

# Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen

Veel gezaaid en beperkt geoogst

2022



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

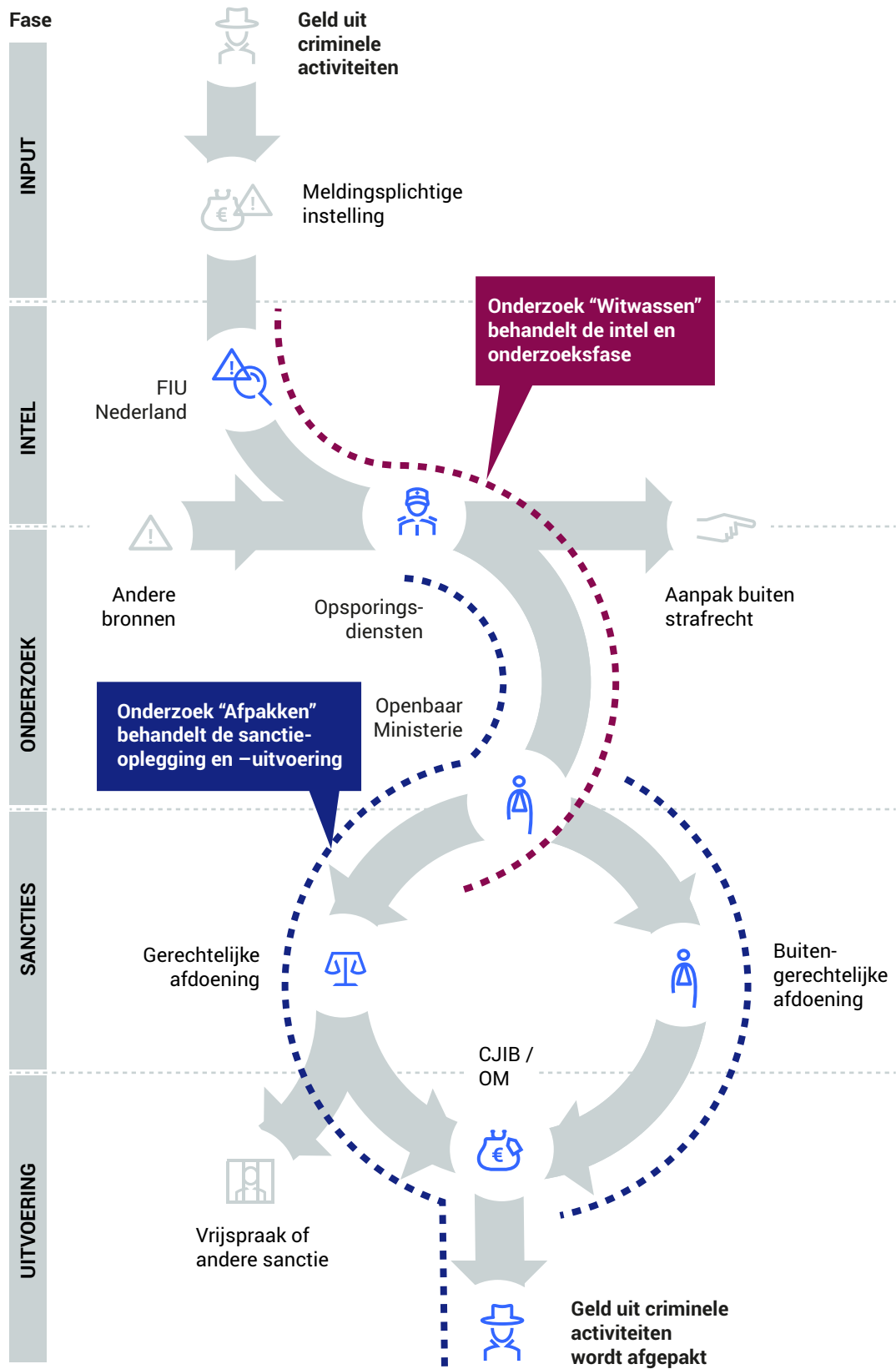
Dit rapport gaat over de resultaten die sinds 2010 zijn bereikt met het overheidsbeleid om zoveel mogelijk crimineel verworven vermogen 'af te pakken'. Er is sindsdien namelijk meermaals extra budget beschikbaar gesteld, mede in de verwachting dat dit extra budget extra opbrengsten zou genereren. Wij onderzochten of de gestelde financiële doelstellingen zijn bereikt en welke achtergronden daarmee samenhangen.

Parallel aan dit onderzoek deden we twee onderzoeken naar aanverwante thema's. In het kader van ons Verantwoordingsonderzoek over 2021, dat wij op 18 mei 2022 publiceerden, hebben wij het beheer van de afgepakte gelden en goederen onderzocht. Wij gingen na of er in dat jaar voldoende vooruitgang is geboekt in het correct bewaren en administreren van die gelden en goederen. Dit onderzoek betrof een deel van de afpakketen vanuit het perspectief van het financieel beheer.

Daarnaast hebben we onderzoek verricht naar de bestrijding van witwassen. Inkomsten uit criminele activiteiten worden via speciale constructies onderdeel van reguliere economische en maatschappelijke activiteiten, hetgeen ondermijnende gevolgen kan hebben voor de rechtstaat. Bij de bestrijding van witwassen neemt het strafrechtelijk afpakken een belangrijke plaats in. Zo kan witwassen resulteren in rechtszaken waarbij het witgewassen voorwerp en/of geld van de dader wordt 'afgepakt'.

Zowel bij de bestrijding van witwassen als bij het afpakken van crimineel vermogen moeten diverse organisaties in een keten samenwerken (zie figuur). Bij 'Witwassen' onderzochten we het eerste deel van de keten, bij 'Afpakken' juist het tweede deel. Beide onderzoeken zijn daarom in onderlinge samenhang uitgevoerd en onze publicaties verschijnen op dezelfde dag. Het volgende beeld illustreert het verband tussen beide onderzoeken.

## Samenhang tussen rapporten Bestrijden Witwassen en Strafrechtelijk Afpakken van de Algemene Rekenkamer



# Inhoud

## 1. Samenvatting | 6

## 2. Over dit onderzoek Afpakken crimineel vermogen | 12

2.1 Aanleiding | 12

2.2 Context | 13

2.3 Onderzoeksvraag | 17

2.4 Leeswijzer | 17

## 3. Resultaten intensiveringen afpakken crimineel vermogen | 18

3.1 Onze bevindingen in het kort | 18

3.2 Typering intensiveringen | 19

3.3 Stapeling intensiveringen en meeropbrengsten | 21

3.4 Extra budget 'terugverdiend' | 23

3.5 Verwachte meeropbrengsten niet behaald | 24

3.6 Vooruitzichten afpakzaken veranderen niet | 25

## 4. Verklaringen bij bereikte afpakresultaten | 29

4.1 Onze bevindingen in het kort | 29

4.2 Afpakzaken vragen tijd en zijn ingewikkeld | 30

4.3 Informatie over strafrechtelijk afpakken onvoldoende beschikbaar | 31

4.4 Intensiveringen slecht onderbouwd en geëvalueerd | 32

4.5 Afpakketen functioneert gebrekkig | 34

## 5. Conclusies en aanbevelingen | 38

5.1 Hoofdconclusie | 38

5.2 Deelconclusies | 38

5.3 Aanbevelingen aan de minister van JenV | 42

5.4 Ten slotte | 43

## **6. Reactie minister van JenV met nawoord Algemene Rekenkamer | 44**

6.1 Bestuurlijke reactie minister van JenV | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 47

## **Bijlagen | 48**

Bijlage 1 Reactie op onze conclusies en aanbevelingen | 48

Bijlage 2 Toelichting strafrechtelijk afpakken | 50

Bijlage 3 Methodische verantwoording | 57

Bijlage 4 Gebruikte literatuur | 64

Bijlage 5 Gebruikte afkortingen | 66

Bijlage 6 Eindnoten | 67



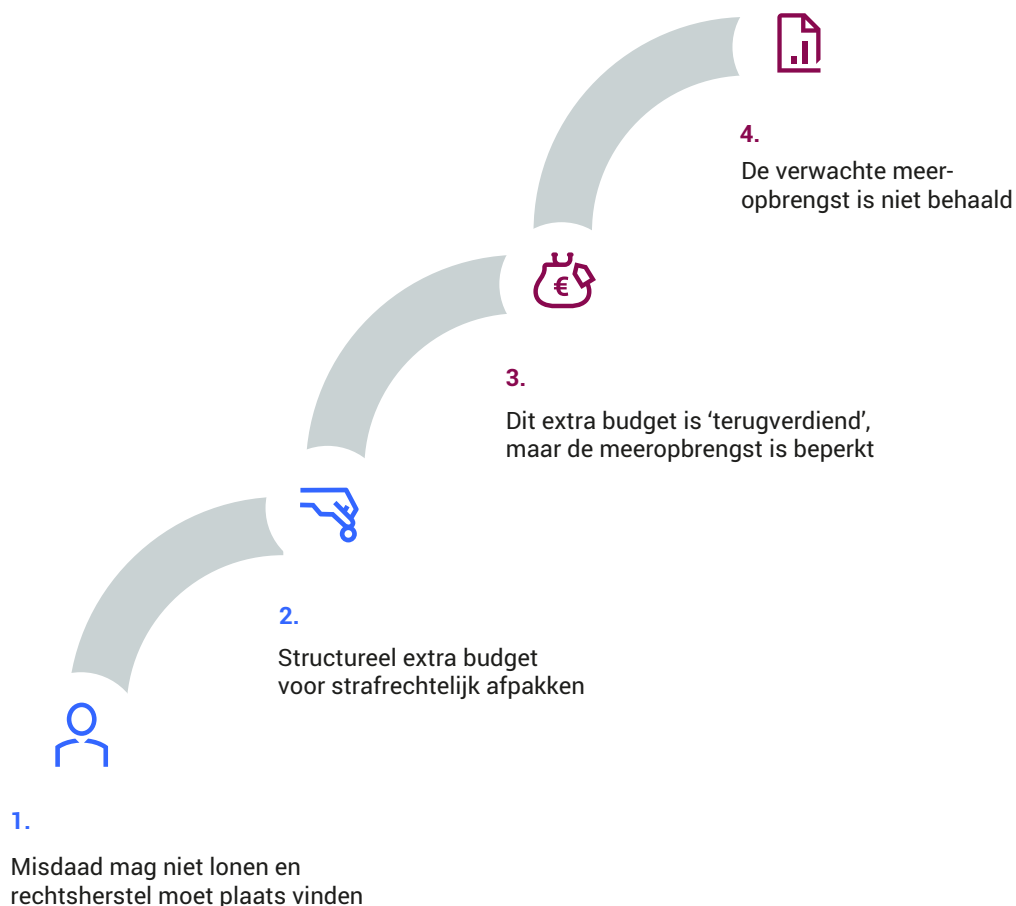
1.

# Samenvatting

Onder het motto ‘misdad mag niet lonen’ hebben de opeenvolgende ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) sinds 2010 cumulatief tenminste € 634,1 miljoen geïnvesteerd om meer crimineel verworven vermogen af te pakken. Het kabinet-Rutte IV wil de jacht op crimineel geld voortzetten. Wij zijn nagegaan of het extra budget dat via 5 intensiveringen hiervoor in de periode 2010-2021 beschikbaar kwam, heeft geresulteerd in het afpakken van méér crimineel vermogen. De verwachting van de minister van JenV was namelijk dat met dat extra budget meer euro’s aan crimineel vermogen afgepakt konden worden (meeropbrengst).

Wij concluderen dat de politieke ambities groot waren, maar dat de realisaties achter bleven bij de door de minister van JenV gewekte verwachtingen (figuur). Het extra budget is tenminste ‘terugverdiend’, maar de gerealiseerde meeropbrengsten bleven beperkt. Dit is teleurstellend, omdat in dezelfde periode de minister het via ruimere wet- en regelgeving en beleid eenvoudiger maakte om crimineel vermogen af te pakken. Er is door de minister van JenV dan ook ‘veel gezaaid en beperkt geoogst’. Door de stapeling van de intensiveringen, maar vooral door een gebrek aan coherente registratie, evaluatie en archivering was het voor ons niet mogelijk om vast te stellen of het extra budget effectief en efficiënt is besteed.

## Intensiveringen leiden niet tot de verwachte meeropbrengsten



## Onze conclusies

### Financiële doelen zijn beperkt gehaald

Over de 5 onderzochte intensiveringen concluderen wij dat:

- het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen (cumulatief) dat in de periode 2010-2021 beschikbaar kwam, met de ontvangsten uit normale afpakzaken van € 740,3 miljoen is 'terugverdiend'; het betreft hier afpakzaken, exclusief hoge en bijzondere transacties, zoals die met bepaalde banken vanwege de structurele overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme;
- in de tweede helft van de periode 2010-2021 de jaarlijkse realisatie steeds verder achter raakte op de meeropbrengsten, zoals deze door de minister verwacht werden; vanaf 2019 ligt dit verschil boven € 100 miljoen structureel per jaar;
- sinds 2015 de jaarlijkse gemiddelde ontvangsten die voortkomen uit normale afpakzaken gemiddeld op € 83 miljoen liggen; er lijkt een lichte stijging zichtbaar;

- op middellange termijn onze verwachting is dat de totale opbrengsten uit normale afpakzaken amper zullen toenemen, dit onder gelijkblijvende omstandigheden; de positieve trend na 2017 van het aantal nieuwe afpakzaken en van een kortere doorlooptijd van kortdurende afpakzaken is omgebogen naar een negatieve trend; beslagleggingen en de opbrengst per afpakzaak zijn het afgelopen decennium redelijk stabiel tot licht stijgend gebleven.

Voor de afbakening van ons onderzoek en voor de methodische verantwoording met berekeningsgrondslag en begrippenkader verwijzen wij naar bijlage 2 en 3.

### **Inzet extra budget niet navolgbaar**

De vraag blijft ook na ons onderzoek open staan hoe het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen is ingezet, en dus hoe effectief en efficiënt dat gebeurde. Ten eerste zijn de financiële doelen beperkt gehaald, zoals hiervoor aangegeven. Ten tweede ontbreekt een directe oorzaak-gevolg relatie tussen de intensiveringen en de (financiële) resultaten vanwege de stapeling van diverse maatregelen, is er geen coherente registratie van afpakzaken en resultaten, zijn evaluaties amper uitgevoerd en beschikken het ministerie en het OM niet over de benodigde informatie om deze vraag eigenstandig te beantwoorden.

### **Informatievoorziening bij Ministerie van JenV en OM niet op orde**

De huidige informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en het OM is niet op orde en voldoet niet aan de eisen die de Archiefwet 1995 stelt. Informatie voor beleidsontwikkeling ontbreekt, zoals evaluaties. De wel aanwezige informatie is onderling niet consistent en toegankelijk, omdat de ketenpartners ieder afzonderlijk beschikken over voor hen relevante informatie op een specifiek aspect dat is vastgelegd in een eigen dataset met eigen definities en meetmethoden op eigen IT-systemen. Dit leidt ertoe dat een integraal beeld van de resultaten van het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen ontbreekt, in het bijzonder van de intensiveringen. Dit bemoeilijkt de parlementaire behandeling en controle van strafrechtelijk afpakken.

### **De beperkte financiële resultaten worden beïnvloed door gebrekkige ketenwerking**

Voor een succesvol strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen dienen beleid en uitvoering op elkaar afgestemd te zijn. Daar de uitvoering in een keten plaatsvindt, is de kracht van die keten afhankelijk van het optimaal functioneren van alle schakels; de zwakste schakel bepaalt het tempo van de gehele afpakketen. Door de onderstaande 2 factoren bleven de ambities van de minister hoog en werden in het verlengde daarvan de financiële doelen niet bijgesteld:

- Intensiveringen zijn niet navolgbaar: de inzet en gevolgen van de 5 intensiveringen zijn voor de minister en het parlement niet navolgbaar, omdat onderbouwing,



monitoring en evaluatie van de intensiveringen ontbreken; hierdoor konden de ambities, de financiële doelen en de uitgangspunten van de intensiveringen niet bijgesteld worden.

- Integrale aanpak tussen de betrokken ketenpartners (zoals opsporingsdiensten, OM en CJIB) is nauwelijks zichtbaar: van een effectieve samenhang tussen beleid en uitvoering is in de afpakketen onvoldoende sprake; het ontbreekt aan ketenperspectief met betrekking tot sturing en uitvoering; de minister van JenV nam niet het initiatief om een integrale aanpak tot stand te (laten) brengen en om besluiten te (laten) nemen.

## Onze aanbevelingen aan de minister van JenV

Het onlangs aangetreden kabinet-Rutte IV heeft ook grote ambities als het gaat om het afpakken van crimineel vermogen. Wij adviseren de minister van JenV om eerst de basis van de afpakketen op orde te brengen. Vervolgens kan verder worden gebouwd aan de hand van de ambities van het kabinet.

Concreet bevelen wij de minister van JenV aan:

- Treed in overleg met het College van procureurs-generaal over het structureel verbeteren van de gehele afpakketen. Bespreek de wijze waarop meer samenhang tussen beleid en uitvoering aangebracht kan worden en leid daar realistische financiële doelen van af. Betrek daarbij ook de andere ketenpartners.
- Neem het initiatief voor het samen (laten) komen van effectief beleid en een effectieve uitvoering; zorg daarbij dat besluiten worden genomen. Versterk de afpakketen op lange termijn en neem het initiatief om te (laten) bepalen op welke wijze de basis op orde komt, waarna de ambities uitvoerbaar worden.
- Breng de informatievoorziening over de doelen en de resultaten bij het Ministerie van JenV en het OM op orde, zodat alle benodigde informatie beschikbaar, geordend en toegankelijk is. Formuleer één financiële doelstelling aangaande de te realiseren ontvangsten vanuit het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen. Werk deze consistent uit voor de afzonderlijke ketenpartners en monitor deze over de gehele keten.

