

Vergaderjaar 2017–2018

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2017

Tijdens het algemeen overleg over het onderwerp criminaliteitsbestrijding op 2 februari 2017 (Kamerstuk 29 911, nr. 150) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over het afpakken van crimineel vermogen in het buitenland. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Tevens informeer ik de Kamer in deze brief over de uitvoering van vier¹ moties over inbeslagname in relatie tot het afpakken van crimineel vermogen, die in de afgelopen maanden zijn aangenomen. Ten slotte voldoe ik met deze brief aan het verzoek² van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 14 september 2017. Ik stuur deze brief namens de Staatssecretaris van Financiën.

1. Inleiding

De overtuiging dat afpakken van crimineel vermogen een belangrijk onderdeel van de criminaliteitsbestrijding is, is de afgelopen jaren door verschillende kabinetten onderschreven. Het afpakken van crimineel vermogen doet niet alleen recht aan het algemene gevoel dat misdaad niet mag lonen, maar het richt zich ook direct en zichtbaar op een belangrijke drijfveer van veel vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Het afpakken van crimineel vermogen is een belangrijke interventiestrategie geworden in de strafrechtketen. De intensivering van dit beleid is in 2011 ingezet met de verruiming van de ontnemingswetgeving. Met deze wet werd voorzien in de invoering van wettelijke bewijsvermoedens over de criminele herkomst van het vermogen van de veroordeelde. Ook werd de mogelijkheid om «anderbeslag» (strafvorderlijk conservatoir beslag dat

¹ Het betreft de gewijzigde motie Van Nispen/Recourt, Kamerstuk 29 911, nr. 149 (was nr. 143) en de motie Van Nispen/Recourt (Kamerstuk 29 911, nr. 144) naar aanleiding van het algemeen overleg over het onderwerp criminaliteitsbestrijding op 2 februari 2017. De motie Buitenweg (Kamerstuk 29 911, nr. 162) naar aanleiding van het plenaire debat over criminele familienetwerken in Noord-Brabant op 6 juni 2017 en de motie Groothuizen (Kamerstuk 34 725, nr. 10) naar aanleiding van het wetgevingsoverleg op 15 juni 2017.

² Verzoek reactie op bericht «Drugscriminelen mogen geld houden omdat justitie er zootje van maakte».

het Openbaar Ministerie op voorwerpen van een ander dan de verdachte of veroordeelde kan leggen tot verhaal van de vordering van de staat op die verdachte of veroordeelde) te leggen uitgebreid en werd het mogelijk onderzoek te doen naar het vermogen van de veroordeelde nadat de betalingsverplichting onherroepelijk is geworden. Daarnaast is met deze wet een ruimere regeling om voorwerpen verbeurd te verklaren ingevoerd. Hierdoor kunnen voorwerpen die met de opbrengst van criminele activiteiten zijn aangeschaft (juwelen of luxe auto's) verbeurd worden verklaard. Vóór de uitbreiding van deze wet kon dat alleen met voorwerpen die rechtstreeks afkomstig waren van het misdrijf of een rol vervulden bij het plegen van het misdrijf, zoals de boot waarmee drugs zijn vervoerd. Deze verruiming van de wetgeving zorgt ervoor dat Nederland zich zowel binnen als buiten Europa in de voorhoede bevindt met het wettelijk instrumentarium om crimineel vermogen te kunnen afpakken. Dit geldt eveneens voor de reikwijdte van de strafbaarstelling van witwassen. Deze ruime strafbaarstelling biedt de uitvoeringspraktijk extra mogelijkheden om crimineel vermogen af te pakken. De aanpak van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen zijn dan ook nauw met elkaar verbonden.

De afgelopen jaren is bij de verscheidene betrokken diensten in de strafrechtketen met name geïnvesteerd in capaciteit en deskundigheid gericht op afpakken. Ik wijs daarbij op het versterkingsprogramma aanpak financieel-economische criminaliteit (2008), het ketenprogramma afpakken (2011), de investering van 3 miljoen euro in het afpakken van crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam (2016) en de recente investering van 20 miljoen euro in de FIOD en het Openbaar Ministerie in het kader van de bestrijding van corruptie en witwassen waaruit het afpakken van crimineel vermogen kan voortvloeien (2016). De Kamer is in een eerder stadium over deze investeringen geïnformeerd.³

