijk instrumentarium

De minister van JenV heeft eind 2018/begin 2019 een ambtelijke werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, 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, deze verbeterpunten verder uit te werken in voorstellen en te bezien in welk traject deze voorstellen het beste kunnen worden meegenomen. De volgende voorstellen zijn in ontwikkeling.

- *Continue vermogensmonitor.* De minister wil de mogelijkheden verbeteren voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen in situaties waarin niet of nauwelijks conservatoir beslag gelegd kan worden voor de inning van de ontnemingsvordering. Om ervoor te zorgen dat ook in dergelijke situaties een onherroepelijke ontnemingsvordering daadwerkelijk wordt betaald zijn de juridische mogelijkheden voor het instellen van een meer langdurig toezicht op het vermogen van een veroordeelde inmiddels onderzocht. Binnen de bestaande wettelijke kaders zal een ‘continue vermogensmonitor’ worden ontwikkeld, zodat het vermogen van de veroordeelde gedurende langere tijd door het CJIB kan worden gevolgd om vermogensaanwas te achterhalen. Zodra de veroordeelde over nieuw vermogen beschikt kan dit hem dan worden onttrokken ten behoeve van het verhaal van de ontnemingsmaatregel. Daarbij zal extra personele capaciteit kunnen worden ingezet om de financiële handel en wandel van veroordeelden met aanzienlijke ontnemingsverplichtingen gedurende langere tijd te volgen en hun vermogensbestanddelen beter in kaart te brengen.
- *Strafrechtelijke curatele.* In aanvulling op het bovenstaande zal een wettelijke regeling worden voorbereid die erin voorziet dat de rechter bij het opleggen van de ontnemingsmaatregel kan bepalen dat de beschikkingsbevoegdheid van de veroordeelde over zijn vermogen wordt beperkt, en in handen wordt gelegd van een toezichthouder die toestemming moet geven voor rechtshandelingen van de veroordeelde (‘strafrechtelijke curatele’). De minister werkt de contouren van deze maatregelen verder uit, met oog voor de veiligheid van de toezichthouder, en de daaraan verbonden kosten in kaart worden gebracht. Met deze maatregelen

verwacht de minister dat het vermogen eerder in zicht zal komen en kunnen worden aangewend voor het voldoen van openstaande geldbedragen.

- *Verruiming van het strafrechtelijk executie onderzoek.* De gewenste verruiming van het strafrechtelijk executie onderzoek is reeds opgenomen in het wetsvoorstel 'Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit'. Dit wetsvoorstel is 10 september 2020 bij de Tweede Kamer ingediend.
- *Vermogen in het buitenland.* De confiscatie van vermogen dat zich bevindt in andere lidstaten zal worden vereenvoudigd en versneld door de Europese Confiscatieverordening, die 19 december 2020 in werking treedt. De wetgeving ter uitvoering van die verordening is door beide Kamers goedgekeurd.
- *Non-conviction based confiscation.* Dit betreft onder meer de introductie van de mogelijkheid van 'non-conviction based confiscation' voor voorwerpen van criminele erfenissen en voorwerpen zonder rechthebbende en het versnellen van de ontnemingsprocedure. Indien dit leidt tot wetgeving, zullen ook de wijzigingen met een meer technisch karakter die voortkomen uit de verkenning door voornoemde werkgroep in het wetgevingstraject worden meegenomen.

2.4 Verbeteren monitoren (en bijsturen) op afpakresultaten

Een breed gedeeld knelpunt bij het integraal afpakken is de aansturing vanuit de individuele organisaties. Het WODC schrijft in haar rapport over het afpakken van crimineel vermogen van november 2018 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.

De minister van JenV schrijft daarom in zijn brief van 13 maart 2019 dat ernaar gestreefd wordt om met de partners werkafspraken te maken over de wijze waarop de doelen en registraties van de afzonderlijke partners beter op elkaar kunnen aansluiten. Om de afpakstrategie van het kabinet doeltreffend uit te voeren is het vervolgens noodzakelijk dat sturingsinformatie beschikbaar komt, ook voor integrale samenwerking en integraal afpakken. Daartoe werken partners resultaat- en effectdoelstellingen uit voor het strafrechtelijk afpakken dan wel het leggen van beslag waar het de inzet van de politie betreft. Daarbij wordt een 'afpakmonitor' ontwikkeld die inzicht moet geven in de resultaten van het integraal afpakken, waarbij gebruik wordt gemaakt van de beschikbare registraties.