### Ten slotte

Dit onderzoek gaat over intensiveringen en meeropbrengsten bij beleid en uitvoering van af te pakken crimineel vermogen. Hoewel de term 'terugverdienen' regelmatig gebruikt wordt, mag hier niet uit worden afgeleid dat naar de mening van de Algemene Rekenkamer het 'terugverdienen' van ingezette publieke middelen hier een eigenstandige factor van beoordeling is geweest. Het kan een legitieme politieke doelstelling

zijn om meer publiek geld in te zetten bij de bestrijding van criminaliteit zonder dat zich dat dan 'terugverdient' via het afpakken. Dat is niet aan ons.

Het is echter de politieke ambitie en de uitgesproken verwachting van de minister van JenV dat extra budget zou leiden tot drie maal zo hoge inkomsten, die tot dit onderzoek naar de effectiviteit van beleid en uitvoering hebben geleid.

## Reactie minister van Justitie en Veiligheid

De minister van JenV is ons zeer erkentelijk voor het onderzoek dat wij uitvoerden naar het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen in Nederland. Onze conclusies zijn stevig en geven stof tot nadenken voor haar en de ketenpartners. Het wordt gewaardeerd dat wij oog hadden voor de verbeteringen die zijn doorgevoerd, de complexiteit van afpakzaken en de uitdagingen van ketensamenwerking. Het conceptrapport bevat enkele waardevolle aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het verder versterken van het proces rond het strafrechtelijk afpakken. Deze zijn duidelijk maar ruim geformuleerd, waardoor er ruimte is om oplossingen te zoeken die realistisch zijn, daadwerkelijk bijdragen én die recht doen aan de (eigenstandige) posities van de ketenpartners en aan de sturingsrelatie met JenV.

Desalniettemin voegt de minister op bepaalde onderdelen context of nuancering toe om de conclusies en aanbevelingen in breder perspectief te plaatsen. Twee belangrijke punten die de minister noemt zijn de beperkte financiële reikwijdte van het onderzoek en de complexe sturingsmechanismen van de minister van JenV op de afpakketen.

## Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV onderkent in haar reactie onze conclusies en zij geeft aan dat zij met onze aanbevelingen de afpakketen verder gaat versterken. De minister benadrukt dat zij daarbij alleen de bevoegdheid heeft om te sturen op het beheer van de afpakketen. Wij vinden dat de minister hiermee een beperkte invulling geeft aan haar sturingsmogelijkheden. Immers: de minister kan tevens prioriteren in de taakuitvoering van de Nationale Politie en de minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM.

Het afpakken van crimineel vermogen is in het rijksbeleid een instrument om georganiseerde criminaliteit en ondermijning tegen te gaan. Daarvoor dienen realistische en heldere afpakdoelstellingen in samenhang te zijn met de prioriteiten in de taakuitvoering. De minister is dan in staat om in de begroting van het Ministerie van JenV de benodigde financiële en personele middelen te vragen aan het parlement. Op deze wijze ontstaat een lerende praktijk met een beleidsrijke verantwoording, waarin de resultaten van het afpakbeleid kunnen worden afgezet tegen de ingezette instrumenten.

## 2.

# Over dit onderzoek Afpakken crimineel vermogen

### 2.1 Aanleiding

Het afpakken van crimineel vermogen staat al een aantal decennia op de politieke agenda. Vanuit twee perspectieven wordt dit streven gevoed: dat misdaad niet mag lonen en dat rechtsherstel moet plaatsvinden. Verschillende kabinetten en ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) investeerden in het afpakken van meer crimineel vermogen.<sup>1</sup> Op meerdere momenten kwam er extra budget beschikbaar om meer crimineel vermogen te kunnen afpakken. Het kader bevat voorbeelden van de verwoording van de ambities.

#### Ambities van de minister(s): aantal quotes

- 2011

“Het is de ambitie van dit Kabinet dat zoveel mogelijk financieel voordeel wordt afgepakt. Misdad mag niet lonen. De doelstellingen worden aangescherpt en waar nodig wordt extra capaciteit ingezet en worden handhavende instrumenten versterkt” (VenJ, 2011).

- 2017

“de Minister van Financiën en ik staan welwillend tegenover het idee dat je in het afpakken van crimineel vermogen kunt investeren tegen de achtergrond van de daaruit te verwachten opbrengsten” (VenJ, 2017).

“Het afpakken van crimineel vermogen is een prioriteit van het kabinet en het stuurt met het ketenprogramma afpakken dan ook op ambitieuze doelstellingen” (VenJ, 2018).

- 2021

“...om het verdienmodel van criminelen harder aan te pakken door de jacht op crimineel geld te intensiveren” (Coalitieakkoord, 2021).

In 2012 deden wij onderzoek naar de onderbouwing van de extra opbrengsten die verwacht werden vanuit het *Ketenprogramma Afpakken* (AR, 2013). Wij kwamen toen tot de conclusie dat de daarin genoemde doelstelling niet realistisch was, namelijk dat iedere extra geïnvesteerde euro driemaal zoveel aan afpakken zou opbrengen. Een jaar later stelden wij vast dat de verhouding tussen het extra budget en de opbrengsten niet meer navolgbaar was (AR, 2014). Daardoor konden wij niet vaststellen of de doelstelling gerealiseerd werd.

Hoe is deze situatie na bijna tien jaar? Dit onderzoek geeft daarop antwoord. Wij beschrijven daartoe eerst de context van het afpakken van crimineel vermogen en preciseren de onderzoeksvraag. Hiervoor verwijzen wij ook nadrukkelijk naar bijlage 2 en 3. Bijlage 2 bevat naast de toelichting op het strafrechtelijk afpakken tevens de afbakening van ons onderzoek. Bijlage 3 bevat de methodische verantwoording met onze berekeningsgrondslag en het door ons gebruikte begrippenkader.

## 2.2 Context

### 2.2.1 Beleid

In Nederland worden vele miljarden euro's witgewassen. Uit een van de meest recente onderzoeken naar de omvang van witwassen blijkt dat in 2014 in Nederland criminelen naar schatting € 16 miljard per jaar witwasten (Unger et al., 2018).<sup>2</sup> Het betreft gelden die dus in potentie afgepakt kunnen worden. In 2010 werd slechts € 55 miljoen afgepakt. Tegelijkertijd werd de sterke toename van georganiseerde, ondermijnende misdaad alsmede de veel voorkomende criminaliteit zichtbaar. Tegen deze achtergrond zette de minister van JenV verschillende instrumenten in om meer crimineel vermogen te kunnen afpakken. Wij beperken ons in dit onderzoek tot instrumenten op het strafrechtelijk rechtsgebied (zie bijlage 2 voor toelichting). Wet- en regelgeving werden verruimd, nieuw beleid en extra geld kwamen beschikbaar, doelstellingen werden geformuleerd en overleg tussen ketenpartners kwam op gang. Per september 2020 is op het Ministerie van JenV het directoraat-generaal Ondermijning (DGO) ingericht voor onder andere regie op de afpakketen.

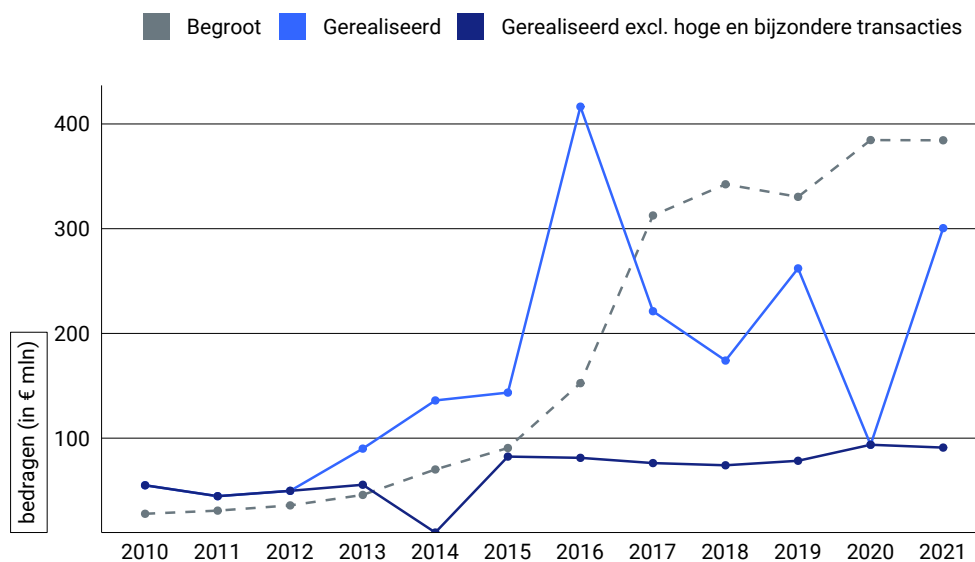
### 2.2.2 Ontvangsten

Op artikel 33 *Veiligheid en criminaliteitsbestrijding* van de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van JenV staan respectievelijk de begrote en de gerealiseerde

ontvangsten met betrekking tot strafrechtelijk afpakken (zie figuur 1). Deze bedragen omvatten de ontvangsten uit transacties, ontnemingen, schikkingen, strafbeschikkingen met afpakcomponent en verbeurdverklaringen (zie bijlage 2).

**Figuur 1.** *Begrote en gerealiseerde ontvangsten uit strafrechtelijk afpakken, 2010-2021*

**De begrote ontvangsten zijn niet gerealiseerd**



Bron: Ministerie van JenV, OM.

De figuur laat een sterke stijging van de begrote ontvangsten zien. Deze ramingen weerspiegelen de door de Ministeries van JenV en van Financiën overeengekomen verwachte opbrengsten. Wij constateerden eerder dat de onderbouwing van de raming 2013-2016 niet voldeed aan onze kwaliteitsnormen (AR, 2017).

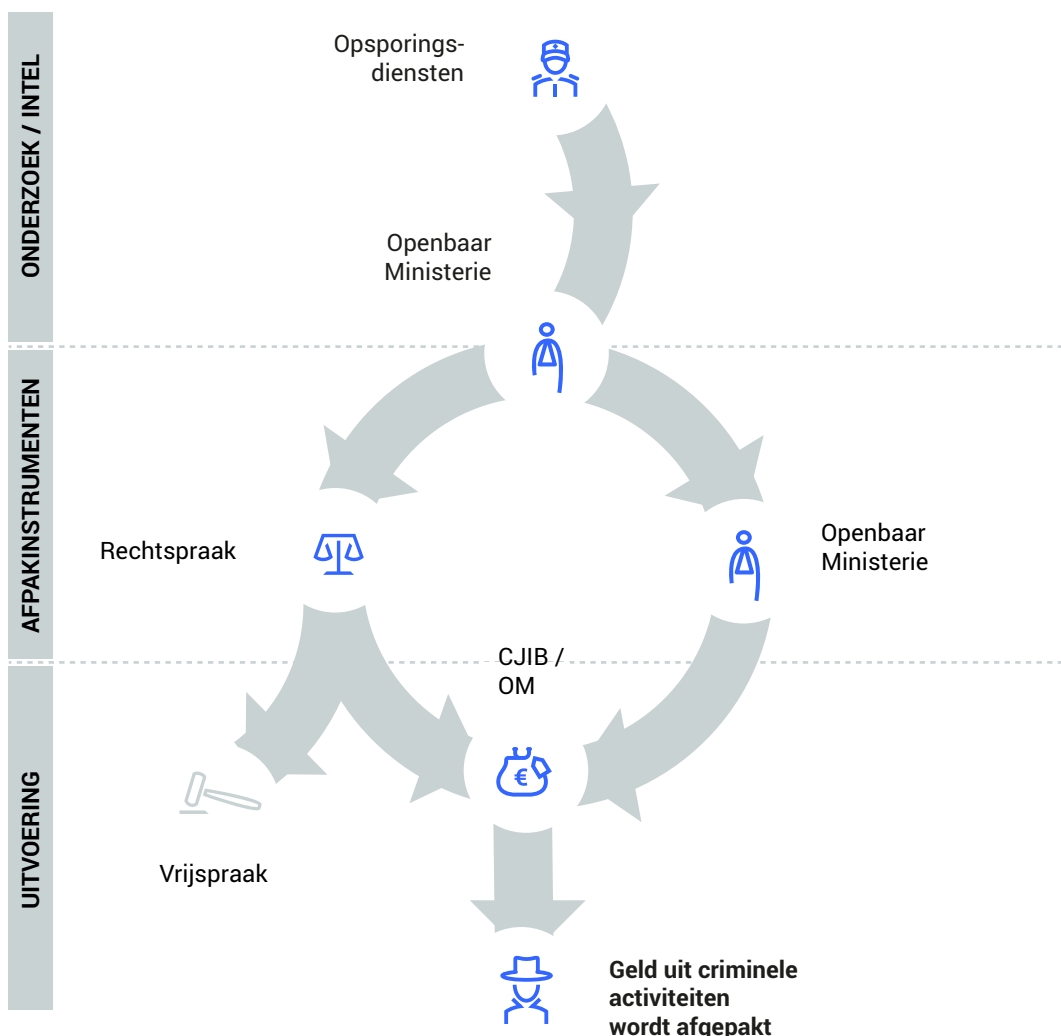
De gerealiseerde ontvangsten blijken afhankelijk van eenmalige hoge en bijzondere transacties; deze staan expliciet in de (supplettoire) begrotingen en jaarverslagen genoemd. In de periode 2010-2021 ging het om 8 van deze transacties.<sup>3</sup> De ontvangsten uit normale afpakzaken, exclusief de genoemde transacties, blijven sinds 2015 redelijk stabiel. De ontvangsten uit normale afpakzaken hangen namelijk samen met de intensiveringen; het zijn ook de normale afpakzaken waaraan wij de meeropbrengsten relateren. In § 3.2 lichten wij dat nader toe.

### 2.2.3 Afpakketen

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het afpakbeleid en moet erop toezien dat dit doeltreffend en doelmatig is. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft tot taak om verdachten met crimineel vermogen op te sporen en te vervolgen. Daarnaast dient het OM zorg te dragen voor een effectieve aanpak van het strafrechtelijk afpakken, waarbij ketensamenwerking centraal staat.

**Figuur 2.** Opzet van de afpakketen

### Verskillende uitvoeringsorganisaties in de afpakketen



Het strafrechtelijk afpakken wordt in een keten uitgevoerd (zie figuur 2 en het voorbeeld op volgende pagina). Figuur 2 is daarbij een nadere specificatie van de figuur zoals in het Vooraf opgenomen.<sup>4</sup> Daarbij werken de ketenpartners ieder binnen de eigen wettelijke kaders.<sup>5</sup>

In principe ligt aan elke afpakzaak een financieel onderzoek ten grondslag, dit als initieel onderzoek of als onderdeel van het opsporingsonderzoek. Dit financieel onderzoek wordt verzorgd door het OM, de Nationale Politie en/of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en andere opsporingsdiensten. De officier van justitie bepaalt mede op basis van het financieel onderzoek de effectieve manier om dat vermogen daadwerkelijk te kunnen afpakken. Per zaak kan gekozen worden voor één of meer afpakinstrumenten (zie bijlage 2). Afhankelijk van het gekozen afpakinstrument wordt de zaak onder de rechter gebracht dan wel tussen OM en verdachte afgedaan.

Het OM zorgt er voor dat de verschuldigde bedragen door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) worden geïnd of in bepaalde gevallen door het OM zelf. Om daadwerkelijk deze gelden te innen is het leggen van conservatoir beslag een belangrijk instrument. Er wordt dan beslag gelegd op vermogen van de verdachte, zodat voldaan kan worden aan een later op te leggen betalingsverplichting (zie ook bijlage 2). De ontvangsten worden momenteel opgenomen in de algemene middelen.<sup>6</sup>

#### Voorbeeld van een eenvoudige afpakzaak



De verdachte begon in mei 2015 met het kweken en verkopen van hennep. Daarvoor had hij een illegale stroomaftakking in zijn huis laten aanleggen. Nadat de eerste oogst in augustus 2015 niet uitpakte zoals hij wilde, stopte hij ermee. Hij liet echter de restanten van de kwekerij staan.



In juli 2018 kwam er bij de politie een aangifte binnen over een illegale aftakking in een huis. De politie stuitte in het huis op zowel de aftakking als de restanten van de kwekerij.



Op 8 augustus 2018 legde verdachte een bekennende verklaring af en werd door het OM een ontnemingsrapportage opgesteld. Op basis van een standaardberekening is vastgesteld hoeveel geld de verdachte met zijn hennepsteelt had verdiend. Dat was circa € 10.000. Om te garanderen dat de verdachte kon terugbetalen, legde het OM op 1 maart 2019 beslag op zijn bestelbus.



Op 5 juli 2019, een jaar na de aangifte, deed de politierechter uitspraak. De verdachte werd schuldig bevonden en moest het vastgestelde bedrag van € 10.000 aan de Staat betalen. Dit kon hij doen door zijn in beslag genomen bestelbus door de Staat te laten verkopen



De verdachte was dus veroordeeld om € 10.000 aan de Staat te betalen. Hij koos ervoor om zijn bestelbus als het ware terug te kopen van de Nationale Politie en betaalde tevens een deel rente over de waarde van deze bus. Op 5 oktober 2019 was het gehele door de politierechter opgelegde bedrag betaald.