De omvang van het crimineel vermogen dat de laatste jaren is afgepakt is gestegen. Vijf jaar geleden werd er ongeveer 45 miljoen euro aan crimineel vermogen strafrechtelijk afgepakt. Het afgelopen jaar was dat ongeveer 500 miljoen euro, waarbij aangetekend dient te worden dat dit resultaat mede het gevolg was van een hoge transactie waarmee een bedrag was gemoeid van bijna 400 miljoen euro. De mate van succes van het beleid dat criminaliteit niet mag lonen mag overigens niet alleen worden afgelezen aan harde incassoresultaten die terugvloeien in de Staatskas: de compensatie van gedupeerde burgerslachtoffers is een belangrijk beleidsuitgangspunt bij het afpakbeleid en staat bij de strafrechtelijke handhaving bovenaan. Daarnaast kunnen er redenen zijn om in een zaak tot afpakken te besluiten, terwijl er niet direct uitzicht is op substantiële harde incassoresultaten doordat bijvoorbeeld de criminele winsten zijn omgezet in luxe goederen die snel in waarde verminderen, de criminele winsten gewoonweg zijn geconsumeerd of deze buiten het zicht van Justitie zijn gebracht. Belangrijke afwegingen in deze gevallen kunnen zijn dat het onwenselijk is dat criminelen die hun winsten uitgeven of buiten het zicht van Justitie weten te brengen de dans ontspringen op grond van een kosten-baten afweging, of dat naar de samenleving uitgestraald moet worden dat misdaad niet mag lonen. Tevens kan het wenselijk zijn een executoriale titel te hebben om vermogensbestanddelen die in de toekomst in beeld komen alsnog te kunnen afpakken.

In de eerdergenoemde investeringsprogramma's was een belangrijke focus het zo vroeg mogelijk in een opsporingsonderzoek leggen van (conservatoir) beslag. Dit om te voorkomen dat crimineel vermogen in het zicht van een strafrechtelijke vervolging wordt weggesluisd en dat het

³ Kamerstuk 29 911, nr. 10; Kamerstuk 29 911, nr. 69; Kamerstuk 29 911, nr. 134

Centraal Justitieel Incassobureau te maken krijgt met oninbare vorderingen, zoals beschreven in het proefschrift «Combating organized crime, a study on undercover policing and the follow-the-money strategy»⁴. In dit proefschrift, waarnaar wordt verwezen in de motie-Van Nispen/Recourt, Kamerstuk 29 911, nr. 149, is voornamelijk gekeken naar zaken uit de tijd van voor de investeringsprogramma's. Bij deze zaken was er nog te weinig aandacht voor het vroegtijdig leggen van beslag, waardoor er slechts een fractie van het opgelegde ontnemingsbedrag daadwerkelijk werd ontnomen. De beslagcijfers laten zien dat er in toenemende mate beslag wordt gelegd. De feitelijke uitwinning van het conservatoir beslag vergt wel enige tijd. De doorlooptijd van een ontnemingszaak totdat deze onherroepelijk is bedraagt gemiddeld zeven jaar. Het gevolg is dat in de afgelopen jaren de opbrengsten uit conservatoir beslag per jaar variëren tussen de vijf (2013) en de tien miljoen euro (2015). De totale hoeveelheid aan conservatoir beslag die op dit moment door het OM en Domeinen wordt beheerd is 1,5 miljard euro.

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden voorstellen gedaan die in het teken staan van het vervroegen van de inspanningen in verband met de voordeelontneming. De voorstellen houden onder meer in dat het verplichte afgezonderde karakter van de ontnemingsprocedure zal komen te vervallen. Volgens het voorstel zal het uitgangspunt zijn dat zoveel mogelijk reeds in de hoofdzaak ook op de ontnemingsvordering zal worden beslist. Slechts in ingewikkelde zaken kan de afzonderlijke en van de hoofdzaak afgescheiden procedure dan nog worden gevolgd.

2. Afpakken van crimineel vermogen in het buitenland

Uw Kamer heeft gevraagd om nadere informatie over wat ik doe om de samenwerking met andere landen bij het afpakken van crimineel vermogen te verbeteren. Bij de (on)mogelijkheden tot internationale samenwerking moet in acht worden genomen dat de Nederlandse wetgeving om crimineel vermogen in beslag te kunnen nemen en af te kunnen pakken relatief goed ontwikkeld is ten opzichte van buitenlandse jurisdicties en dat deze bepaalde instrumenten niet kennen die wij hebben, waardoor samenwerking op onderdelen lastig is. Daarnaast kan het zo zijn dat wetgeving uit jurisdicties niet op elkaar aansluit. Om dit probleem aan te pakken is door Nederland de afgelopen jaren actief ingezet op het creëren van een nieuw Europees instrument dat wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebeslissingen mogelijk maakt. Inmiddels wordt in EU-verband onderhandeld over het voorstel voor een verordening inzake dit instrument.