Coördinerend Beraad Afpakketen
In 2020 heeft de minister van JenV een programmadirecteur-generaal Ondermijning (DGO) aangesteld.[2] De DGO heeft de opdracht regie te voeren op de afpakketen en om zich in nauwe samenwerking met alle betrokken partners in te zetten voor het verhogen van de afpakresultaten. Op initiatief van de DGO is een Coördinerend Beraad Afpakketen ingesteld, waarin politie, FIOD, OM, CJIB en Raad voor de Rechtspraak onder voorzitterschap van de DGO zitting nemen. De gezamenlijke ambitie luidt: het verminderen van criminele geldstromen, crimineel vermogen en bijbehorende investeringen en dus minder invloed daarvan in de onder- en bovenwereld. Het Beraad stelt hiervoor een meerjarenplan van aanpak op. Lopende verbeterinitiatieven (zoals genoemd in paragraaf 2.3) komen hierin samen met nieuwe acties. Hiervoor wordt, volgens de minister van JenV, ook uitdrukkelijk en structureel de samenwerking gezocht met andere partners[3].

In zijn brief van 19 oktober 2020 schrijft de minister dat het meerjarenplan van aanpak van het Coördinerend Beraad Afpakketen zich zal richten op twee verbetersporen:
1. Verbetering van de bedrijfsvoering van het beslagproces, een belangrijke schakel in de ondersteuning van de afpakketen. Onder leiding van het OM wordt hiervoor door de ketenpartners een plan van aanpak voor beslag uitgevoerd.
2. Beleidsmatige verbetering van het afpakken van crimineel vermogen. Hieronder vallen onder andere de volgende verbeterpunten:
    a. *Overzicht en synergie*. Er komt een actueel totaalbeeld afpakken. Dit is een doorlopend overzicht van maatregelen, bijbehorende tijdpaden, betrokken partijen en gremia en te behalen resultaten, dat voor meer grip moet zorgen op de effecten van de inzet op criminele geldstromen en het afpakken van crimineel vermogen.
    b. *Kennis en inzicht*. Er komt een onderzoeks- en kennisagenda. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de periodiek strategische beelden van het op te richten Strategisch Kenniscentrum (SKC). Hiermee kunnen alle partners in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit beter hun prioriteiten vaststellen.
    c. *Resultaten en effecten aanpak*. Het vaststellen van de impact en effectiviteit van beleid en interventies op criminele geldstromen en afpakken moet beter. Hetzelfde geldt voor de monitoring van geboekte afpakresultaten, zoals inbeslagnames, geïncasseerde vorderingen en onttrekkingen uit het verkeer van illegale goederen. De al in ontwikkeling

[2] Dit naar aanleiding van onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de afpakketen, een motie van het lid Van Nispen c.s. die oproept tot regie in de afpakketen en tot verbetering van de afpakresultaten en een motie van het lid Van Dam c.s. die oproept tot meer regie vanuit het ministerie van JenV op het afpakproces.

[3] Zoals de Belastingdienst, andere Bijzondere Opsporingsdiensten, de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), de Douane, Dienst Domeinen Roerende Zaken (DRZ), infobox Crimineel & Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) en andere ministeries.

zijnde integrale afpakmonitor gaat een onderdeel uitmaken van de monitoring op resultaten en effecten.

d. *Informatiedeling*. Om zicht te kunnen houden op crimineel vermogen en dit te kunnen afpakken is het noodzakelijk dat de informatiepositie van de keten als geheel wordt verbeterd, onder meer door een betere onderlinge informatiedeling.
e. *Versterken brede aanpak criminele geldstromen*. Naast het afpakken van crimineel vermogen, wil de minister in de aanpak van criminele geldstromen ook gebruikmaken van andere instrumenten. Afhankelijk van de situatie kunnen in samenspraak met andere overheidspartners en de private sector andere maatregelen worden genomen.
f. *Wetgeving*. Door het departement wordt bekeken of de wettelijke mogelijkheden tot afpakken kunnen worden uitgebreid om in de praktijk ervaren knelpunten op te lossen (zie reeds paragraaf 2.3).