## 2.3 Onderzoeksvraag

Sinds 2010 heeft de minister van JenV op verschillende momenten extra budget beschikbaar gesteld om langs strafrechtelijke weg meer crimineel vermogen te kunnen afpakken. Onze hoofdvraag is of dit extra budget de door de minister verwachte meeropbrengsten opleverde, mede gelet op het karakter van de intensiveringen.

Wij onderzochten 5 intensiveringen over de periode 2010-2021:<sup>7</sup>

- Versterkingsprogramma Financieel-Economisch Opsporen Politie, kortweg Versterkingsprogramma FinEC Politie, gestart in 2008;
- Ketenprogramma Afpakken, inclusief Taskforce B5 Brabant, gestart in 2011;
- Afpakken Crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam, gestart in 2016;
- Intensivering in FIOD en OM in het kader van bestrijding corruptie en witwassen, gestart in 2016;
- Eenmalige intensivering van het kabinet-Rutte II, looptijd 2018-2022.

## 2.4 Leeswijzer

Het antwoord op onze onderzoeksvraag staat in hoofdstuk 3. De achtergronden daarvan beschrijven wij in hoofdstuk 4.<sup>8</sup> Onze conclusies en aanbevelingen presenteren wij in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de reactie van de minister van JenV en het nawoord dat wij naar aanleiding daarvan opstelden.

# 3.

## Resultaten

# intensiveringen afpakken crimineel vermogen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onze onderzoeksvraag: is de door de minister verwachte meeropbrengst die samenhangt met de 5 intensiveringen voor het afpakken van crimineel vermogen behaald? Wij typeren daartoe eerst de intensiveringen. Daarna beantwoorden wij onze vraag vanuit 3 perspectieven:

- het terugverdienen van het extra beschikbaar gekomen budget;
- het realiseren van de door de minister verwachte meeropbrengst;
- de ontwikkeling van de opbrengst per afpakzaak.

### 3.1 Onze bevindingen in het kort

De 5 intensiveringen waren gericht op vergroting van de bewustwording van het maatschappelijk belang van afpakken en op versterking van de personele capaciteit op de werkvloer van bijvoorbeeld OM, Nationale Politie en FIOD om meer crimineel vermogen te kunnen afpakken. Deze resulteerden in een stapeling van structureel extra budget en daarmee ook in een stapeling van verwachte structurele meeropbrengsten van af te pakken crimineel vermogen. Voor de afbakening van ons onderzoek en voor de methodische verantwoording met onze berekeningsgrondslag en ons begrippenkader verwijzen wij naar bijlage 2 en 3.

Uit ons onderzoek blijkt dat de verwachtingen te hoog gegrepen waren als naar de financiële resultaten gekeken wordt:

- het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen (cumulatief) dat in de periode 2010-2021 beschikbaar kwam, is met de ontvangsten uit normale afpakzaken van € 740,3 miljoen 'terugverdiend';

- de realisatie van de door de minister verwachte meeropbrengsten raakte in de tweede helft van de periode 2010-2021 steeds verder achter op de verwachte meeropbrengsten; vanaf 2019 ligt dit verschil boven € 100 miljoen structureel per jaar;
- in het verlengde daarvan liggen sinds 2015 de jaarlijkse gemiddelde ontvangsten die voortkomen uit normale afpakzaken rond € 83 miljoen; er lijkt een lichte stijging zichtbaar;
- wij verwachten op grond van ons onderzoek dat de ontwikkelingen bij afpakzaken op middellange termijn niet zullen leiden tot hogere totale opbrengsten, dit bij gelijkblijvende omstandigheden.

### 3.2 Typering intensiveringen

De 5 intensiveringen die wij selecteerden voor ons onderzoek hadden volgens de minister tot doel om:

- bewustwording van het maatschappelijk belang van ‘afpakken’ op de werkvloer van bijvoorbeeld OM, Nationale Politie en FIOD te verbeteren;
- financieel-economische recherche bij en de samenwerking tussen de ketenpartners te versterken.

Bij deze doelen stelde de minister de ondermijnende criminaliteit en het witwassen van gelden door criminelen centraal. De 8 hoge en bijzondere transacties hebben een andere achtergrond (zie bijlage 3). Zo hadden de ING Bank N.V. en ABN AMRO Bank N.V. verzuimd transacties die gelinkt waren aan witwassen te melden bij de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU-NL), waarmee zij de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) structureel overtraden. In ons onderzoek naar de bestrijding van witwassen (AR, 2022a) gaan wij nader in op inspanningen van publieke organisaties om signalen van meldingsplichtige instellingen nader te onderzoeken en waar nodig op te volgen.

In dit onderzoek naar het strafrechtelijk afpakken relateren wij de meeropbrengsten die samenhangen met de intensiveringen dan ook aan normale afpakzaken, dus exclusief de ontvangsten die voortkomen uit de hoge en bijzondere transacties. Wij rekenen deze transacties daarom niet mee als opbrengst van het afpakken van crimineel verdiend vermogen.

De ministers van JenV stelden het extra geld uit de 5 intensiveringen stapsgewijs via de begrotings- en verantwoordingscyclus beschikbaar. Het parlement ging akkoord met die extra budgetten en met de voorgespiegelde extra te verwachten

ontvangsten. Uit ons onderzoek blijkt dat in de gehele periode tenminste € 634,1 miljoen (cumulatief) extra budget beschikbaar kwam (zie kader). Bij 4 van de 5 intensiveringen werd het budget in de loop der jaren structureel; na de opbouwfasen leidt dit tot € 66,6 miljoen extra structureel budget per jaar.

Bij 3 van de 5 intensiveringen werden door de minister meeropbrengsten verwacht. Hierover is het parlement in algemene termen geïnformeerd. De minister legde deze meeropbrengsten op aan de ketenpartners en ze zijn in interne documenten vastgelegd. Daarin staan per jaar de te verwachte meeropbrengsten, onder andere als afgeleide van een opbrengstenratio van tenminste 1:3, dat betekent dat € 1 extra budget € 3 of € 4 opbrengt. Paragraaf 4.4 gaat in op de onderbouwing van de opbrengstenratio.

#### Financiële typering 5 intensiveringen

<i>Intensivering</i>	<i>Budget per jaar, na opbouwfase</i>	<i>Totaal extra budget 2010-2021</i>	<i>Opbrengsten ratio</i>
1 Versterkingsprogramma FinEC Politie, sinds 2008	Structureel € 23,6 miljoen	€ 279,8 miljoen	geen
2 Ketenprogramma Afpakken, inclusief Taskforce B5 Brabant, sinds 2011	Structureel € 20 miljoen Incidenteel € 2 miljoen	€ 207 miljoen	1:3
3 Afpakken Crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam, sinds 2016	Structureel € 3 miljoen	€ 18 miljoen	1:3
4 Intensivering in FIOD en OM; bestrijding corruptie en witwassen, sinds 2016	Structureel € 20 miljoen	€ 99,3 miljoen	1:4
5 Intensiveringkabinet-Rutte II, 2018-2022	Incidenteel totaal € 30 miljoen	€ 30 miljoen	geen
Totaal	Structureel € 66,6 miljoen	€ 634,1 miljoen	

*Bron: Ministerie van JenV, OM en FIOD.*

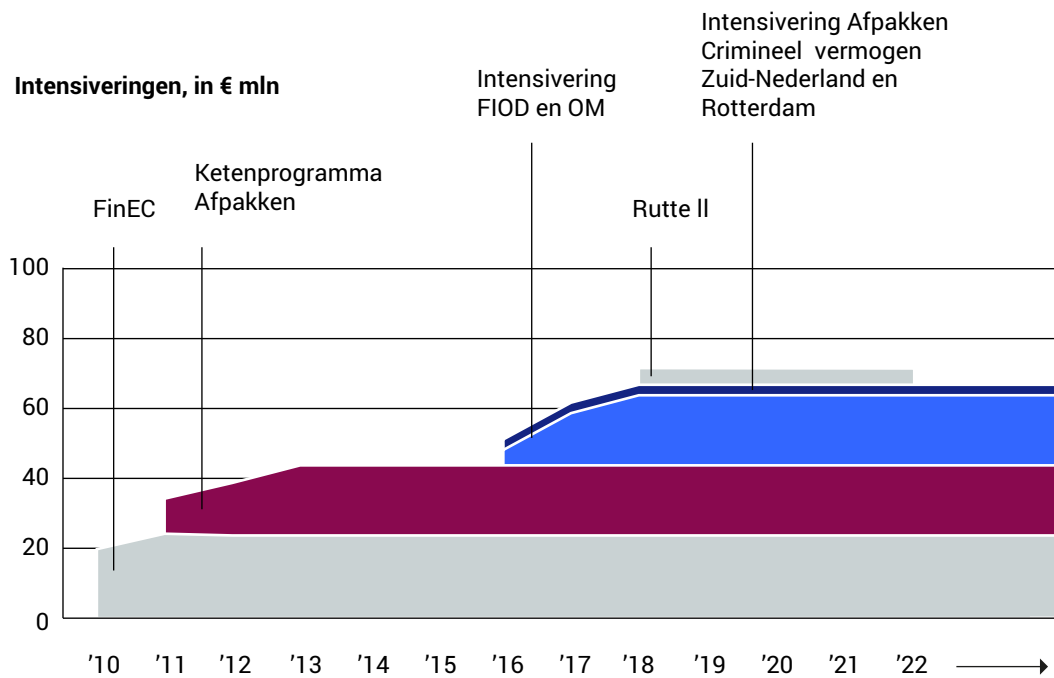
Om het afgepakte crimineel vermogen daadwerkelijk te kunnen innen, is conservatoir beslag een belangrijk instrument (zie § 2.2.3). Het ministerie hanteert een verhouding tussen de ontvangsten en het conservatoir beslag dat daarvoor nodig is. Voor € 100 miljoen aan ontvangsten is € 230 miljoen conservatoir beslag nodig, een verhouding dus van 1:2,3.

### 3.3 Stapeling intensiveringen en meeropbrengsten

In de periode 2010-2021 kwam stapsgewijs extra structureel budget beschikbaar vanuit het Ministerie van JenV voor het afpakken van meer crimineel vermogen. Dit leidde eveneens tot een stapeling van de meeropbrengsten.

**Figuur 3.** Extra budget voor 5 intensiveringen vanaf 2010

#### Intensiveringen stapelen zich op

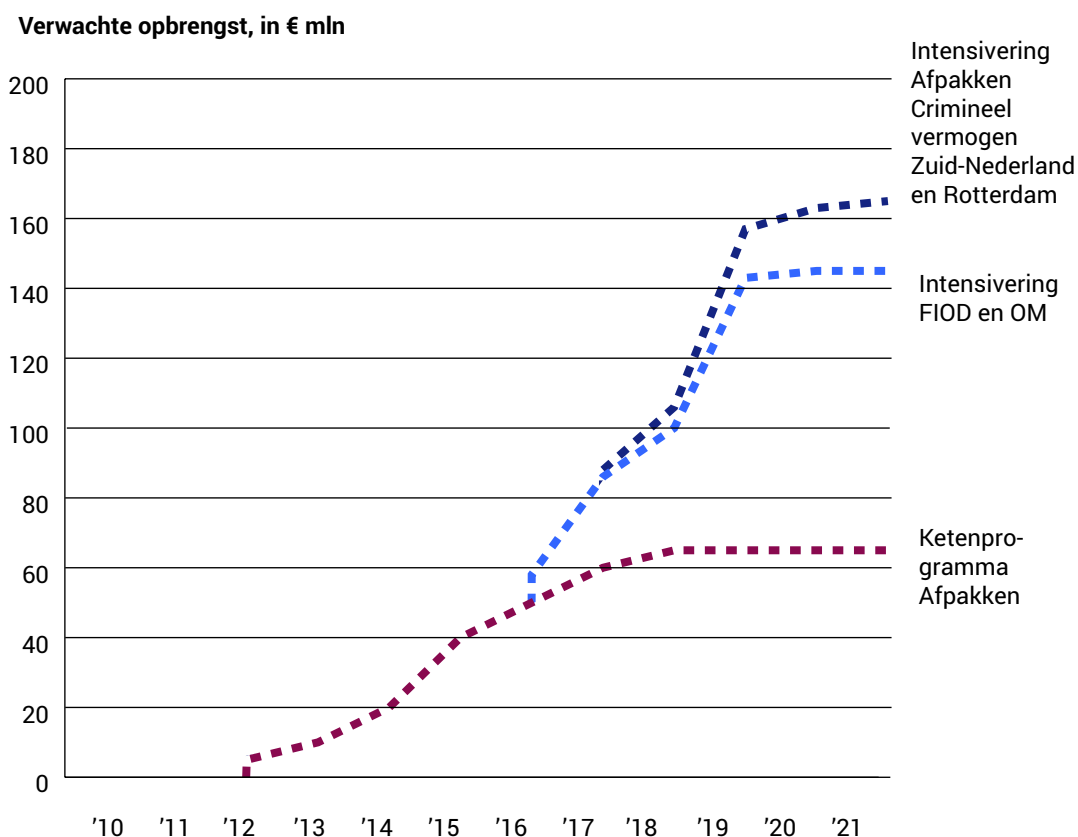


Bron: Ministerie van JenV.

Verspreid over 2010-2021 kwamen er nieuwe intensiveringen en liep jaarlijks per intensivering het extra budget op. Figuur 3 laat deze stapeling van de 5 intensiveringen en extra gelden zien. Met de stapeling van de intensiveringen namen ook de door de minister van JenV verwachte meeropbrengsten in de loop van de jaren toe, namelijk van € 5 miljoen in 2012 naar tenminste € 165 miljoen in 2021 (figuur 4). In 2021 zouden alle verwachte meeropbrengsten uit de 3 intensiveringen bereikt zijn.

**Figuur 4.** Verwachte meeropbrengst van de 3 intensiveringen vanaf 2010

Verwachte meeropbrengsten na 3 intensiveringen stapelen zich op



Bron: Ministerie van JenV, OM en FIOD.

Ten eerste stellen wij vast dat de verwachte meeropbrengsten deels doorwerken op de geraamde ontvangsten, die op de departementale begroting staan. Dit blijkt onder andere uit het volgende. In 2021 bedragen de verwachte meeropbrengsten tenminste € 165 miljoen. Structureel is er jaarlijks € 66,6 miljoen extra budget, dat volgens de opbrengstenratio van tenminste 1:3 tot bijna € 200 miljoen per jaar aan meeropbrengsten zou moeten leiden. Er is dus een 'gat' van tenminste € 35 miljoen, dit structureel per jaar.

Ten tweede stellen wij vast dat de verwachte meeropbrengsten zijn overschat, die door de minister zijn ingeboekt en aan de ketenpartners zijn opgelegd. De berekeningen gaan namelijk uit van snel te ontvangen gelden. Zo wordt de eerste meeropbrengst vanuit de intensivering bij FIOD en OM al in het eerste jaar van de intensivering verwacht. Bij 2 van de 3 intensiveringen liggen de uiteindelijk te bereiken jaarlijkse meeropbrengsten hoger dan de verwachte opbrengstenratio. Zo is de meeropbrengst vanuit de intensivering voor Zuid-Nederland en Rotterdam gesteld op € 20 miljoen, terwijl sprake was van een opbrengstratio 1:3 dat zou moeten leiden tot € 9 miljoen extra af te pakken crimineel vermogen.

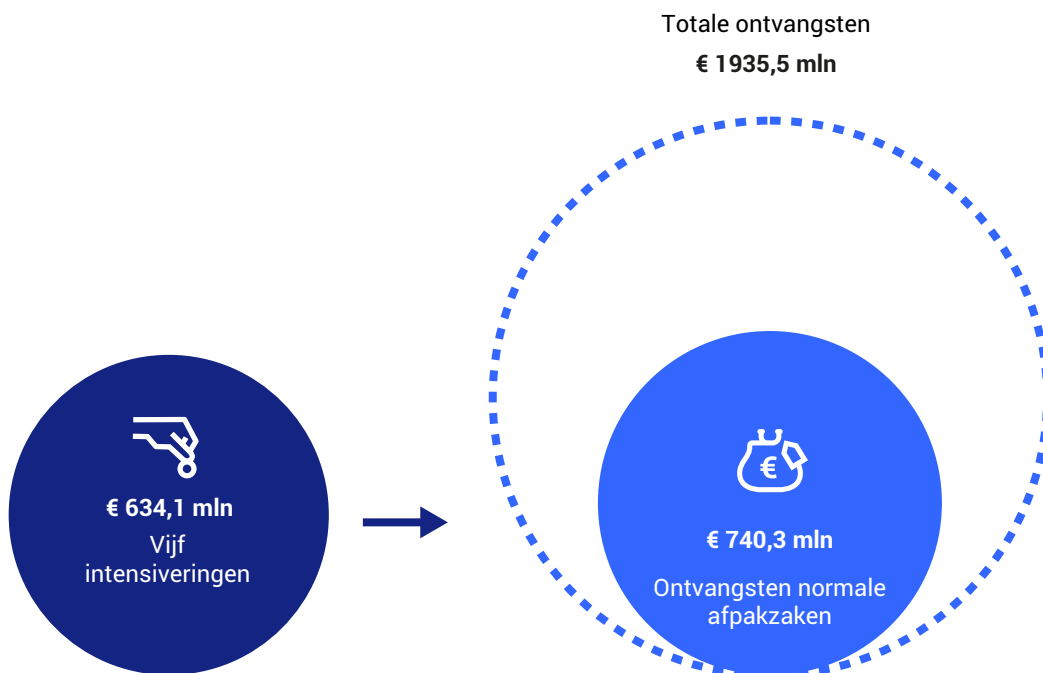
De meeropbrengsten uit de intensiveringen zouden moeten doorwerken in het te leggen conservatoir beslag. Om de meeropbrengst van € 165 miljoen in 2021 te behalen zou € 379,5 miljoen extra conservatoir beslag nodig zijn. Het Ministerie van JenV heeft deze verhouding niet laten doorwerken in een hogere beslaglegging die gerealiseerd moet worden door de opsporingsdiensten en het OM.