Op grond van Europese wetgeving hebben de lidstaten de verplichting een zogenaamd Asset Recovery Office (ARO) te hebben ten behoeve van een efficiënte en effectieve samenwerking tussen de lidstaten. Het bestaan van deze ARO's heeft de samenwerking binnen de EU aanmerkelijk verbeterd. Bij internationale samenwerking wordt tevens gebruik gemaakt van het informele CARIN netwerk (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network). Via dit netwerk kan snel contact worden gelegd met deskundigen op het gebied van afpakken in de landen waarmee men wil samenwerken.

Daarnaast participeert Nederland in verschillende internationale overleggen van onder meer de OESO, UNODC en FATF waarin ook actief het belang van de samenwerking bij het afpakken van crimineel vermogen

⁴ E.W. Kruisbergen, Combating organized crime, a study on undercover policing and the follow-the-money strategy, 2017

en het wegnemen van knelpunten daarbij wordt uitgedragen. Tevens wordt in bilaterale contacten met landen op het onderwerp van internationale rechtshulp aandacht besteed aan het afpakken van crimineel vermogen.

3. Integraal afpakken

Het afpakken van crimineel vermogen is niet alleen een zaak van het strafrecht. Ook andere partijen, zoals gedupeerde slachtoffers in civiele procedures⁵, de Belastingdienst en andere diensten met bestuursrechtelijke bevoegdheden om onverklaarbaar en onrechtmatig verkregen vermogen terug te vorderen, hebben wettelijke instrumenten om daar een bijdrage aan te leveren. Het Openbaar Ministerie, Politie en FIOD werken dan ook nauw samen met deze partijen bij het afpakken van crimineel vermogen. Het heersende beeld dat in een fiscale procedure eenvoudiger kan worden afgepakt dan in een strafrechtelijke procedure behoeft wel enige nuancering.

De Belastingdienst belast inkomen, ongeacht het feit of dit inkomen wederrechtelijk verkregen is of op legale wijze. Ook fiscale procedures zijn complex, arbeids- en tijdsintensief. Na het opleggen van de belastingaanslag volgt de invorderingsprocedure. Ten aanzien van de aanslagen die in dit kader over de periode 1 januari 2015 tot en met 31 augustus 2017 zijn opgelegd kan geconcludeerd worden dat tot en met augustus 2017 een beperkt deel van het opgelegde bedrag daadwerkelijk kon worden geïnd. In een aanzienlijk deel van de in deze periode opgelegde aanslagen zijn er incassomaatregelen genomen, waaronder het uitvoeren van een aanmaning of dwangbevel, of is er daadwerkelijk beslag gelegd. Dit wil niet zeggen dat het verhaal ook (voor het volle bedrag) geïnd kan worden. Met het «dynamisch monitoren» worden openstaande vorderingen alsnog geïnd op het moment dat er nieuwe verhaalsmogelijkheden ontstaan. Daarnaast is het in veel gevallen complex om de bewijslast rond te krijgen. Zo moet de Belastingdienst de bron van inkomen kunnen vaststellen en de vaststelling kunnen onderbouwen met feiten en omstandigheden. Na het opleggen van aanslagen heeft de betrokkene de mogelijkheid in bezwaar en/of in beroep te gaan. Het kan dus ook bij fiscale procedures jaren duren voordat er een definitieve uitkomst is. Gezien het feit dat de Belastingdienst inkomen belast, ongeacht of dit inkomen wederrechtelijk verkregen is of op legale wijze, vindt geen aparte registratie plaats van de belasting over inkomen dat mogelijk crimineel is verkregen. De omvang hiervan is dus op dit moment onbekend.

Juist omdat er verschillende routes zijn waarlangs crimineel vermogen kan worden afgepakt respectievelijk belast, is het van belang dat alle betrokken partijen als één overheid optreden en gezamenlijk bezien welke wijze van afpakken (het invorderen van belastingschulden daaronder begrepen) het meeste recht doet aan de uitgangspunten van het afpakken van crimineel vermogen.

Integraal Afpakken is tevens een van de benoemde strategische speerpunten voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), waarin onder meer het OM, de Belastingdienst en de politie samenwerken. Ook in het kader van de informatiebox crimineel en onverklaarbaar vermogen (iCOV) wordt door bestuurlijke en strafrechtelijke partners samengewerkt. Verderop in deze brief ga ik nader in op de maatregelen die worden genomen om het integraal afpakken verder te versterken.