2.5 Multidisciplinair Interventieteam (MIT)

Uit de 2e voortgangsrapportage over de bestrijding van witwassen van 3 juli 2020 blijkt dat in april 2020 een begin is gemaakt met de inrichting van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) van politie, OM, FIOD, Douane, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee en Defensie. De komende jaren zal het MIT uitgroeien tot een data-gedreven team van 400 specialisten op het gebied van intelligence en digitaal, internationaal en financieel toezicht. Het MIT richt zich op het blootleggen en duurzaam verstoren van criminele netwerken en hun bedrijfsprocessen. Het MIT zal proberen samen met haar partners machtsposities van sleutelfiguren af te breken en barrières op te werpen tegen crimineel handelen en het verkrijgen van zwart geld, maar ook proberen crimineel vermogen af te pakken. Daarbij wordt internationaal geopereerd, met aandacht voor bron-, doorvoer- en bestemmingslanden van de illegale drugsindustrie en voor logistieke knooppunten als havens en vliegvelden.

3 Reflectie op beleid

In dit hoofdstuk staat de reflectie van de wetenschappers en enkele sprekers uit het rondetafelgesprek Opsporing op het gevoerde beleid op basis van de rondetafelgesprekken en de verstrekte gespreksnotities.

3.1 Sterke aandacht en ruime mogelijkheden voor afpakken.

Al sinds de eerste helft van de jaren '90 van de vorige eeuw is in het strafrecht sterke aandacht voor de aanpak van met misdaad verkregen geld, aldus De Zanger. De Nederlandse wetgever heeft daarbij voortvarend opgetreden door ruime mogelijkheden in het leven te roepen tot ontneming van misdaadgeld en tot bestraffing van witwassen. Anno 2020 bevat het strafrecht, volgens De Zanger, daarom zeer ruime mogelijkheden om misdaadgeld te ontnemen. Nederland loopt hierbij al jaren voorop in Europa: wij hebben ruimere afpakmogelijkheden dan waartoe we op grond van het Europees recht zijn verplicht:

- Mogelijkheid om geld af te pakken dat is verkregen met strafbare feiten waarvoor iemand *niet* is veroordeeld.
- Mogelijkheid van een zogenoemde 'abstracte voordeelsberekening'. Daarbij laat het OM zien dat iemand over onverklaarbaar vermogen (heeft) beschikt. Als die persoon vervolgens niet in staat is om een legale bron van dat vermogen aan te dragen en te onderbouwen, kan de rechter ervan uitgaan dat het misdaadgeld betreft. Dat geld kan dan worden ontnomen.
- Witwasbepalingen bieden, in combinatie met de sanctie van een verbeurdverklaring, veel afpakmogelijkheden.
- Op opsporingsvlak is wettelijk gezien veel mogelijk om crimineel vermogen af te pakken. De politie en het OM kunnen vanaf de opsporingsfase onderzoek doen naar het vermogen van de verdachte en daar ruim beslag op leggen. Beslag kan worden gelegd onder verdachten, maar ook onder anderen die weten of (moeten) vermoeden dat zij het vermogen op hun naam krijgen om te voorkomen dat de Staat het in beslag kan nemen. Het optuigen van een 'stroman-constructie' helpt de verdachte dus niet. Ook in de fase van de inning van de betalingsverplichting kunnen de politie en het OM onderzoek doen naar het vermogen van de veroordeelde. Op die manier is een doorlopend kader in het leven geroepen voor onderzoek naar de financiën van daders.
- Binnen de opsporingsinstanties en het OM is daarbij, na een enigszins stroeve start, ondertussen al lange tijd sterke belangstelling voor de aanpak van financiële misdaad. Het ketenbrede programma 'Afpakken' dat in 2011 is gestart is daar een goed voorbeeld van, en ook nu vinden nog nieuwe initiatieven plaats. Uit gesprekken die De Zanger heeft gevoerd met politieagenten en medewerkers van het OM komt consequent naar voren dat men het vizier scherp heeft afgesteld op met misdaad verkregen vermogen.