### 3.4 Extra budget 'terugverdiend'

In de periode 2010-2021 is cumulatief tenminste € 634,1 miljoen extra budget beschikbaar gekomen om meer crimineel vermogen af te pakken. Wij stellen daarbij de norm dat dit extra budget zich tenminste moet 'terugverdienen'. Figuur 5 laat zien dat het extra budget is 'terugverdiend' via de opbrengsten uit de normale afpakzaken met een bedrag van € 740,3 miljoen. Dit betekent dat ontvangsten over de gehele periode cumulatief € 106,2 miljoen hoger liggen dan de gedane intensiveringen. Zoals uit figuur 5 blijkt, ontving het Ministerie van JenV in totaal weliswaar ruim € 1,9 miljard aan afgepakt crimineel vermogen, maar daarvan kwam het overgrote deel voort uit de 8 hoge en bijzondere transacties.

**Figuur 5.** Extra beschikbaar gekomen budget in vergelijking met de ontvangsten met betrekking tot strafrechtelijk afpakken, 2010-2021

#### Extra budget is 'terugverdiend' met normale afpakzaken



Bron: Ministerie van JenV.

De intensivering *Afpakken Crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam* was op 2 regio's gericht. Wij hebben in ons onderzoek niet kunnen vaststellen dat er in deze regio's meer vermogen is afgepakt dan in andere regio's. De minister heeft dit namelijk niet in beeld en wij konden dit niet nader onderzoeken vanwege de gebrekkige informatie.

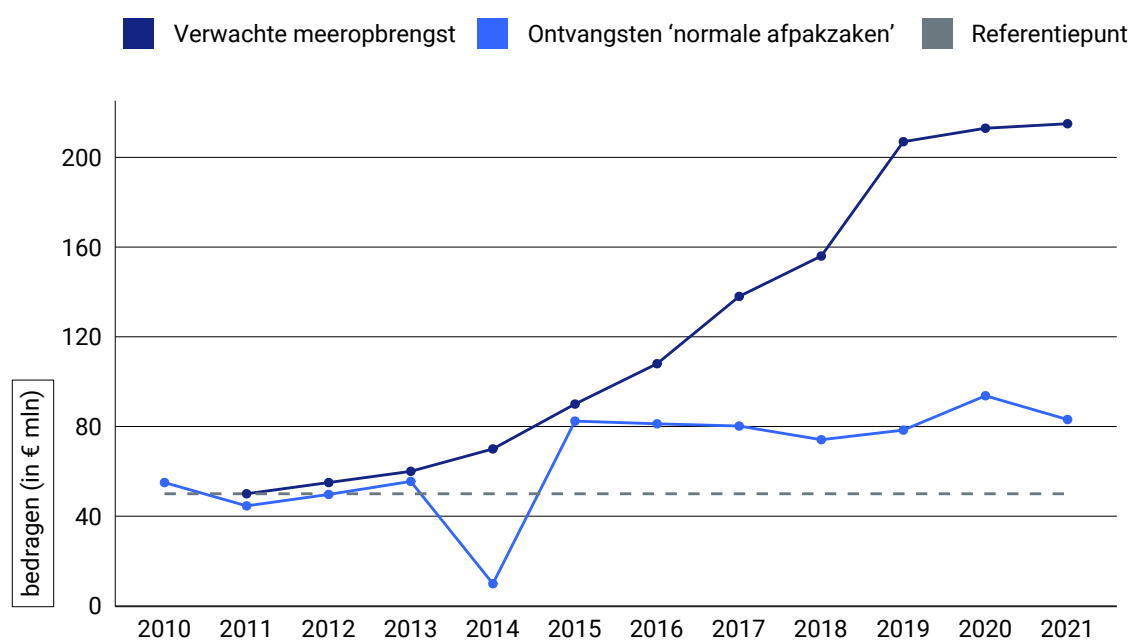
### 3.5 Verwachte meeropbrengsten niet behaald

Om te bepalen of de verwachte meeropbrengsten zijn behaald, zoomen wij nader in op de afspraken die de minister van JenV per intensivering maakte met de ketenpartners. De minister maakte deze afspraken bij 3 van de 5 intensiveringen (zie § 3.2 en § 3.3).

Wij constateren dat er vanaf 2015 een duidelijke breuk komt tussen de jaarlijks verwachte (donkerblauwe lijn in figuur 6) en gerealiseerde meeropbrengsten (lichtblauwe lijn in figuur 6). De gerealiseerde ontvangsten uit normale afpakzaken blijven vanaf 2015 namelijk redelijk stabiel, terwijl de verwachte meeropbrengsten jaarlijks oplopen. Hierdoor neemt het verschil tussen verwachting en realisatie toe. Dit verschil wordt vanaf 2019 groter dan € 100 miljoen per jaar; in 2021 lag dit op € 124 miljoen.

**Figuur 6.** Jaarlijkse meeropbrengst van de 3 intensiveringen bij normale afpakzaken, 2010-2021

#### Verwachte meeropbrengst van 3 intensiveringen wordt niet gerealiseerd



Bronnen: Ministerie van JenV, OM.



Wij komen tot deze bedragen door de gemiddelde ontvangsten uit normale afpakzaken aan het begin van de onderzoeksperiode (2010-2012) als referentiepunt te nemen. Dit betekent dat jaarlijks de meeropbrengsten bovenop de opbrengsten vanuit de normale afpakzaken van € 50 miljoen (stippellijn in figuur 6) zouden moeten liggen. Een verdere toelichting staat in bijlage 3.

### 3.6 Vooruitzichten afpakzaken veranderen niet

Een op de middellange termijn te behalen hogere opbrengst kan voortvloeien uit:

- een toenemend aantal nieuwe afpakzaken met een kortere doorlooptijd, dit als een resultaat van een groter bewustzijn op de werkvloer bij de ketenpartners;
- meer effectief afpakken bij nieuwe afpakzaken door vaker conservatoir beslag te leggen en/of financieel onderzoek te doen als mogelijke resultaten van een groter bewustzijn en versterkte financiële recherche;
- een hogere opbrengst per afpakzaak, dit als een mogelijk resultaat van een versterkte financiële recherche.

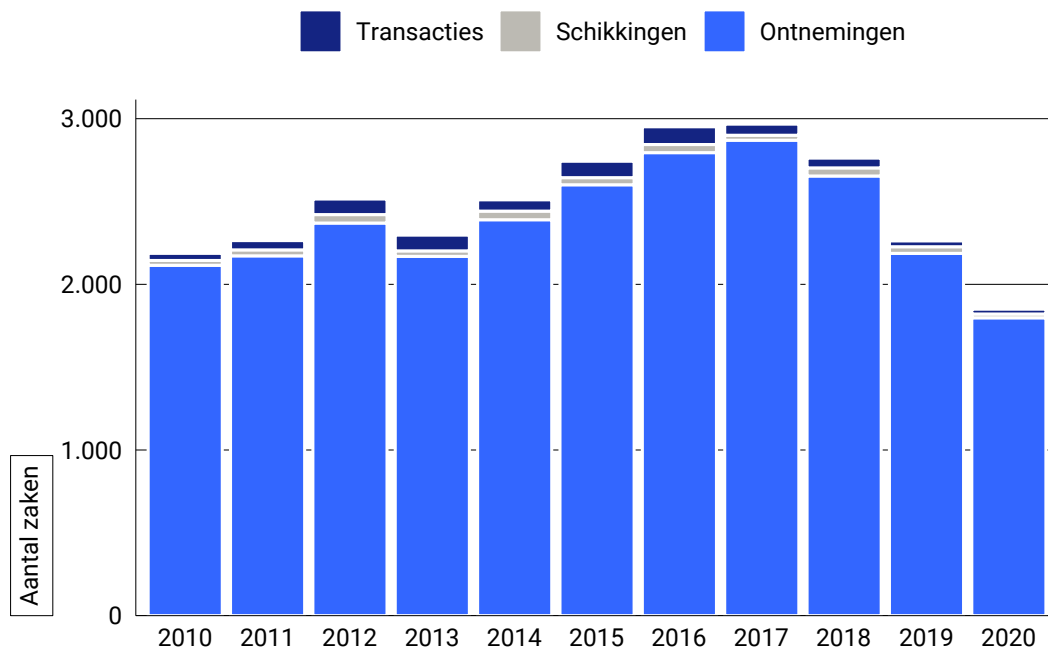
Wij verwachten dat de totale ontvangsten uit normale afpakzaken op middellange termijn amper zullen toenemen, dit bij ongewijzigd beleid, uitvoering en context. Dit komt omdat een positieve trend die tot 2017 zichtbaar was in het aantal nieuwe afpakzaken ombuigt naar een negatieve trend, evenals de kortere doorlooptijd van kortdurende afpakzaken. De beslaglegging en opbrengsten per afpakzaak blijven naar verwachting redelijk stabiel met hooguit een zeer beperkte stijging in de tijd. Wij lichten dit puntsgewijs toe.

#### 3.6.1 Nieuwe instroom aantal zaken

Figuur 7 verbeeldt de nieuwe instroom van afpakzaken. Tot 2017 steeg het aantal nieuwe afpakzaken van circa 2.100 in 2010 naar 3.000 zaken in 2017, om daarna te dalen tot 1.800 zaken in 2020. Dat aantal ligt dan 300 zaken onder het aantal van 2010.

**Figuur 7.** Ontwikkeling van het aantal opgestarte afpakzaken, 2010-2020

### Het aantal opgestarte afpakzaken daalt vanaf 2017



Ook bij de ontwikkeling van de doorlooptijd van eenvoudige afpakzaken is deze trend zichtbaar. De doorlooptijd van zaken die maximaal 5 jaar duren nam tot 2017 enigszins af, maar steeg daarna fors. Bij deze trend tekenen wij wel aan dat 2020 het eerste jaar van de coronacrisis was, waarin gerechten een aantal weken gesloten waren. Dit had invloed op het aantal strafzaken dat kon worden behandeld en op het aantal ontnemingen dat in gang kon worden gezet en worden afgerond.

### 3.6.2 Twee indicatoren voor effectief afpakken

In de *Aanwijzing afpakken* (Staatscourant, 2016) staat dat voor het effectief afpakken van crimineel vermogen conservatoir beslag en een financieel opsporingsonderzoek cruciaal zijn. Wij gingen dit na per afpakinstrument.

Wat het beslag betreft constateren wij dat gemiddeld genomen in slechts 26% van nieuwe ontnemingen conservatoir beslag is gelegd. Bij schikkingen en transacties liggen deze percentages hoger: respectievelijk 55% en 34%. Er lijkt een beginnende trend zichtbaar dat bij nieuwe afpakzaken vaker conservatoir beslag wordt gelegd. Gegevens over het al dan niet uitvoeren van financiële onderzoeken ontbreken bij het Ministerie van JenV en het OM.

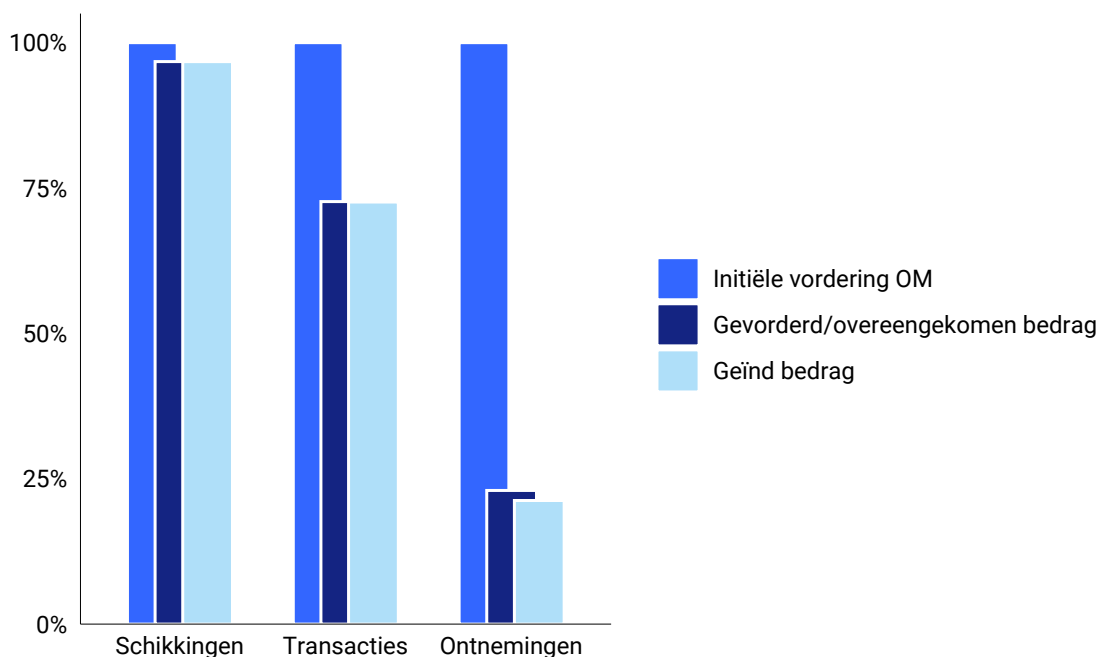
### 3.6.3 Inningspercentage

Het daadwerkelijk afgepakte crimineel vermogen per zaak in de periode 2010-2021 laten wij zien aan de hand van een *inningspercentage*. Dit is het geïnde crimineel vermogen door het CJIB en/of OM ten opzichte van het door het OM gevorderde bedrag. Vanzelfsprekend moet bij ontnemingen rekening gehouden worden met het feit, dat het aan de rechter is om op basis van een onafhankelijk oordeel uitspraak te doen over het af te pakken crimineel vermogen.

Wij constateren dat het inningspercentage voor de 3 afpakinstrumenten stabiel is gebleven. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen deze instrumenten (figuur 8). Bij ontnemingen – het meest toegepaste afpakinstrument – wordt slechts 21% van het door OM initieel gevorderde bedrag daadwerkelijk door het CJIB en/of OM geïnd. Bij schikkingen en transacties liggen deze percentages aanmerkelijk hoger: bij de schikkingen wordt 97% van de vordering geïnd, bij de transacties is dit 73%.

**Figuur 8.** Inningspercentages bij afgeronde transacties, ontnemingen en schikkingen, gestart in de periode 2010-2020

#### Inningspercentages verschillen per afpakinstrument



Het blijkt dat het grootste verschil in het inbare bedrag zit tussen het bedrag dat het OM initieel vorderde en het bedrag dat de verdachte moest betalen (door de rechter opgelegd dan wel met OM overeengekomen). Dit hangt veelal samen met het feit dat de verdachte wordt vrijgesproken van één of meer strafbare feiten, waardoor de vordering op het daarmee samenhangende voordeel vervalt. Er vervalt dan 77% van

het initieel gevorderde bedrag door OM. Deze (gedeeltelijke) vrijspraak hangt voor een belangrijk deel samen met de kwaliteit van de bewijslast (zie kader hierna). Waarom er een verschil in inningspercentage bestaat tussen schikkingen en transacties wat betreft de initiële vordering en het overeengekomen bedrag hebben wij niet nader onderzocht.

#### **Mogelijke oorzaken van lagere afpakopbrengsten (inning) dan gevorderd door OM**

In afpakzaken wordt uiteindelijk vaak (aanzienlijk) minder geld geïnd dan door het OM initieel was gevorderd. Uit interne documenten en interviews die wij in het kader van ons casusonderzoek hielden, is een aantal mogelijke factoren naar voren gekomen:

- ontoereikende kwaliteit van het financieel onderzoek waardoor de bewijslast niet voldoende is en het daarmee samenhangende af te pakken bedrag vervalt;
- door de rechter gehonoreerde verweren van de verdachte aangaande de financiële draagkracht van verdachte;
- overschrijding van redelijke behandeltermijnen door OM en/of rechtspraak, wat kan leiden tot verlaging van de betalingsverplichting;
- onvoldoende kennis bij medewerkers van de ketenpartners aangaande de ontnemingswetgeving;
- complicaties die inning van bedragen in de weg staan als er geen conservatoir beslag is gelegd.

# 4.

## Verklaringen bij bereikte afpakresultaten

In hoofdstuk 3 stelden wij vast dat de door de minister verwachte meeropbrengsten uit de 5 intensiveringen beperkt zijn gerealiseerd. De achtergronden daarvan beschrijven wij in dit hoofdstuk 4. Wij onderscheiden verscheidene factoren, die wij baseerden op onze documentenanalyse en interviews.

### 4.1 Onze bevindingen in het kort

De afpakketen werkt alleen als alle schakels optimaal functioneren. Hierbij bepaalt het zwakste ontwikkelde element of de zwakste schakel de kwaliteit en het tempo van de hele afpakketen. Wij onderscheiden 4 factoren, die de prestaties van de afpakketen beïnvloeden:

- afpakzaken vragen tijd en zijn ingewikkeld, wat ervoor zorgt dat resultaten van intensiveringen lang op zich laten wachten;
- informatie over de resultaten van het strafrechtelijk afpakken en in het bijzonder de intensiveringen is beperkt beschikbaar, moeilijk toegankelijk, niet consistent en daarmee lastig overdraagbaar tussen de ketenpartners. Dit bemoeilijkt het inzicht van de minister van JenV in de beoogde resultaten en daarmee ook de parlementaire controle;
- het afpakbeleid gericht op de intensiveringen is onvoldoende ontwikkeld, zowel wat betreft de onderbouwing van de financiële doelen als de monitoring en evaluatie van de behaalde resultaten;
- de afpakketen functioneert gebrekkig, omdat een eenduidige sturing door de minister van JenV hierop ontbreekt en de ketenpartners onvoldoende vanuit een ketenperspectief werken. De intensiveringen lijken vooral geleid te hebben tot verbeteringen bij individuele ketenpartners, zichtbaar in kortere termijn resultaten.