⁵ Zoals bijvoorbeeld in de Klimop-zaak, waarbij een aanzienlijk bedrag aan wederrechtelijk verkregen voordeel als schadevergoeding werd uitgekeerd aan de slachtoffers.

Ter uitvoering van de motie Van Nispen/Recourt, Kamerstuk 29 911, nr. 149, die de regering verzoekt met voorstellen te komen voor het beter afpakken van crimineel vermogen, heb ik met het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst (inclusief FIOD) en de Nationale Politie gesproken over de mogelijkheden de samenwerking bij het afpakken van crimineel vermogen te versterken. In de gesprekken is mij nogmaals gebleken dat alle partijen niet alleen het belang van de samenwerking bij het afpakken van crimineel vermogen onderschrijven, maar ook blijvend met elkaar in gesprek zijn om te bezien hoe de samenwerking kan worden verbeterd. Wat daarbij onder meer aan de orde is gekomen is het moment waarop welke informatie door politie en Justitie met de Belastingdienst wordt gedeeld. Tevens heb ik het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de kosten en baten van het integraal afpakken en de mogelijkheden voor het (beter) registeren van deze kosten en baten. Hierbij zal ook gekeken worden naar de rol die gemeenten vervullen bij het afpakken van crimineel vermogen en wat hun kosten en baten zijn.⁶ Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek in de eerste helft van volgend jaar te ontvangen en met uw Kamer te delen.

Vanuit een integrale aanpak van criminaliteit is de samenwerking en afstemming tussen het OM en de Belastingdienst essentieel. Per casus is de vraag immers: wie kan met welk type interventie het beste resultaat halen in deze zaak? In dit licht wordt opgemerkt dat het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst per november 2017 een pilot zijn gestart inzake het proces rond de samenloop van ontnemingsvorderingen en fiscale aanslagen. De pilot moet een impuls geven aan de samenwerking maar ook helderheid geven over definities, mogelijkheden monodisciplinair of integraal te kunnen acteren, de capaciteit die er mee gemoeid is en de concrete resultaten die bereikt kunnen worden. Van belang is dat men zich zowel aan de kant van het Openbaar Ministerie als aan de kant van de Belastingdienst bewust is van elkaars (on)mogelijkheden.

Daarnaast worden er ook op lokaal niveau initiatieven genomen om de samenwerking te verbeteren. Zo is er in alle regio's door de lokale partners een versterkingsbeweging op het vlak van integraal afpakken ingezet. Gelet op de «couleur locale» is de aard van de verschillende initiatieven divers. Er is bijvoorbeeld geïnvesteerd in extra analysecapaciteit om de informatiepositie te verbeteren met het oog op de aanpak van ondermijnende criminaliteit en er zijn financieel deskundigen aange trokken die hun kennis hebben ingezet om de integrale afpakmogelijkheden een impuls te geven. Een ander voorbeeld is de oprichting van een gezamenlijk meldpunt voor de samenwerkingspartners om uitkeringsfraude aan te pakken. Tevens is er een incasso-projectorganisatie ingericht ter versterking van het bestuurlijk afpakken. Daarnaast zijn medewerkers getraind in het signaleren van integrale afpakmogelijkheden. Samenwerken over de eigen organisatiegrenzen heen vraagt om nauwere afstemming tussen partners. Daarom is tevens geïnvesteerd in meer coördinatiecapaciteit. Tot slot zijn er diverse multidisciplinaire controleacties gehouden met onder andere Politie en Belastingdienst. Uit bovengenoemde maatregelen blijkt dat er bij de lokale partners concrete inzet op dit onderwerp wordt geleverd.

4. Beslag leggen op crimineel vermogen

De motie Van Nispen/Recourt 29 911, nr. 144, verzoekt de mogelijkheid, zo snel mogelijk na arrestatie crimineel vermogen te bevriezen, te verkennen. De motie Groothuizen c.s. Kamerstuk 34 725 VI, nr. 10 verzoekt te bewerk-

⁶ Kamerstuk 29 911, nr. 134

stelliging dat het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten zich committeren aan de verhoogde doelstelling voor wat betreft waardebeslag.