3.2 Afpakdoelen worden gehaald, maar vergen wellicht bijstelling

De geformuleerde afpakdoelstellingen worden, volgens Nelemans, de afgelopen jaren behaald en er is een stijgende lijn te zien voor wat betreft ontnomen voordeel en beslagen. Afgemeten aan de jaarlijks behaalde afpakdoelstellingen, functioneert het systeem naar behoren. De vraag is evenwel of de afpakdoelstellingen bijstelling behoeven gegeven de huidige maatschappelijke aandacht voor ondermijnende criminaliteit en het toenemende besef dat crimineel vermogen ontwrichtend kan werken.

Er zijn, volgens Nelemans, indicaties dat het ontnomen voordeel slechts een fractie betreft van het vermogen dat jaarlijks met criminele activiteiten wordt verdiend. Volgens onderzoek van Brigitte Unger zou in Nederland per jaar 13 miljard euro worden witgewassen. In dat licht bezien is het ontnomen voordeel van 171 miljoen euro over 2018, waarvan 100 miljoen euro afkomstig is van een transactie met een bank, een fractie. Daarbij merkt Nelemans op dat deze vergelijking slechts illustratief is en dat witgewassen bedragen niet gelijk kunnen worden gesteld aan wederrechtelijk verkregen voordeel.

De vaak gehoorde aanname dat in Nederland miljarden ‘zwarte euro’s’ voorhanden zijn wordt, volgens De Zanger, in de wetenschappelijke literatuur niet unaniem ondersteund, maar ook bekritiseerd. Of daadwerkelijk zoveel misdaadgeld in Nederland aanwezig is, laat zich simpelweg amper vaststellen. Bovendien zou dat nog niet betekenen dat al dat geld ook daadwerkelijk in Nederland beschikbaar is, en dus ‘voor het oprapen ligt’ voor het OM. Geld is soms weggesluisd naar het buitenland. Vaak is het allang uitgegeven en dus niet meer in handen van misdadigers.

Terwijl de wetenschappelijke kennis over criminele netwerken, hun modi operandi en afschermingsmethoden de afgelopen decennia behoorlijk is toegenomen, vormen het wederrechtelijk verkregen voordeel en de bestedingen daarvan nog altijd een blinde vlek, aldus Nelen.

3.3 Ondanks besef toch onvoldoende aandacht in de opsporing

De casus ontnemingswetgeving laat, volgens Nelen, een interessante paradox zien. Hoewel binnen alle uitvoerende instanties een grote mate van instemming bestaat met de centrale gedachte achter de ontnemingswetgeving – “criminelen moet worden geraakt op hun meest gevoelige plek, de portemonnee” – blijkt, zodra het op uitvoering van die wetgeving aankomt, het algemeen belang onvoldoende te sporen met de eigen belangen. De deskundigheid, capaciteit en de wil om financieel rechercheren tot een succes te maken zijn in onvoldoende mate aanwezig binnen de opsporing en vervolging. De Zanger voegt toe wel het gevoel te hebben dat opsporingsdiensten meer doordrongen zijn van het belang om samen te werken. Het is volgens Nelemans niet zo dat de betrokken organisaties concurrerende doelstellingen hebben of dat er perverse

prikkels zouden zijn. De verbetering zit volgens hem echt in meer coördinatie tussen de organisaties.

Nelemans benadrukt dat nog steeds niet in iedere zaak door gerechercheerd wordt waar dat wel kan. Op Europees niveau gebeurt dit, volgens Europol, vaak ook nog te weinig. Het is van uiterst belang om bij dossiers van georganiseerde criminaliteit parallel een financieel onderzoek te starten.