## 4.2 Afpakzaken vragen tijd en zijn ingewikkeld

Het strafrechtelijk afpakken kent verschillende afpakinstrumenten met elk een specifiek proces (zie bijlage 2). Het doorlopen van dit proces vraagt tijd. Bij eenvoudige zaken kan dit 2-5 jaar zijn (zie voorbeeld in § 2.2.3), bij meer complexe zaken kan het langer duren (zie kader). Uit onze data-analyse blijkt dat van de afpakzaken die in 2010 en 2011 in gang zijn gezet (in totaal ruim 4.100 afpakzaken) 60% is afgerond en 40% nog 'in de molen' zit bij het OM, bij de rechtspraak of bij het CJIB. Deze doorlooptijd betekent dat de resultaten van de intensiveringen pas na een (groot) aantal jaren zichtbaar worden. Bij de berekening van de jaarlijkse verwachte meeropbrengsten door het ministerie is hiermee onvoldoende rekening gehouden. Afpakzaken zijn ingewikkeld, omdat verdachten er alles aan doen om zichzelf én hun vermogen te verhullen. De relatie tussen het strafbaar feit en henzelf is dan lastig te bewijzen. Financiële constructies worden ingewikkelder en ondoorzichtiger. Als daarbij sprake is van een internationale dimensie dan duren zaken nog langer, vooral bij landen waarmee Nederland geen verdragen heeft.

### Voorbeeld van een complexe afpakzaak



In 1994 pleegde een verdachte beleggingsfraude in Duitsland. Met de opbrengst kocht hij onder andere een huis en zijn illegaal verworven vermogen van circa € 30 miljoen ging hij witwassen. Hij verstreekte onder andere hypotheek en zette geld weg bij buitenlandse banken.



In 2014 kwam een melding binnen bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL). Hypotheken en buitenlandse geldstromen die op het eerste gezicht niets met elkaar te maken leken te hebben, konden met elkaar in verband worden gebracht. Op 17 april 2014 stelde FIU-NL een onderzoek in. Al snel bleek dat de verdachte complexe financiële constructies had opgezet. Daarvoor gebruikte hij diverse rechtspersonen in het buitenland. Dit betekende dat Nederland rechtshulpverzoeken moest indienen dan wel zelf naar die landen moest gaan om informatie in te winnen. Daarnaast bemoeilijkte de buitenlandse dimensie de inbeslagname van het contante geld en de objecten die met het illegaal verworven vermogen waren gekocht.

De betrokken financieel rechercheurs kwamen snel tot de conclusie dat het strafbare feit moeilijk hard te maken was. Daarop besloot het OM de verdachte te vervolgen voor witwassen en in verband daarmee verbeurdverklaringen te vorderen. Het OM kon namelijk wél bewijzen dat het geld waarmee de objecten waren gefinancierd, in relatie stond tot strafbare feiten. Daarnaast was beslaglegging met het oog op een ontneming moeilijk, omdat op een aantal objecten in het buitenland geen beslag kon worden gelegd.



In januari 2018 ging de strafzaak van start. In maart 2021 volgde het vonnis van de rechtbank. Dit kwam deels overeen met de eis van het OM. Zowel het OM als verdachte zijn in hoger beroep gegaan. Wanneer dit appel zal dienen, was bij de afsluiting van ons onderzoek nog onbekend.

### 4.3 Informatie over strafrechtelijk afpakken onvoldoende beschikbaar

Voor zowel de beleidsontwikkeling als voor de sturing op de uitvoering is duidelijke en uniforme informatie over het strafrechtelijk afpakken voor de minister van JenV noodzakelijk. De ketenpartners moeten effectief kunnen samenwerken. En de minister moet aan het parlement kunnen laten zien of de gestelde doelen zijn behaald.

Wij constateren dat de minister van JenV en het OM in beperkte mate beschikken over deze informatie en dat deze informatie vaak niet consistent is en moeilijk toegankelijk en overdraagbaar. De documenten worden deels digitaal in diverse IT-systemen en deels op papier bewaard, dit zonder een vaststaande systematiek en ordening. Vanwege dat laatste punt is de archivering met betrekking tot het strafrechtelijk afpakken niet in overeenstemming met 2 vereisten die de Archiefwet 1995 stelt: dat informatie geordend en toegankelijk is. Wij lichten dit voor de minister en het OM nader toe.

De *minister van JenV* beschikt met name over financiële informatie, conform de minimum vereisten die de Comptabiliteitswet 2016 stelt. De financiële overzichten van het ministerie, OM en CJIB zijn echter niet altijd onderling consistent. Informatie over de beleidsontwikkeling, van onderbouwing tot en met evaluatie, is beperkt (zie § 4.4). Informatie die de minister heeft over de uitvoering door de ketenpartners en de bereikte resultaten van de intensiveringen betreft vaak

afzonderlijke aspecten en/of specifieke ketenpartners, maar niet een integraal beeld gebaseerd op gedeelde uitgangspunten. Dit leidt ertoe dat de minister een beperkt overzicht heeft van de resultaten en dat het parlement beperkt en gefragmenteerd door de minister wordt geïnformeerd over de behaalde resultaten. Deze informatievoorziening bemoeilijkt zowel de uitvoeringspraktijk als de parlementaire controle.

Het OM beschikt niet over informatie over de besteding van de intensiveringen. De budgetten zijn namelijk opgenomen in de reguliere materiële en personele budgetten waardoor het opgaat in het algemeen budget. De wél aanwezige informatie over het strafrechtelijk afpakken is verspreid over diverse IT-systemen en digitale mappen, waardoor deze informatie moeilijk toegankelijk is en daarmee beperkt geschikt voor informatie-uitwisseling met andere ketenpartners.

In tegenstelling tot het ministerie, beschikt het OM wel over managementrapportages 'Afpakken', die maandelijks beschikbaar komen. De gebruikswaarde van deze informatie is evenwel beperkt, zowel voor interne sturing als voor afstemming van werkzaamheden met de ketenpartners. Dat komt omdat de indicatoren niet specifiek en consistent zijn, zoals die over beslag en omdat een indicator over het al dan niet uitvoeren van het financieel onderzoek ontbreekt. Dit is opvallend, omdat de uitvoering van het financieel onderzoek cruciaal is om zicht te krijgen op de omvang en samenstelling van het crimineel vermogen dat afgepakt moet worden.

#### 4.4 Intensiveringen slecht onderbouwd en geëvalueerd

Om te bepalen of de beoogde resultaten van de intensiveringen zijn gehaald is het belangrijk dat de minister van JenV zorgt dat deze onderbouwd, gemonitord en geëvalueerd worden. Hierdoor kan de uitvoering tijdig worden aangepast dan wel het beleid of de uitgangspunten worden bijgesteld. Wij constateren dat dit onvoldoende is gebeurd.

Reeds in 2012 stelde de Inspectie JenV vast dat de effecten van het *Versterkingsprogramma FinEC Politie* niet konden worden vastgesteld, omdat verscheidene definities van voor het afpakproces relevante begrippen bij de Nationale Politie niet uniform werden toegepast (Inspectie VenJ, 2012). Dit probleem is later eveneens gesignaleerd door respectievelijk een interdepartementale werkgroep (VenJ, 2016) en het WODC (WODC, 2018). De minister beloofde daarop aan het parlement om naar aanleiding van de intensivering *Afpakken Crimineel Vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam* de effecten en opbrengsten in beeld te brengen. Het kader hierna bevat voorbeelden van niet helder geformuleerde doelen.



### Voorbeelden van niet helder geformuleerde doelen

- Versterkingsprogramma FinEC Politie:
  - elke zaak moet vanuit een financieel-economisch perspectief worden aangepakt:
  - afpakken moet in alle werkprocessen van de politie worden geïntegreerd.

Deze doelen zijn niet specifiek genoeg: wat wordt verstaan onder dat financieel-economisch perspectief? Welke eisen worden gesteld aan de werkprocessen?

- Intensivering kabinet-Rutte II:
  - versterking aanpak van het afpakken van crimineel vermogen;
  - verbetering van de registratie van opbrengsten bij het integraal afpakken.

Deze doelen zijn zeer algemeen. Zo is niet duidelijk op welk aspect van de afpakketen en/of bij welke ketenpartner welke versterking moet plaatsvinden.

Zo ontbreken eindwaarden: wanneer is de registratie voldoende of goed?

Wij constateren 10 jaar na de bevindingen van de Inspectie JenV dat de zogenoemde 'business case' voor het afpakken van crimineel vermogen nog steeds niet opgesteld is en kan worden. Dit hangt met de volgende factoren samen:

- Het ontbreekt aan een uniform begrippenkader met een uniforme registratie van resultaten voor en door alle ketenpartners. Dit probleem hebben wij al gesignaleerd in 2008 (Algemene Rekenkamer, 2008, p. 22/p. 76-77).
- De financiële doelen en de verwachte meeropbrengsten bij het afpakken van crimineel vermogen zijn zwak onderbouwd. De minister van JenV heeft bij het opstellen van de 5 intensiveringen geen gebruik gemaakt van het integraal afwegingskader en bestedingsplannen ontbreken. De minister heeft de meeropbrengsten van de intensiveringen overschat en heeft de ontvangstenraming op de begroting niet gebaseerd op een vaststaande ramingssystematiek.
- Een afpakmonitor met relevante informatie over te bereiken (financiële) doelen en de (tussentijdse) resultaten werd niet opgesteld en ingevoerd; het Ministerie van JenV, de DGO, heeft pas ultimo 2021 initiatieven genomen om tot een monitor te komen.

Wij verwachten dat een minister monitort hoe het gaat met de uitvoering in de praktijk en periodiek evalueert of bijsturing nodig is en wat er geleerd wordt. Wij stellen vast dat de opbrengstenratio's en de verhouding tussen de totale ontvangsten en beslagwaarden niet zijn getoetst. Verder beschikken de minister en het OM over slechts 3 beleidsevaluaties met betrekking tot 2 intensiveringen.<sup>9</sup> Deze hebben een zeer beperkt bereik: ze gaan namelijk over een bepaald aspect en een specifieke

ketenpartner en zijn vooral kwalitatief van aard. Tevens weet de minister niet waaraan het geld uit de intensiveringen is besteed en welke resultaten dit opleverde.

## 4.5 Afpakketen functioneert gebrekkig

De intensiveringen lijken vooral geleid te hebben tot verbeteringen bij individuele ketenpartners, zichtbaar in kortere termijn resultaten. Maar structureel gezien en voor de langere termijn functioneert de afpakketen gebrekkig, omdat een eenduidige sturing door de minister van JenV ontbreekt en de ketenpartners onvoldoende vanuit een ketenperspectief werken.

### 4.5.1 Korte termijn resultaten bereikt

De intensiveringen in de periode 2010-2021 waren gericht op verbetering van de bewustwording van het maatschappelijk belang van 'afpakken' op de werkvloer bij de ketenpartners en op versterking van de financiële recherche bij en samenwerking tussen de ketenpartners (zie kader met voorbeelden).

#### Voorbeelden aanpassing werkprocessen bij individuele ketenpartners

- Nationale Politie:
  - instelling van een eenheidscoördinator op strategisch niveau voor meer bewustwording en betere toerusting voor taken op het gebied van afpakken;
  - inrichting van 'Tafel van 11' waarin alle politie-eenheden zijn vertegenwoordigd, gericht op verankering van financieel rechercheren en afpakken in de reguliere opsporing.
  
- FIOD:
  - invoering van op afpakken gerichte specialisaties binnen de reguliere en specialistische teams;
  - inrichting van 'Bijzondere zakenteam' voor grote complexe onderzoeken met financieel afpakken als doel, in samenwerking met andere opsporingsdiensten.
  
- Openbaar Ministerie:
  - inrichting van landelijk opererend team met afpakspecialisten bij Functioneel Parket;
  - instelling van 'afpakspecialist' in ieder arrondissementsparket;
  - instelling van pre-wegingen voor het bepalen van opportuniteit en proportionaliteit researchcapaciteit.

- CJIB:
  - stroomlijning van interne processen door middel van onderscheid tussen standaard- en maatwerkzaken;
  - invoering van 'geleideformulieren' om de kwaliteit van de informatie-uitwisseling met het OM te vergroten.

De intensiveringen hebben wel degelijk op korte termijn tot positieve ontwikkelingen geleid. Het bewustzijn voor het maatschappelijk belang van afpakken is vergroot bij bijvoorbeeld OM en Nationale Politie. Het OM blijft hier aandacht aan besteden, door bijvoorbeeld laagdrempelige informatie over afpakken en adviezen te verstrekken, zowel intern als aan de ketenpartners.

Wat ook niet onvermeld mag blijven is dat de financiële recherche bij de diverse opsporingsdiensten is versterkt. De vraag is of dit voldoende is geweest, of bijvoorbeeld de kwantiteit en/of kwaliteit van de financiële recherche voldoende is (toegenomen). In § 3.6.3 constateerden wij dat mogelijk sprake is van een ontoereikende kwaliteit van het financieel onderzoek waardoor de bewijslast in afpakzaken niet voldoende is.

Ten slotte hebben de individuele ketenpartners organisatorische en/of procesmatige aanpassingen gedaan. Dit gebeurde ook in afstemming met een doorgaans aanpalende partner. Er zijn, ook mede op initiatief van het ministerie, diverse overleggremsia gekomen: bestuurlijk en ambtelijk op zowel strategisch als operationeel niveau.

#### **4.5.2 Gebrekkig functioneren belemmeren lange termijn resultaten**

Ondanks bovenstaande initiatieven en verbeteringen moeten we toch concluderen dat voor de langere termijn de afpakketen gebrekkig functioneert. Eenduidige sturing ontbreekt en de ketenpartners werken onvoldoende vanuit een ketenperspectief. Wij dragen daarvoor 4 redenen aan.

De minister van JenV heeft onvoldoende inzicht in en overzicht over de gehele afpakketen. We wijzen op onze onderzoeken uit de periode 2018-2021 naar het financieel beheer van de minister van JenV, waarin wij het financieel beheer van de afpakketen als een onvolkomenheid aanmerkten (Algemene Rekenkamer, 2022b, p. 18).<sup>10</sup> Het beheer van in beslag genomen crimineel verworven gelden en goederen verliep namelijk niet goed. De aanpak is complex en vraagt tijd, omdat er veel partijen bij betrokken zijn. Het is dus een meerjarig proces. Over 2021 zijn verdere verbeteringen

doorgevoerd, waarvan de resultaten de komende jaren zichtbaar worden. En het is verder opvallend dat ketenbreed niet is nagedacht welke gezamenlijke ondersteunende functies nodig zijn voor een goed functionerende afpakketen. Dit komt mede doordat de minister tot op heden niet het initiatief neemt om een integrale aanpak in de afpakketen tot stand te (laten) brengen. Wel constateren wij dat het ministerie in 2021 initiatieven nam om ketenpartners bijeen te brengen om hierover te spreken.

Ten tweede is de wijze waarop de minister van JenV kan sturen op de afzonderlijke ketenpartners niet gelijksoortig. Nationale Politie, FIOD en rechtspraak bijvoorbeeld werken immers op grond van verschillende wet- en regelgeving, leidend tot wisselende bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister in relatie tot die ketenpartners. Wat de sturing van de minister op het OM betreft – het OM dat immers moet zorgen voor een effectieve aanpak waarbij ketensamenwerking centraal staat – legt de minister nadruk op beleidsvoornemens inzake de taakuitoefening van het OM. De uitvoering daarvan wordt door de minister passief gevolgd via de departementale planning- en control-cyclus. Daardoor bestaat het risico dat de minister niet tijdig ervoor kan zorgen dat de beleidsdoelen met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen worden behaald en dat de uitvoeringspraktijk niet voldoende bij de minister op het netvlies staat.

Ten derde noemen wij het feit dat er verschillende financiële doelstellingen naast elkaar bestaan, die onderling niet consistent zijn in de keten en waarbij de minister verschillende verantwoordelijkheden draagt (zie kader volgende pagina). Dit leidt ertoe dat onduidelijk is welke doelstelling leidend is, hoe de minister daarop kan en wil sturen en voor welke ketenpartner welke doelstellingen gelden. Dit alles bemoeilijkt een vertaling van de doelstellingen in afzonderlijke doelen per ketenpartner die in de praktijk niet altijd duidelijk heeft welke doelstelling prioriteit heeft.

#### **Voorbeeld van twee doelstellingen die naast elkaar bestaan en niet consistent zijn**

Op de begroting van het Ministerie van JenV staan de geraamde ontvangsten met betrekking tot het strafrechtelijk afpakken. In 2018 is € 342,4 miljoen aan ontvangsten begroot.

Daarnaast maken de minister van JenV, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters in het kader van de Veiligheidsagenda afspraken over de prioriteiten met betrekking tot de inzet van de Nationale Politie. In de jaren 2015-2018 was afpakken hierin een prioriteit met een doelstelling voor ontvangsten. Voor 2018 staat het bedrag € 115,6 miljoen aan ontvangsten. Dit bedrag is ook voor het OM de doelstelling.