Beide moties ondersteunen staand beleid. De wet biedt de mogelijkheid om bij het bestaan van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit (conservatoir) beslag te leggen op crimineel vermogen. In geval van een arrestatie (aanhouding) is er sprake van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit en is er een wettelijke grondslag voor het in beslag nemen van crimineel vermogen. In het kader van het ketenprogramma afpakken is er in de uitvoering meer nadruk komen te liggen op het leggen van (conservatoir) beslag in een zo vroeg mogelijk stadium van een strafrechtelijk onderzoek, om te voorkomen dat crimineel vermogen buiten het zicht van Justitie wordt gebracht. Sinds 2013 is er voor 1171 miljoen euro conservatoir beslag gelegd. Daarmee hebben politie, BOD'en en het OM 196 miljoen euro meer aan conservatoir beslag gelegd dan de norm die deze diensten zich tot doel hadden gesteld. Juist daarom is er voor gekozen de beslagnorm medio 2017 te verhogen van 2% naar 5% van de strafzaken waarin beslag in de regel opportuun kan zijn. Deze verhoging is bedoeld om de keten scherp te houden op het conservatoir beslag en zo het beslag te maximaliseren.

De motie Buitenweg e.a. Kamerstuk 29 911, nr. 162, verzoekt onderzoek te doen naar effectieve en rechtstatelijk verantwoorde mogelijkheden om vermoedelijke criminele vermogensposities zo snel mogelijk en liefst buiten medeweten van potentiële verdachten voorafgaande aan een strafrechtelijk onderzoek te bevriezen. Ik zal de uitvoering van deze motie betrekken bij een voorgenomen onderzoek naar internationale good practices ten aanzien van het traceren, bevriezen en confisceren van criminele vermogens en de toepasbaarheid van die good practices in het Nederlandse systeem.

5. Toereikendheid afpakinstrumentarium

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft verzocht de Kamer een reactie te doen toekomen op het bericht «Drugscriminelen mogen geld houden omdat justitie er zootje van maakte» en daarbij aan te geven of het openbaar ministerie bijzondere beperkingen ervaart bij de plukwetgeving en hoe voorkomen kan worden dat criminelen profiteren vanwege eventuele gemaakte fouten. In dit verband wijs ik ook op de Kamervragen betreffende de samenwerking tussen OM en belastingdienst en het genoemde bericht zoals ik die onlangs heb beantwoord.⁷

Het afpakken van crimineel vermogen is een speerpunt voor het OM, Politie en bijzondere opsporingsdiensten. Ook de Belastingdienst schenkt binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit speciale aandacht aan de fiscale invordering. Zoals hiervoor aangegeven, is de afgelopen jaren geïnvesteerd in capaciteit, deskundigheid en wetgeving om met het afpakinstrumentarium meer effect te kunnen bereiken. De ontwikkeling van het afpakken staat evenwel niet stil en ervaringen uit de praktijk of wetenschappelijke inzichten, moeten worden aangegrepen om te zien waar iets beter kan. In dat kader bestaat het voornemen om voornoemd onderzoek naar good practices door het WODC te laten uitvoeren. Daarnaast wordt in het kader van het USB-traject (Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen, hetgeen ziet op het stroomlijnen van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen) en de modernisering van het wetboek van Strafvordering verkennend gekeken naar mogelijke doorontwikkelingen van het afpakinstrumentarium. Ik zal het OM en de

⁷ Vragen van het lid Van Nispen (SP), Aankhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 559

betrokken ketenpartners nauw betrekken bij het onderzoek en de verkenningen en daarbij tevens bezien of ervaringen uit de praktijk of wetenschappelijke inzichten aanleiding geven het huidige instrumentarium door te ontwikkelen.

6. Intensivering afpakken crimineel vermogen

Het kabinet Rutte II heeft voor 2018 eenmalig 30 miljoen euro extra beschikbaar gesteld om de aanpak van het afpakken van crimineel vermogen te versterken, waarbij ook aandacht is voor de verbetering van de registratie van opbrengsten bij het integraal afpakken. Momenteel wordt met het OM, de Belastingdienst, de politie, de FIOD en de regioburgemeesters bezien hoe aan deze investering optimaal vorm kan worden gegeven.

7. Concluderend

Het afpakken van crimineel vermogen is en blijft een belangrijk middel bij de bestrijding van criminaliteit. Om de aanpak verder te versterken is er de afgelopen jaren geïnvesteerd in capaciteit en deskundigheid bij de betrokken organisaties, is de samenwerking geïntensiveerd en is tevens het strafrechtelijk instrumentarium uitgebreid. Het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten zoeken daarbij nadrukkelijk de samenwerking op met andere overheidspartijen. Ook in Europees en internationaal verband wordt ingezet op een verdere versterking van de samenwerking bij het afpakken van crimineel vermogen. In overleg met de betrokken organisaties wordt doorlopend bezien of het beleid op onderdelen verder kan worden versterkt.

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