De politieke aandacht voor de werkwijze van de Belastingdienst werkt volgens de burgemeester van Tilburg Weterings, verstorend voor de integrale aanpak. De kritische benadering van de werkwijze van onderdelen van de belastingdienst, alsmede bezuinigingen op de formatie hebben negatieve effecten op de integrale aanpak van de ondermijning. Per saldo betekent dit dat de Belastingdienst veel minder vaak meewerkt aan integrale acties tegen ondermijnende criminaliteit. Ook ziet Weterings een terugtrekkende beweging ten aanzien van de informatieverstrekking en het beschikbaar stellen van menskracht voor de aanpak van ondermijning.

Financiële recherche is volgens Weterings voorts schaars, maar cruciaal voor de verstoring van het verdienmodel van de criminele industrie. Ingenieus wegsluizen van geld, witwassen, gebruikmaking van complexe financieringsconstructies zijn slechts enkele voorbeelden van werkwijzen van criminelen (en de organisaties die hen helpen). Wanneer hier als gevolg van onvoldoende expertise geen onderzoek naar gedaan kan worden, kunnen de criminelen ongestoord verder en is criminaliteit lonend. Dit is een volstrekt verkeerd signaal. Voldoende capaciteit bij de financiële recherche (politie, inspectie SZW en andere diensten) is, volgens Weterings, van cruciaal belang bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

Bij de politie en het OM is, volgens De Zanger, al geruime tijd een sterke nadruk op de aanpak van de financiële kant van misdaad. De tijd dat men afpakken er maar een beetje ‘bij deed’ lijkt achter ons te liggen. Hoewel een vergroting van de opsporings- en handhavingscapaciteit, de beschikbare expertise en een sterkere informatie-uitwisseling mogelijk kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het afpakbeleid, is het vervolgens niet zo eenvoudig dat men voor elke euro die wordt geïnvesteerd in die aanpak, er drie terug krijgt. Het effectief afpakken van crimineel vermogen is vaak een moeilijk en langdurig proces. Daarbij komt dat, volgens Nelemans, uit onderzoek blijkt dat in de keten van financieel rechercheren tot en met het opleggen van de maatregel niet altijd het maximale resultaat lijkt te worden behaald en dat een lager bedrag wordt ontnomen dan mogelijk was geweest. Hiervoor is geen eenduidige oorzaak. Dit kan te maken hebben met een combinatie van de organisatie, capaciteit, samenwerking, communicatie, kennis en/of expertise.

3.4 Meer aandacht nodig voor de executie

Kruisbergen concludeerde, volgens Nelen, met betrekking tot voordeelsontneming dat nog geen vijfde deel van het totaal bedrag dat het OM probeert te vorderen van veroordeelde personen uiteindelijk in de schatkist belandt. Daarmee bevestigde Kruisbergen wat al in eerdere onderzoeksrapporten was vastgesteld, namelijk dat de opbrengsten van de ontnemingswetgeving ver achterblijven bij de verwachtingen. Hoewel de ontnemingsresultaten de afgelopen jaren een stijgende lijn vertonen – vooral als gevolg van enkele schikkingen van grote omvang – laat de tenuitvoerlegging van de 'Plukze'-wetgeving sinds de inwerkingtreding in 1993 voortdurend een gapende kloof zien tussen de geraamde inkomsten en gerealiseerde opbrengsten. Bovendien manifesteren zich, volgens Nelen, al sinds jaar en dag dezelfde trends:

- een scheve verdeling wat de betreft de hoogte van de ontnemingsmaatregelen (veel relatief kleine en weinig grote zaken),
- een grote uitval gedurende de rechtsgang (de bedragen worden steeds verder naar beneden bijgesteld) en
- een grote kloof tussen het bedrag van de door de rechter opgelegde ontnemingsmaatregelen en de executie daarvan door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