In € mln.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Begrotingen Ministerie van JenV</i>							
Ontvangsten	90,6	152,5	312,6	342,4	330,4	384,6	384,4
<i>Veiligheidsagenda's</i>							
Ontvangsten	90,6	100,6	110,6	115,6	-	-	-
<i>Bron: Ministerie van JenV, OM.</i>							

Het probleem is dat de begrote ontvangsten in de begroting veel hoger liggen dan die in de Veiligheidsagenda en voor het OM. In 2018 was het verschil € 226,8 miljoen. De vraag is hoe deze beide bedragen tot stand zijn gekomen en op welke wijze het verschil van € 226,8 miljoen ontvangen wordt.

Als vierde en laatste constateren wij dat de minister niet heeft kunnen voorkomen dat ketenpartners bij de aanwending van de extra gelden uit de 5 intensiveringen werkten vanuit het eigen organisatiebelang en niet vanuit een gezamenlijk ketenperspectief voor het afpakken van crimineel vermogen. Dit extra budget is vooral benut voor aanpassing en uitbreiding van de eigen processen, vanuit eigen besturingsfilosofieën en in overeenstemming met eigen werkwijzen. Er zijn initiatieven genomen om deze eigen werkzaamheden weliswaar af te stemmen met de ketenpartners en om meer met elkaar samen te werken, maar deze initiatieven hadden voornamelijk betrekking op de nabijgelegen ketenpartner(s). Hierdoor zijn op vooral kortere termijn resultaten bereikt zoals ook blijkt uit de positieve trend die wij zagen tot en met 2017 (zie § 3.6).

# 5. Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Hoofdconclusie

Onder het motto ‘misdad mag niet lonen’ hadden de ministers van JenV politieke ambities om meer crimineel vermogen af te pakken. Sinds 2010 is in totaal tenminste € 634,1 miljoen geïnvesteerd. Dit extra budget is tenminste ‘terugverdiend’. De door de minister voorgespiegelde meeropbrengsten zijn beperkt gerealiseerd. Dit is teleurstellend, omdat in dezelfde periode de minister het via ruimere wet- en regelgeving en beleid eenvoudiger maakte om crimineel vermogen af te pakken. Er is door de minister van JenV dan ook ‘veel gezaaid en beperkt geoogst’.

De ambities zijn nog steeds groot, zonder dat wordt nagegaan of de uitgangspunten realistisch zijn en of het structureel functioneren van de afpakketen op een gezamenlijke basis kan worden versterkt.

## 5.2 Deelconclusies

Wij baseren onze hoofdconclusie op 4 deelconclusies, die hieronder volgen.

### 5.2.1 Financiële doelen beperkt gehaald

*De financiële doelen van de 5 intensiveringen zijn in beperkte mate gehaald. De politieke ambities waren groot, maar de realisaties bleven achter bij de gewekte verwachtingen.*

De 5 intensiveringen uit ons onderzoek leidden tot een stapeling van structurele budgetten en vervolgens tot een stapeling van verwachte meeropbrengsten. Uit ons

onderzoek blijkt dat de door de minister van JenV gewekte verwachtingen te hoog waren als naar de financiële resultaten gekeken wordt:

- Het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen dat beschikbaar kwam is 'terugverdiend' met de ontvangsten uit normale afpakzaken van € 740,3 miljoen.
- De realisatie raakt in de tweede helft van de periode 2010-2021 steeds verder achter op de verwachte meeropbrengsten; vanaf 2019 ligt dit verschil boven € 100 miljoen structureel per jaar.
- Sinds 2015 blijven de jaarlijkse gemiddelde ontvangsten die voortkomen uit normale afpakzaken rond € 83 miljoen liggen; er lijkt een lichte stijging zichtbaar.
- Op middellange termijn is onze verwachting dat de totale ontvangsten uit normale afpakzaken amper zullen toenemen bij gelijkblijvende omstandigheden; de positieve trend na 2017 van het aantal nieuwe afpakzaken en van een kortere doorlooptijd van kortdurende afpakzaken is omgebogen naar een negatieve trend; beslaglegging alsmede de opbrengst per afpakzaak zijn het afgelopen decennium redelijk stabiel tot licht stijgend gebleven.

Voor een toelichting op onze berekeningsgrondslagen verwijzen wij naar bijlage 3.

### **5.2.2 Inzet extra budget niet navolgbaar**

*De vraag blijft ook na ons onderzoek open staan hoe het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen is ingezet, en dus hoe effectief en efficiënt dat gebeurde. Hiervoor bestaan financiële redenen als ook redenen die samenhangen met de relatie tussen de intensiveringen en de (financiële) resultaten in combinatie met het gebrek aan informatie.*

De vraag blijft open staan of het extra budget van tenminste € 634,1 miljoen effectief en efficiënt is besteed. Dit extra budget is 'terugverdiend', maar de verwachte meeropbrengsten zijn niet behaald. Wij relateerden daartoe de verwachte meeropbrengsten vanuit de intensiveringen aan de gerealiseerde ontvangsten vanuit de normale afpakzaken. De positieve trend tot 2017 – de toename van het aantal nieuwe afpakzaken en kortere doorlooptijd – kan mogelijk samenhangen met resultaten uit de eerste intensiveringen. Helaas zet deze trend zich na 2017 niet door, maar is er sprake van een neerwaartse ontwikkeling ondanks de 3 latere intensiveringen. Dit lijkt te worden bevestigd door de ontvangsten uit normale afpakzaken die sinds 2015 rond € 83 miljoen per jaar blijven liggen. Wel lijkt er sinds 2015 een zeer lichte stijging van die jaarlijkse ontvangsten zichtbaar.

Dat wij de gestelde vraag niet kunnen beantwoorden hangt ook samen met het feit dat resultaten niet direct in verband gebracht kunnen worden met een of meerdere intensiveringen. Tegelijkertijd werden immers meerdere intensiveringen in gang

gezet alsmede wet- en regelgeving en beleid verruimd. Ook konden wij geen gebruik maken van monitoringinformatie en evaluaties om eigen schattingen te maken, omdat de hiervoor benodigde informatie ontbreekt bij het Ministerie van JenV en het OM.

### **5.2.3 Informatievoorziening bij ministerie en OM niet op orde**

*De huidige informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en het OM is niet op orde. Informatie voor beleidsontwikkeling ontbreekt; de wel aanwezige informatie is onderling niet consistent en ligt op verschillende plaatsen. Dit leidt ertoe dat een integraal beeld van de resultaten van het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen ontbreekt, en in het bijzonder van de intensiveringen. Dit bemoeilijkt de parlementaire behandeling en controle van dit strafrechtelijk afpakken.*

Voor zowel de beleidsontwikkeling als de sturing op de uitvoering is informatie en daarvan afgeleid managementinformatie noodzakelijk. Wij concluderen dat de beschikbaarheid van informatie bij zowel het Ministerie van JenV als bij het OM niet aanwezig dan wel niet consistent en moeilijk toegankelijk is. Dit is niet overeenkomstig de eisen die de Archiefwet 1995 stelt, namelijk dat deze informatie geordend en toegankelijk is.

De ketenpartners beschikken ieder over voor hen relevante informatie. Deze bestrijkt een bepaald domein en is vastgelegd in een eigen dataset met eigen definities en meetmethoden in eigen IT-systemen. Een integraal beeld van de resultaten van het strafrechtelijk afpakken en die van de intensiveringen in het bijzonder ontbreekt. Dit belemmert een ketenbreed functioneren. De minister van JenV startte ultimo 2021 met de opzet van een monitoring.

Het is opvallend dat over 2 aspecten die cruciaal zijn voor het succesvol afpakken van crimineel vermogen er beperkte dan wel geen managementinformatie beschikbaar is. Het gaat dan om de feiten of in nieuwe afpakzaken conservatoir beslag is gelegd respectievelijk financieel onderzoek heeft plaatsgevonden.

Deze staat van de informatievoorziening leidt er tevens toe dat de parlementaire verantwoording door de minister gefragmenteerd plaatsvindt. Dit bemoeilijkt de parlementaire behandeling en controle van de intensiveringen.



## 5.2.4 Financiële resultaten beïnvloed door gebrekkige ketenwerking

*De afpakketen kan alleen presteren als alle ketenpartners optimaal functioneren. Het blijkt dat de intensiveringen niet navolgbaar zijn en dat het ketenperspectief nauwelijks zichtbaar is in de uitvoering. Hierdoor konden de ambities van de minister hoog blijven en werden de financiële doelen niet vanuit de praktijk bijgesteld.*

Voor een succesvol strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen dienen beleid en uitvoering op elkaar afgestemd te zijn. Met een uitvoering in een keten is de kracht van die keten afhankelijk van het optimaal functioneren van alle schakels; de zwakste schakel bepaalt het tempo van de gehele afpakketen. Door de onderstaande factoren bleven de ambities van de minister hoog en werden de financiële doelen niet vanuit de praktijk bijgesteld:

- intensiveringen zijn niet navolgbaar;
- integrale ketenaanpak is nauwelijks zichtbaar.

Om tot de gewenste resultaten van beleid te komen is het belangrijk dat er een continu proces is van onderbouwing van beleid, monitoring en evaluatie. Hierdoor kunnen het beleid en de uitgangspunten vanuit de uitvoering bijgesteld worden en kan de beleidscyclus opnieuw doorlopen worden. Wij constateren dat dit bij de intensiveringen in onvoldoende mate is gebeurd. De voorschriften die samenhangen met het beschikbaar stellen van extra budget zijn niet gevolgd, de financiële doelen zijn zwak onderbouwd en achteraf niet getoetst, langdurige karakter van afpakzaken is onvoldoende meegewogen in de meerjarenramingen, monitoring en ketenbrede evaluaties ontbreken. Tevens is bij de minister en het OM onbekend hoe de besteding van de intensiveringen was. Mede hierdoor bleven de ambities van de minister groot en de financiële doelen onveranderd.

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het afpakbeleid, het OM stuurt op een effectieve aanpak in de afpakketen. Wij constateren dat beide partners zich in de onderzochte periode aan die afbakening hielden. Daardoor is de benodigde samenhang tussen beleid en uitvoering met betrekking tot de intensiveringen onvoldoende tot stand gekomen. Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige sturing op de afpakketen. Met de intensiveringen zijn vooral verbeteringen bij de afzonderlijke ketenpartners tot stand gekomen.

Wij constateren dat er in de periode 2010-2021 geen ketenpartner was, ook het ministerie niet, die heeft aangedrongen op het nemen van besluiten om structurele problemen over de ketenwerking in beeld te (laten) brengen en om deze aan te pakken.

De minister formuleerde vooral nieuwe wetgeving en ruimer beleid, zonder daadwerkelijk rekening te houden met voorraadvorming verderop in de keten, waardoor het daadwerkelijk afpakken van crimineel vermogen kan stagneren. Tot op de dag van vandaag wordt geen uniform begrippenkader met registratie gehanteerd en ontbreekt een integrale afpakmonitor. Ook is niet nagegaan welke gezamenlijke, ketenbrede ondersteuning van het totale afpakproces nodig is. Wel hebben wij aanwijzingen dat de minister deze punten via het ministerie, de DGO wil oppakken.

## 5.3 Aanbevelingen aan de minister van JenV

Opeenvolgende ministers van JenV hadden grote ambities met het afpakken van crimineel vermogen. Het onlangs aangetreden kabinet-Rutte IV heeft deze eveneens uitgesproken in het coalitieakkoord. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de realiteit weerbarstig is. Ons algemene devies is daarom: *in de beperking toont zich de meester*. Wij adviseren de minister van JenV om eerst de basis van de afpakketen op orde te brengen. Vervolgens kan daarop verder worden gebouwd aan de hand van de ambities van het kabinet.

### 5.3.1 Treed in overleg met College van procureurs-generaal

Voor een structurele verbetering van de afpakketen, leidend tot realistische (financiële) resultaten, adviseren wij dat de minister van JenV in overleg treedt met het College van procureurs-generaal. Bespreek de wijze waarop meer samenhang tussen beleid en ketenuitvoering aangebracht kan worden en leid daar realistische financiële doelen van af. Het is verstandig om ook de andere ketenpartners hierbij te betrekken. De volgende 2 thema's dienen in ieder geval in dit overleg besproken te worden.

### 5.3.2 Beleg integrale verantwoordelijkheid en versterk de afpakketen op lange termijn

Neem het initiatief voor het samen (laten) komen van effectief beleid en uitvoering rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid en rechtstatelijke beginselen. Zorg daarbij dat besluiten worden genomen en dat de minister van JenV altijd over voldoende informatie beschikt om eventueel de uitvoering te verbeteren, dan wel het beleid aan te passen en dat er altijd voldoende informatie beschikbaar is om het parlement goed te informeren. Nu is dat in onvoldoende mate het geval.

Om de afpakketen op lange termijn te versterken, dienen de structurele problemen in kaart gebracht te worden van onder andere de gebrekkige ketenwerking. Daarnaast kan worden onderzocht welke ondersteunende functies – bijvoorbeeld personele, IT- en administratieve functies – bij de diverse ketenpartners gezamenlijk ingericht

en gefaciliteerd moeten worden. Neem het initiatief om te (laten) bepalen wat er moet gebeuren om de gehele afpakketen voor de langere termijn te versterken, zodat de basis op orde komt en (pas) daarna de grote ambities van het kabinet uitvoerbaar worden.

### **5.3.3 Breng informatievoorziening bij ministerie en OM op orde**

Breng de informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en bij het OM op orde, zodat er consistente en uitwisselbare informatie beschikbaar komt. Deze informatie moet geordend en toegankelijk zijn, zoals de Archiefwet 1995 stelt. Dan beschikken ook de minister van JenV en de ketenpartners over actuele informatie, zodat zij een totaalbeeld hebben van de stand van zaken van het strafrechtelijk afpakken en welke bijdrage verwacht wordt en geleverd is.

Deze informatie is afgestemd op de doelen van het afpakbeleid en van de beschikbare budgetten. Formuleer één financiële doelstelling aangaande de te realiseren ontvangsten vanuit het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen. Werk deze consistent uit voor de afzonderlijke ketenpartners en monitor deze over de gehele keten.

## **5.4 Ten slotte**

Dit onderzoek gaat over intensiveringen en meeropbrengsten bij beleid en uitvoering van af te pakken crimineel vermogen. Hoewel de term 'terugverdienen' regelmatig gebruikt wordt, mag hier niet uit worden afgeleid dat naar de mening van de Algemene Rekenkamer het 'terugverdienen' van ingezette publieke middelen hier een eigenstandige factor van beoordeling is geweest. Het kan een legitieme politieke doelstelling zijn om meer publiek geld in te zetten bij de bestrijding van criminaliteit zonder dat zich dat dan 'terugverdient' via het afpakken. Dat is niet aan ons.

Het is echter de politieke ambitie en de uitgesproken verwachting van de minister van JenV dat extra budget zou leiden tot drie maal zo hoge inkomsten, die tot dit onderzoek naar de effectiviteit van beleid en uitvoering hebben geleid.

# 6.

# Reactie minister van JenV met nawoord Algemene Rekenkamer

## 6.1 Bestuurlijke reactie minister van JenV

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft op 13 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we een samenvatting van deze reactie weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

### *Algemeen*

De minister van JenV is ons zeer erkentelijk voor het onderzoek dat wij uitvoerden naar het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen in Nederland. Onze conclusies zijn stevig en geven stof tot nadenken voor haar en de ketenpartners. Het wordt gewaardeerd dat wij oog hadden voor de verbeteringen die zijn doorgevoerd, de complexiteit van afpakzaken en de uitdagingen van ketensamenwerking. Het conceptrapport bevat enkele waardevolle aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het verder versterken van het proces rond het strafrechtelijk afpakken. Deze zijn duidelijk maar ruim geformuleerd, waardoor er ruimte is om oplossingen te zoeken die realistisch zijn, daadwerkelijk bijdragen én die recht doen aan de (eigenstandige) posities van de ketenpartners en aan de sturingsrelatie met JenV.

Desalniettemin voegt de minister op bepaalde onderdelen context of nuancering toe om de conclusies en aanbevelingen in breder perspectief te plaatsen. Twee belangrijke punten die de minister noemt zijn de beperkte financiële reikwijdte van het onderzoek en de complexe sturingsmechanismen van de minister van JenV op de afpakketen.

*Conclusie 1: Financiële doelen zijn beperkt gehaald*

De minister onderschrijft deze conclusie. De meeropbrengsten uit de investeringen zijn overschat, zowel wat betreft de hoogte van de meeropbrengsten als wat betreft de periode waarbinnen deze meeropbrengsten zichtbaar worden. Daarbij moeten de doelen realistisch en onderbouwd zijn. De minister verwijst daarbij wel naar de financiële reikwijdte van het onderzoek: de selectie van afpakinstrumenten en het buiten beschouwing laten van de hoge en bijzondere transacties. Dat laatste vindt zij niet terecht, omdat deze belangrijk zijn voor de brede aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Een totaalbeeld aan (financiële) resultaten van het afpakbeleid ontbreekt, mede door de beperkte beschikbaarheid aan (cijfermatige) informatie.

In aansluiting op deze conclusie beschrijft de minister 3 lopende trajecten om de afpakresultaten te verbeteren. Vanaf 1 juli 2022 bestaat de mogelijkheid om sneller beslag te leggen en wordt er gewerkt aan een uitbreiding van het wettelijk instrumentarium, zoals de nieuwe procedure Non Conviction Based Confiscation en de 'spoedbevriezing'. Als derde traject noemt de minister de verkenning door OM met ketenpartners om tot een vermogensdossier te komen, zodat tot en met de executiefase zicht op het af te pakken vermogen ontstaat.