Het grote verschil tussen het bedrag dat door rechters wordt opgelegd als betalingsverplichting en het bedrag dat daadwerkelijk wordt geïnd, is volgens De Zanger te verklaren als we kijken naar de toepassing die wordt gegeven aan het ontnemingsrecht. Want ook als iemand allang niet meer beschikt over het geld dat hij met misdaad heeft verkregen, vinden rechters dat in de regel niet relevant voor de hoogte van de betalingsverplichting. Dat leidt er in de praktijk toe dat mensen vaak nog jaren moeten werken om hun ooit verkregen misdaadgeld te kunnen 'terugbetalen' aan de Staat. Dat is als uitgangspunt goed te verdedigen. Van iemand die geld heeft verkregen met misdaad mag worden verlangd dat hij legaal werkt om dat vermogen opnieuw, op legale wijze te verdienen en vervolgens te betalen aan de Staat. In sommige gevallen kan dit er wel toe leiden dat mensen die hun leven willen beteren en die moeten zorgen voor een partner en kinderen, nog jaren gebukt gaan onder de maandelijkse betalingen aan het CJIB. Bovendien kennen deze mensen vaak maar één manier om snel veel geld te verdienen.

Daarnaast wordt, volgens Nelen, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel bemoeilijkt door het anticiperingsvermogen van criminelen en hun adviseurs, de talrijke 'schuilplaatsen' waarover zij wereldwijd beschikken, alsmede de ongekende mogelijkheden die het informatietijdperk hen te bieden heeft. De revolutionaire ontwikkelingen die zich gedurende de afgelopen decennia met betrekking tot ICT hebben voorgedaan hebben het - legale én illegale - handelsverkeer wezenlijk beïnvloed. Ook is het, volgens Nelen, moeilijk om greep te krijgen op de volstrekt op informele basis opererende 'ondergrondse banken'.

Ondergrondse banken

De georganiseerde misdaad heeft, volgens de Dienst Landelijke Recherche, een eigen crimineel bancair systeem, gerund door 'underground bankers and brokers'. Dit is een zeer geprofessionaliseerd, crimineel financieel netwerk dat betalingen en investeringen faciliteert. Dit systeem is ondergronds en kent slechts op momenten van incasso en uitbetalen een 'oppervlakte moment'. Zo gaan miljoenen euro's letterlijk binnen enkele minuten van Nederland naar Colombia. De Dienst Landelijke Recherche richt zich specifiek op deze ondergrondse geldstromen en op de 'oppervlakte momenten' om in te grijpen. Aan het eind van het criminele proces wordt de nettowinst met behulp van financiële dienstverleners witgewassen. Om deze dienstverleners beter in beeld te krijgen en te kunnen bestrijden is een publiek-privaat samenwerkingsverband geïnitieerd met de banken: de Serious Crime Taskforce.

Tenslotte geldt, volgens Nelen, de tenuitvoerlegging van sancties onverkort als het 'stiefkindje' van de strafrechtspleging. Slechts weinigen lijken geïnteresseerd te zijn in de vraag of door de rechter opgelegde straffen en (ontnemings)maatregelen eigenlijk wel (geheel) ten uitvoer worden gelegd. Meestal wordt stilzwijgend van een bevestigend antwoord op die vraag uitgegaan, maar het onderzoek van Kruisbergen bevestigt eens te meer dat die aanname op een ernstige misvatting berust.

3.5 Oplossingsrichtingen

Als financieel rechercheren en ontneming meer prioriteit zouden krijgen, en de afpakdoelstellingen zouden worden verhoogd, dan is het volgens Nelemans aannemelijk dat er naar een aantal onderdelen binnen de ontnemingsketen zal moeten worden gekeken om de slagkracht te vergroten. Afhankelijk van de gewenste doelstellingen kunnen onder meer de volgende punten relevant zijn:

- Voldoende capaciteit, met name op het gebied van financieel rechercheren;
- Ontsluiten van extra relevante data voor financieel rechercheren;
- Goede samenwerking tussen de opsporingsautoriteiten en het OM, o.m. bij ontnemingsrapportages, communicatie en verslaglegging;
- Gedegen samenwerking met de Belastingdienst bij het kiezen van de juiste strategie voor het afpakken van crimineel vermogen;
- Expertise op het gebied van nieuwe technologieën om crimineel vermogen te verhullen (zoals bijvoorbeeld via crypto); en
- Verdergaande internationale samenwerking om verhuld vermogen in het buitenland op te kunnen sporen en er beslag op te leggen.

Gezamenlijke visie

Een gezamenlijke visie waarin financieel rechercheren en ontneming een standaard en integraal onderdeel zijn van criminaliteitsbestrijding kan, volgens Nelemans, bijdragen aan meer afpakken. Het gunstige is dat afhankelijk van de uitvoering, een intensivering van financieel rechercheren en ontneming zichzelf door de opbrengsten zou kunnen terugverdienen. Verder zou het kunnen helpen als financieel rechercheren en ontneming niet te geïsoleerd worden bekeken, maar ook in samenhang met de

mogelijkheden die de Belastingdienst heeft. Dan ontstaat er mogelijk een meer overkoepelende visie op de bestrijding van crimineel vermogen.

Betere ontnemingsrapportages
Ook is volgens Nelemans nog enige winst te halen in de overdracht van de opsporingsautoriteit naar het OM door middel van de ontnemingsrapportage. Een heldere ontnemingsrapportage en goede communicatie tussen de opsporingsautoriteiten en het OM kunnen bijdragen aan een beter resultaat. Goede verslaglegging van de bevindingen is van belang omdat zaken soms jaren in behandeling zijn en bij personele wijzigingen de bevindingen adequaat moet kunnen worden doorgegeven. (Nelemans)

Integrale landelijke aanpak
Bij strafzaken van enige omvang wordt altijd ingezet op afpakken. Het belangrijkste knelpunt is, volgens Weterings, zoals eerder gesteld de schaarse capaciteit van financieel rechercheurs waardoor, vooral bij complexere en tijdrovende zaken, soms andere keuzes moeten worden gemaakt. Voor het ontnemen van crimineel verkregen vermogen of onverklaard vermogen moeten de strafrechtelijke, fiscale én bestuurlijke instrumenten integraal en in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingezet. Hij pleit daarom voor een integrale landelijke aanpak, gericht op impact, waarbij intensief wordt samengewerkt tussen de betrokken partijen en optimaal de mogelijkheden van informatie-uitwisseling worden benut. Momenteel wordt integraal samenwerken tegen ondermijning te vaak in de wielen gereden doordat partnerorganisatie voorrang geven aan het behalen van (afpak-)targets, die specifiek voor hun organisatie gelden.
Het is volgens het OM lastig vermogen te plaatsen bij verdachten omdat dit vaak niet op naam staat of omdat vermogen door witwassen niet te herleiden is tot een delict. Naar Italiaans/Brits voorbeeld kan object-gebaseerde opsporing worden verricht: non-conviction based confiscation. Het brengt snelheid in het afpakken van crimineel geld omdat men niet start bij een verdachte, maar bij een verdacht object verkregen uit een crimineel feit.

Meer aandacht voor de betalingsmogelijkheden
De Zanger pleit ten slotte voor meer aandacht voor de betalingsmogelijkheden van de dader en waarbij de betalingsverplichting eerder wordt verminderd door de rechter. Hij pleit voor een regeling waarbij iemand, net als bij de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP), gedurende een bepaalde termijn wordt verplicht ‘op een houtje te bijten’ en op het sociale minimumniveau te leven. Alles wat hij daarboven kan afdragen, maakt hij over aan de Staat. Doet hij dat netjes gedurende een bepaalde periode en zijn er geen aanwijzingen dat ergens nog vermogen is verborgen (iemand rijdt niet in een dure auto, etc.), dan wordt zijn betalingsverplichting kwijtgescholden. We moeten niet vergeten dat een ontnemingsmaatregel komt ná oplegging van de daadwerkelijke *straf* en als doel heeft de dader terug te brengen in zijn financiële situatie van vóór de strafbare feiten. Een harde financiële aanpak van misdaadgeld is

als uitgangspunt goed te verdedigen, maar zeker niet in alle gevallen gewenst. Een bijkomend gevolg van een dergelijke aanpak is dat het grote verschil tussen door de rechter opgelegde betalingsverplichtingen en de daadwerkelijke inning daarvan kleiner zal worden.

Meer aandacht voor verdachte transacties
De Zanger noemt in antwoord op vragen van de commissie dat meer aandacht van opsporingsdiensten voor verdachte transacties zoals door de FIU gemeld, tot meer afpakresultaten zou kunnen leiden.