Daarna gaat de minister in op onze aanbevelingen. Onze eerste aanbeveling om in gesprek te gaan met het College van procureurs-generaal over realistische doelstellingen en resultaten neemt de minister over. De minister schrijft dat de doelstelling in de Veiligheidsagenda realistisch is, maar dat deze onvoldoende wordt nageleefd. In de komende Veiligheidsagenda zal zij daarvoor extra waarborgen inbouwen. Zij merkt daarbij op dat deze aanbeveling voorbij gaat aan de overige ketenpartners. De afpakketen is een keten met afhankelijkheden, maar zonder ketenbaas. Zij zal samen met het College, maar ook met de andere ketenpartners in de afpakketen onderzoeken op welke wijze de financiële en kwalitatieve doelstellingen realistischer kunnen worden nageleefd. Onze tweede aanbeveling om te zorgen voor samenhang tussen beleid en uitvoering wordt geborgd door verschillende overlegstructuren en door kennis en ervaring breed en in zo vroeg mogelijk stadium binnen de ketenorganisaties te delen. Daarnaast gaat de minister met de ketenpartners bezien hoe de samenhang tussen beleid en uitvoering verder bestendig kan worden.

*Conclusie 2: Inzet extra budget is niet navolgbaar*

De minister geeft aan dat het klopt dat de gehanteerde definities en registraties van de verschillende ketenpartners niet (altijd) op elkaar aansluiten, waardoor ketenmonitoring bemoeilijkt wordt. Dit is door de Audit Dienst Rijk reeds over 2019 vastgesteld.

De minister beschrijft 2 trajecten die hierin verbetering gaan brengen. Ten eerste zijn er initiatieven om systemen of registraties op elkaar te laten aansluiten en helpen de incidentele Prinsjesdaggelden 2021 om de IV-problemen in de strafrechtketen op te lossen. De minister bekijkt in overleg met de ketenpartners welke verdere stappen gezet kunnen worden. Ten tweede vindt de minister het van belang om de gezamenlijke resultaten en effecten van de intensiveringen op het gebied van afpakken scherper in beeld te gaan brengen, dit mede in de context van de brede versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Binnen de DG Ondernijning wordt daartoe een traject ingericht van duurzame programmatische sturing en verantwoording.

*Conclusie 3: Informatievoorziening JenV/OM is niet op orde*

Over deze conclusie schrijft de minister dat een goede informatiehuishouding van groot belang is voor het begrijpen en monitoren van beleid en voor de verantwoording aan de samenleving en het parlement. Zij wijst daarbij op de aandacht die er de afgelopen jaren binnen het ministerie was voor informatiebeleid en archivering en welke stappen worden gezet. De minister noemt het traject met betrekking tot de duurzame programmatische sturing en verantwoording als ook de implementatie van het nieuwe Beslag Informatiesysteem. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is een extra steun in de rug voor dit laatstgenoemde initiatief.

*Conclusie 4: Financiële resultaten worden beïnvloed door gebrekkige ketenwerking*

De minister onderschrijft onze conclusie dat eenduidige sturing door de minister van JenV op de afpakketen ontbreekt. Zij verwijst hiervoor ook naar onze Verantwoordingsonderzoeken 2018-2021. Dit ontbreken hangt samen met het feit dat er verschillende sturingsrelaties zijn tussen de minister en de ketenpartners en dat de minister beperkte invloed heeft op de doelstellingen per ketenpartner. Tegelijkertijd geeft de minister aan dat de ketenpartners onderkennen dat op het terrein van afpakken beleidsmatig, beheersmatig en operationeel veel te winnen valt. Het Coördinerend Beraad Afpakketen heeft hiertoe een meerjarenplan van aanpak opgesteld. Lopende verbeterinitiatieven komen samen met nieuwe acties. In gezamenlijkheid wordt een meer eenduidig beeld en daarmee samenhangende aanpak neergezet, zonder dat sprake is van een sturingsrelatie. De minister geeft aan het gesprek te willen aangaan met de leden van het Coördinerend Beraad Afpakketen om gezamenlijk te bezien welke acties mogelijk en haalbaar zijn om de tekortkomingen in kaart te brengen en om deze vervolgens duurzaam op te lossen.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Justitie en Veiligheid onderkent in haar reactie onze conclusies en zij geeft aan dat zij met onze aanbevelingen de afpakketen verder gaat versterken. De minister benadrukt dat zij daarbij alleen de bevoegdheid heeft om te sturen op het beheer van de afpakketen. Wij vinden dat de minister hiermee een beperkte invulling geeft aan haar sturingsmogelijkheden. Immers: de minister heeft de bevoegdheid om te prioriteren in de taakuitvoering van de Nationale Politie, dit conform de Politiewet 2012, artikel 18. De minister stelt de landelijke beleidsdoelstellingen voor de Nationale Politie vast, dit in samenspraak met het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters. Daarnaast kan de minister algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, dit conform de Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127. In de overlegvergadering tussen de minister en het College van procureurs-generaal komen de prioriteiten in opsporing en vervolging aan de orde. In beide gevallen is de minister een sturende en geen passieve partij in het overleg. De besproken prioriteiten kunnen vervolgens vastgelegd worden in de kaderbrieven van de minister aan dit college, inclusief de productieprestaties voor het OM, die voor een volgend begrotingsjaar verwacht worden. Daarbij bestaat ook de mogelijkheid om de beoogde resultaten van de inzet van (extra) budget mee te nemen.

Het afpakken van crimineel vermogen is in het rijksbeleid een instrument om georganiseerde criminaliteit en ondermijning tegen te gaan. Daarvoor dienen realistische en heldere afpakdoelstellingen in samenhang te zijn met de prioriteiten in de taakuitvoering. De minister is dan in staat om in de begroting van het Ministerie van JenV de benodigde financiële en personele middelen te vragen aan het parlement. Op deze wijze ontstaat een lerende praktijk met een beleidsrijke verantwoording, waarin de resultaten van het afpakbeleid kunnen worden afgezet tegen de ingezette instrumenten.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Reactie op onze conclusies en aanbevelingen

Conclusie Algemene Rekenkamer	Aanbeveling Algemene Rekenkamer	Reactie minister van JenV
Financiële doelen zijn beperkt gehaald.	Wij bevelen de minister van JenV aan om <ul style="list-style-type: none"><li>• in overleg te treden met het College van procureurs-generaal over onze aanbevelingen.</li></ul>	Minister onderschrijft de conclusie, met de opmerking dat de financiële reikwijdte beperkt is en niet alle afpakinstrumenten onderzocht zijn.  Naast reeds lopende trajecten zet de minister in: <ul style="list-style-type: none"><li>• op extra waarborgen in de Veiligheidsagenda om naleving van de doelen te bewerkstelligen</li><li>• om samen met alle ketenpartners te bezien hoe de samenhang tussen beleid en uitvoering verder bestendig kan worden.</li></ul>
Inzet extra budget is niet navolgbaar.	Wij bevelen de minister van JenV aan om de <ul style="list-style-type: none"><li>• integrale verantwoordelijkheid te beleggen en om de afpakketen op lange termijn te versterken;</li><li>• informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en het OM op orde te brengen.</li></ul>	Minister onderschrijft de conclusie en wijst op de niet consistente definities en administraties als ook op niet op elkaar aansluitende IV-systemen.  Naast reeds lopende trajecten: <ul style="list-style-type: none"><li>• bekijkt de minister in overleg met de ketenpartners welke stappen aanvullend gezet kunnen worden</li><li>• wordt binnen DGO een traject ingericht voor duurzame programmatie sturing en verantwoording.</li></ul>



Conclusie Algemene Rekenkamer	Aanbeveling Algemene Rekenkamer	Reactie minister van JenV
<p>Informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en het OM is niet op orde.</p>	<p>Wij bevelen de minister van JenV aan om de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informatievoorziening bij het Ministerie van JenV en het OM op orde te brengen.</li> </ul>	<p>Minister geeft aan dat een goede informatiehuishouding van groot belang is voor het begrijpen en monitoren van beleid en voor de verantwoording van beleidskeuzes aan samenleving en parlement.</p> <p>Naast reeds lopende trajecten wijst de minister ook hier naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het traject voor duurzame programmatische sturing en verantwoording</li> <li>• de implementatie van het nieuwe Beslag Informatiesysteem; onze aanbeveling ziet de minister hiervoor als een steun in de rug.</li> </ul>
<p>Financiële resultaten worden beïnvloed door gebrekkige ketenwerking.</p>	<p>Wij bevelen de minister van JenV aan om de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• integrale verantwoordelijkheid te beleggen en om de afpakketen op lange termijn te versterken</li> </ul>	<p>Minister onderschrijft de conclusie, met de opmerking dat sturingsrelatie van de minister op de ketenpartners complex is en dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen regie en sturing vanuit het principe van onze democratische rechtsstaat.</p> <p>Desalniettemin gaat de minister</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in gesprek met het Coördinerend Beraad Afpakketen welke acties mogelijk en haalbaar zijn om de tekortkomingen binnen de afpakketen ten eerste in kaart te brengen en deze vervolgens duurzaam op te lossen.</li> </ul>

## Bijlage 2 Toelichting strafrechtelijk afpakken

### Afpakinstrumenten binnen het strafrecht

Er zijn verschillende manieren om crimineel vermogen af te pakken, namelijk via bestuursrecht, fiscaal recht, civielrecht en strafrecht. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op het strafrechtelijk afpakken. Binnen het strafrecht staan verschillende instrumenten ter beschikking.<sup>11</sup> De *Aanwijzing afpakken* vermeldt de financiële en niet-financiële instrumenten die het OM daartoe tot zijn beschikking heeft (zie kader). Zo kunnen geld en goederen afgepakt worden of kan het tuchtrecht worden ingezet om nieuw misbruik van beroep of ambt te voorkomen.

#### Afpakinstrumenten in het kader van het strafrecht

De 'Aanwijzing afpakken' onderscheidt 9 afpakinstrumenten. Op de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van JenV vallen de opbrengsten uit 5 instrumenten onder de post 'Ontvangsten, waarvan Afpakken'. Onze data-analyse heeft betrekking op 3 daarvan.

- *transactie met financiële voorwaarden*
- *ontnemingsmaatregel*
- *schikking*
- *strafbeschikking met afpakcomponent*
- *verbeurdverklaring*

Ministerie JenV:  
*begroting & jaarverslag*

Algemene Rekenkamer:  
*data-analyse*

- *afroomboete*
- *schadevergoedingsmaatregel*
- *ontzetting uit beroep of ambt*
- *initiëren van het tuchtrecht*

### Verdere afbakening van ons onderzoek

Ons onderzoek richt zich op een aantal financiële afpakinstrumenten (zie bovenstaand kader):

- De ontvangsten door het Ministerie van JenV, die voortvloeien uit 5 afpakinstrumenten; deze staan op de departementale begrotingen en jaarverslagen onder de post 'Ontvangsten, waarvan Afpakken', artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Wij merken daarbij op dat momenteel de ontvangsten worden opgenomen in de algemene middelen (zie eindnoot vi).

- Uitkomsten op basis van onze data-analyse, die betrekking hebben op de eerste 3 afpakinstrumenten; deze informatie was toegankelijk en betrouwbaar.

Bij het beoordelen van de geïnde opbrengsten beperken we ons dus tot de bedragen die staan vermeld in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van JenV. De bedragen die andere overheidsdiensten in het kader van ‘afpakbeleid’ hebben binnengehaald, blijven buiten beeld. Deze opbrengsten worden namelijk niet afzonderlijke geadministreerd onder de noemer van ‘afpakken’ (bijvoorbeeld door de Belastingdienst) of vallen buiten ons controlebereik (bijvoorbeeld ontvangsten door de gemeenten). Dit betekent ook dat de confiscatie van crimineel vermogen in Nederland door buitenlandse overheidsdiensten buiten beschouwing blijft. Daarnaast blijven de opbrengsten vanuit de schadevergoedingsmaatregelen en afroomboetes buiten beeld.

### Afpakinstrumenten met toelichting

In het kader van de afdoening van zaken met een afpakcomponent kent het Nederlandse strafrecht een aantal instrumenten. Deze kan het OM inzetten in de diverse fasen van het strafrechtelijk onderzoek. Onderstaand schema vermeldt de 5 afpakinstrumenten waarop ons onderzoek is gebaseerd. Deze instrumenten worden daarna toegelicht. Aansluitend beschrijven we het instrument ‘beslag’, omdat dit een belangrijk instrument is om daadwerkelijk te kunnen executeren.

Nr.	Instrument	Wetsartikel	Gerechtelijk	Buitengerechtelijk	Kenmerk
1.	Transactie: transactie met afpakcomponent	74 Sr		x	Voorkomen van strafvervolgning
2.	Ontnemingsmaatregel: ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel	36e Sr	x		Maatregel Veroordeling strafzaak vereist
3.	Schikking: schriftelijke schikking	511c Sv		x	Veroordeling strafzaak vereist
4.	Strafbeschikking met afpakcomponent	257a Sv		x	Daad van strafvervolgning
5.	Verbeurdverklaring	33 en 33a Sr	x		Bijkomende straf

Sr = Wetboek van Strafrecht  
Sv = Wetboek van Strafvordering

### *1. Transactie: transactie met afpakcomponent*

De officier van justitie kan vóór de terechtzitting aan de verdachte één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolgning voor misdrijven waarvoor maximaal zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd en voor overtredingen. De voorwaarden die de officier van justitie kan stellen staan opgesomd in het tweede lid van artikel 74 Sr. In het kader van het afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn vooral de volgende voorwaarden van belang:

- afstand doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
- voldoening aan de Staat van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter ontneming van het (voor ontneming vatbare) wederrechtelijk verkregen voordeel.

Als de verdachte aan alle voorwaarden voldoet, wordt de transactie voltooid en kan de officier van justitie de verdachte niet meer vervolgen voor dat strafbare feit. Na voltooiing van de transactie kan geen afzonderlijke schriftelijke schikking (zie punt 3) meer worden gesloten. Als sprake is van ander of meer te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel, zal een ontnemingsvoorwaarde deel moeten uitmaken van de aan te bieden transactie.

### *2. Ontnemingsmaatregel: ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel*

De ontnemingsmaatregel (artikel 36e Sr) is erop gericht wederrechtelijk voordeel dat is verkregen 'door middel van of uit de baten van strafbare feiten' te ontnemen. Hiervoor kent het Wetboek van Strafvordering een eigen procedure die begint met de ontnemingsvordering door de officier van justitie. Deze vordering moet binnen twee jaar na de uitspraak van de rechter in de strafzaak in eerste aanleg aanhangig worden gemaakt.

De beslissing om een ontnemingsprocedure in gang te zetten zal veelal afhangen van het antwoord op de vraag of het wederrechtelijk verkregen voordeel van de betrokkene in de strafzaak (bijvoorbeeld door middel van een verbeurdverklaring; zie punt 5) kan worden afgepakt.

Om de ontnemingsmaatregel te kunnen opleggen dient eerst in de strafzaak te worden vastgesteld dat betrokkene een strafbaar feit heeft gepleegd. In de ontnemingsprocedure stelt de rechter het bedrag vast waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat. Daarna bepaalt de rechter wat de hoogte van de op te leggen ontnemingsmaatregel is.

### *3. Schikking: schriftelijke schikking*

In tegenstelling tot de transactie heeft de schriftelijke schikking (artikel 511c Sv) *uitsluitend* betrekking op de afdoening van de ontneming tegen de betrokkene. Schriftelijke schikkingen kunnen worden gesloten in verband met het voordeel dat een betrokkene heeft verkregen door middel van de baten of vanuit de baten (vervolgprofijt) van een strafbaar feit. In tegenstelling tot de transactie en de strafbeschikking (zie punt 4) geldt hier niet als voorwaarde dat op het strafbare feit een gevangenisstraf staat van maximaal zes jaar.

De schriftelijke schikking is erop gericht het mogelijk te maken dat er enerzijds wel strafvervolgning plaatsvindt, maar dat anderzijds de betrokkene de rechterlijke behandeling van de ontnemingsvordering kan voorkomen. Dit kan hij/zij bewerkstelligen door met de officier van justitie tot overeenstemming te komen over de hoogte van het te betalen bedrag en andere voorwaarden, alsmede over de termijn of de termijnen waarbinnen het bedrag moet worden voldaan.

Schriftelijke schikkingen kunnen worden gesloten zolang het onderzoek op de terechtzitting van de ontneming nog niet is afgesloten door de ontnemingsrechter. In hoger beroep kan geen schriftelijke schikking overeen worden gekomen. Het is dan aan de ontnemingsrechter om over de ontnemingsvordering te oordelen. Een voorwaarde voor buitengerechtelijke afdoening van ontnemingen is overigens wel dat de betrokkene in de strafzaak (uiteindelijk) door de rechter wordt veroordeeld.

### *4. Strafbeschikking: strafbeschikking met afpakcomponent*

Behalve door middel van een transactie of een schriftelijke schikking kunnen zaken ook buitengerechtelijk worden afgedaan door middel van een strafbeschikking. In dat geval worden, net als bij de transactie, zowel de strafzaak als de ontneming gelijktijdig afgedaan.

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking is vastgelegd in artikel 257a Sv. Een strafbeschikking is, net als een transactie, toepasbaar bij overtredingen en misdrijven waarvoor een gevangenisstraf van maximaal zes jaar kan worden opgelegd. Anders dan bij de transactie is een strafbeschikking *wél* een *daad van strafvervolgning*. Daarom moet de officier van justitie ook vaststellen dat het strafbare feit door de verdachte is begaan.

Het uitvaardigen van een strafbeschikking geeft de officier van justitie de bevoegdheid om niet alleen straffen en maatregelen op te leggen (artikel 257a, tweede lid, Sv), maar ook om aanwijzingen aan de verdachte te geven (artikel 257a, derde lid, Sv).

De aanwijzingen die in de wet zijn genoemd kunnen onder meer inhouden:

- afstand doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
- voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter ontneming van het (voor ontneming vatbare) wederrechtelijk verkregen voordeel.

De strafbeschikking met een aanwijzing kan slechts worden uitgevaardigd als de verdachte bij zijn/haar verhoor heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden (artikel 257c, eerste lid, Sv).

Een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Er bestaan wel contra-indicaties en de strafbeschikking met afpakcomponent is zo'n contra-indicatie. Dit betekent dat de strafbeschikking met afpakcomponent nog niet kan worden uitgevaardigd. In dit soort zaken kan gebruik worden gemaakt van de transactie met afpakcomponent.

### *5. Verbeurdverklaring*

Verbeurdverklaring (artikel 33/33a Sr) is een bijkomende straf die de rechter kan opleggen bij een veroordeling. Voorwaarde daarbij is dat sprake is van een (directe of indirecte) relatie met het bewezen verklaarde strafbare feit. Als gevolg van deze vermogenssanctie wordt de Staat eigenaar van het voorwerp.

Voor het opleggen van een verbeurdverklaring is niet noodzakelijk dat voorwerpen in beslag zijn genomen. Ook niet in beslag genomen voorwerpen waarover de betrokkene nog beschikt, kunnen door de strafrechter verbeurd worden verklaard (artikel 34 Sr).

### *Beslag*

Beslag is belangrijk voor effectieve bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit: om de waarheid aan het licht te brengen (met bijvoorbeeld DNA-bewijs), om wapens en drugs in beslag te nemen en te vernietigen alsmede om criminele winsten te kunnen afpakken. Ook wordt met het leggen van beslag voorkomen dat het betreffende voorwerp kan worden gebruikt bij de voorbereiding van of het plegen van nieuwe strafbare feiten.

Als een (rechts)persoon wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit kan beslag worden gelegd. Er zijn twee soorten beslag:

- Klassiek beslag (artikel 94 Sv): dit kan onder meer worden gelegd op voorwerpen waarvan verbeurdverklaring kan worden bevolen. Om de verbeurdverklaring te

kunnen opleggen dient sprake te zijn van een directe of indirecte relatie tussen het voorwerp en het strafbare feit. Van een indirecte relatie is sprake als het voorwerp een 'vrucht' is van het voorwerp dat een directe relatie heeft met het strafbare feit.

- Conservatoir beslag (artikel 94a Sv): om te waarborgen dat een verdachte na een veroordeling door de rechter een opgelegde betalingsverplichting voldoet, kan in afwachting van de rechtszaak conservatoir beslag (artikel 94a Sv) worden gelegd op voorwerpen die aan de verdachte toebehoren. Als het vonnis van de rechter onherroepelijk is geworden, kan dit conservatoir beslag worden aangewend voor de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk opgelegde ontnemingsmaatregel, schadevergoedingsmaatregel of geldboete.

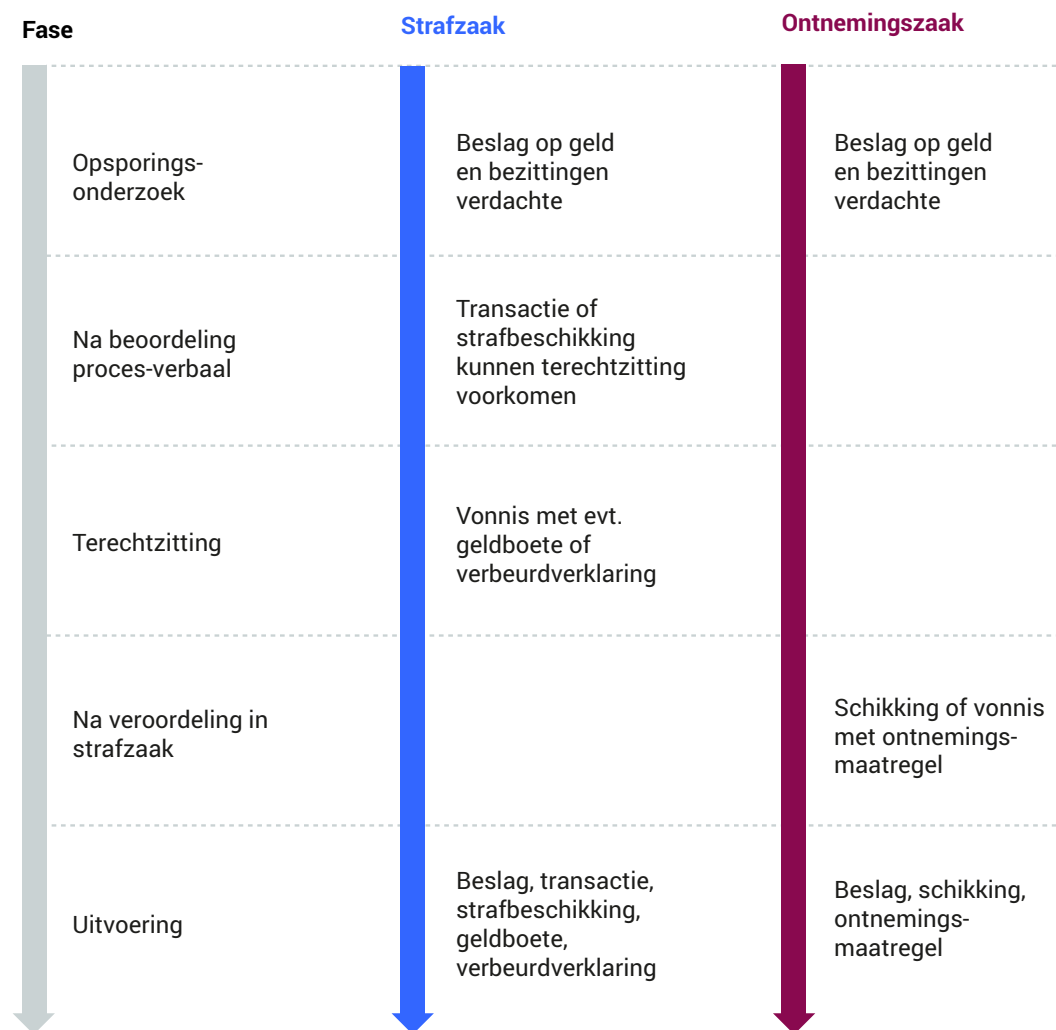
Om conservatoir beslag te kunnen leggen is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris nodig. Voor het leggen van conservatoir beslag is overigens geen directe of indirecte relatie tussen het voorwerp en het strafbare feit vereist. Ook op legaal (bijvoorbeeld voorafgaand aan het plegen van het strafbare feit) verkregen vermogen kan conservatoir beslag worden gelegd. Conservatoir beslag kan worden gelegd tot het moment dat zowel de strafzaak als de ontneming onherroepelijk is. Conservatoir beslag kan ook worden gebruikt om een transactie of schriftelijke schikking mee te betalen.

### **Afpakproces**

Elk afpakinstrument doorloopt een eigen proces. De figuur op de volgende pagina geeft dit op hoofdlijnen weer: van opsporingsonderzoek, inclusief het financieel onderzoek, tot en met de inning van de gelden en verkoop van de inbeslaggenomen voorwerpen.

**Figuur 9. Proces van afpakinstrumenten**

**Per afpakinstrument verschilt het proces**



Bron: Ministerie van JenV, OM.



## Bijlage 3 Methodische verantwoording

### Onderzoek: probleemstelling en doel

In de periode 2010-2021 hebben de ministers van JenV verschillende maatregelen getroffen om meer crimineel vermogen langs strafrechtelijke weg af te pakken. Daaronder vielen 5 intensiveringen. De ministers verwachtten dat het extra budget extra afgepakt crimineel vermogen zou opleveren.

De Algemene Rekenkamer wil in dit onderzoek beoordelen in welke mate de maatregelen die de ministers namen doeltreffend en doelmatig zijn geweest in het strafrechtelijk extra laten afpakken van opbrengsten uit criminele activiteiten middels de 5 intensiveringen. Wij focussen in dit onderzoek op de financiële doelstellingen en resultaten over de periode 2010-2021. Daartoe relateren wij de bereikte resultaten aan de normale afpakzaken, dus exclusief hoge en bijzondere transacties, dit in lijn met het karakter van de intensiveringen.

### Onderzoeksvragen

1. Wat is sinds 2010 het beleid geweest voor het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen en op welke wijze hebben het Ministerie van JenV en het OM ervoor gezorgd dat dit beleid werd uitgevoerd?
2. In hoeverre waren 5 intensiveringen van het afpakbeleid in de periode 2010-2021 doeltreffend en doelmatig? Het betrof:
  - a. Versterkingsprogramma Financieel-Economisch Opsporen Politie (FinEC), 2008-2011;
  - b. Ketenprogramma Afpakken, 2011-2018 en deze inclusief de eenmalige intensivering Taskforce B5 Brabant in 2012;
  - c. Afpakken crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam, met ingang van 2016;
  - d. Intensivering in FIOD en Openbaar Ministerie in het kader van bestrijding corruptie en witwassen, met ingang van 2016;
  - e. Eenmalige intensivering van het tweede kabinet-Rutte, looptijd 2018-2022.
3. In hoeverre heeft de minister van JenV zich verantwoord tegenover het parlement over de realisatie van het strafrechtelijk afpakbeleid van crimineel vermogen sinds 2010?

### Gehanteerde normen

#### *Minister van Justitie en Veiligheid*

- Deze minister is (Grondwet, CW 2016)
  - verantwoordelijk voor afpakbeleid;

- belast met de leiding van het Ministerie van Justitie en Veiligheid: de departementale begroting, de bedrijfsvoering van het ministerie en het beheer van daartoe gevoerde administratie.
- Dat deze minister verantwoordelijk is voor het afpakbeleid houdt in dat deze bewindspersoon (CW 2016)
  - ervoor moet zorgen dat het voorgenomen beleid, waaronder intensiveringen, goed is onderbouwd (conform het Integraal Afwegingskader, Kamerstuk II 2010/11, 29515 nr. 330);
  - over de uitvoering van het afpakbeleid parlementaire verantwoording aflegt aan de hand van alle informatie die daarvoor nodig is, ook over de uitvoering in de afpakketen;
  - periodiek onderzoek moet (laten) doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het afpakbeleid.

#### *Openbaar Ministerie*

- Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijk handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Het OM is daarbij bevoegd tot opsporing en vervolging van verdachten die mogelijk door middel en/of uit de baten van strafbare feiten een financieel voordeel hebben verkregen. Het OM dient zorg te dragen voor een effectieve aanpak, waarbij ketensamenwerking centraal staat (Wet op de rechtelijke Organisatie, Aanwijzing Afpakken).
- De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de taakuitoefening door het OM in relatie tot het afpakbeleid (Wet op de rechterlijke organisatie).
- In iedere afpakzaak is conservatoir beslag gelegd en een financieel onderzoek uitgevoerd, dit laatste ofwel als initieel onderzoek ofwel als onderdeel van het opsporingsonderzoek (Aanwijzing Afpakken).

#### *Intensiveringen*

- Een intensivering is doeltreffend als intensiveringen voldoen aan de veronderstellingen die voorafgaand aan de intensiveringen zijn gesteld (Algemene Rekenkamer). Het gaat hierbij om zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen.
- Een intensivering is in enige mate doelmatig als aan het einde van de periode van de intensivering de toename van het afgepakt crimineel vermogen hoger ligt als voor de intensivering (Algemene Rekenkamer).

#### *Informatie*

- Overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg

te dragen voor vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (Archiefwet 1995).

- Informatie is specifiek, actueel en consistent (Algemene Rekenkamer).

### **Aanpak van het onderzoek**

Voor de uitvoering van het onderzoek is een *mixed-methods-aanpak* gevolgd. De kracht van iedere methode is benut en de verkregen gegevens zijn met elkaar verbonden. De hierna genoemde onderzoekstechnieken zijn gebruikt.

#### *Documentenanalyse*

Een eerste belangrijke basis voor het onderzoek is de documentenanalyse. Zowel openbare als vertrouwelijke documenten zijn geanalyseerd. Daarbij gaat het om informatie van het Ministerie van JenV, het OM, de Nationale Politie, de FIOD, de Raad voor de rechtspraak, de gerechten, het CJIB, het WODC en andere instituten die onderzoek deden naar dit onderwerp.

#### *Interviews*

Voor inzicht in en achtergronden van de huidige stand van zaken rond het afpakken van crimineel vermogen zijn diepte-interviews gehouden met experts en uitvoerders in de keten. De geïnterviewden waren werkzaam bij verschillende organisaties verspreid over de gehele afpakketen. We hebben zowel gesprekken gevoerd met personen die binnen hun organisatie op strategisch niveau werkzaam zijn als met personen die op operationeel niveau werkzaam zijn. We hebben in totaal met circa 40 deskundigen gesproken.

#### *Data-analyse*

De geanalyseerde data van het OM, de Raad voor de rechtspraak en het CJIB bestreken verschillende onderdelen van de afpakketen. In het kader van de data-analyse hebben we data opgevraagd over ontnemingen, schikkingen en transacties die in de jaren 2010 tot en met 2020 door het OM zijn opgestart.

Aan de hand van de gegevens over afpakzaken bij het OM hebben we aanvullende informatie opgevraagd bij de rechtspraak en het CJIB; het parketnummer was hierbij leidend. Over de betreffende parketnummers hebben we ook gegevens ontvangen van de Raad voor de rechtspraak en van het CJIB.

Alle data zijn in het onderzoek geaggregeerd op het niveau van parketnummer. Dit betekent dat strafbare feiten uit de bestanden van het OM en de zaaknummers uit de bestanden van het CJIB gekoppeld zijn aan een in ons bestand uniek parketnummer.

De volgende stap bestond uit de koppeling van de parketnummers aan een ontneming, schikking of transactie. Het is namelijk mogelijk dat er tijdens het afpakproces wordt gewisseld van type afpakinstrument. Wij zijn uitgegaan van het afpakinstrument zoals deze als eerste is opgelegd door de officier van justitie.

Op basis van onze dataset hebben wij twee analyses uitgevoerd:

- de samenstelling van de nieuwe jaarlijkse instroom op een aantal kenmerken: aantal afpakzaken, soort afpakinstrument, beslaglegging;
- de zaakontwikkeling tijdens de onderzoeksperiode: ontwikkeling in doorlooptijden en/of afgepakt crimineel vermogen; deze zo mogelijk per afpakinstrument.

### *Casusonderzoek*

Het doel van het casusonderzoek was om meer inzicht te krijgen in de werking van de keten. Daarvoor hebben we 4 afpakzaken geselecteerd:

- een eenvoudige standaard ontneming
- een complexe ontneming
- een schikking
- een transactie.

Deze 4 casussen bevatten tevens beslagleggingen en verbeurdverklaringen. Van 2 casussen hebben we een beschrijving opgenomen in het rapport.

### **Meeropbrengsten vanuit intensiveringen**

Het onderzoek heeft tot doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van 5 intensiveringen in kaart te brengen. Daartoe relateren wij de verwachte meeropbrengsten die voortvloeien uit de 5 intensiveringen aan de gerealiseerde ontvangsten vanuit normale afpakzaken ten opzichte van de situatie 2010-2012. Daartoe volgen wij de bedragen van het Ministerie van JenV, deze op basis van de volgende afbakening: afpakresultaten voortkomend uit transacties met financiële voorwaarden, ontnemingsmaatregelen, schikkingen, strafbeschikkingen met afpakcomponent en verbeurdverklaringen (zie bijlage 2).

- Verwachte meeropbrengsten: het gaat om
  - geprognosticeerde meeropbrengsten die de minister voor 3 van de 5 intensiveringen vaststelde en waarvan hij de resultaten aan de ketenpartners oplegde. Wij ontleenden de bedragen aan interne documenten van het Ministerie van JenV;
  - meeropbrengsten ten opzichte van de gemiddelde ontvangsten 2010-2012, zijnde € 50 miljoen per jaar. Dit referentiepunt ligt aan de start van de intensiveringen waarvoor de minister meeropbrengsten verwachtte. De jaarlijkse geprognosticeerde meeropbrengsten worden opgeteld bij de € 50 miljoen per jaar.

- Gerealiseerde meeropbrengsten: in lijn met het doel van de 3 intensiveringen beperken wij de gerealiseerde meeropbrengsten tot de ontvangsten vanuit normale afpakzaken. Het gaat hierbij om de totale ontvangsten, zoals deze staan in de jaarverslagen van het Ministerie van JenV onder de post 'Ontvangsten, waarvan Afpakken' artikel 33, exclusief de hoge en bijzondere transacties.

Wij laten deze transacties buiten beschouwing, omdat:

- het doel van de 5 intensiveringen gericht was op verbetering van de bewustwording van het maatschappelijk belang van 'afpakken' op de werkvloer en op versterking van de financiële recherche bij de diverse ketenpartners, zoals Nationale Politie, FIOD en OM;
- de minister de ondermijnende criminaliteit en het witwassen van gelden door criminelen centraal stelden;
- de hoge en bijzondere transacties vooral betrekking hebben op het structureel overtreden Wwft door banken alsmede corruptie en valsheid in geschriften door bedrijven.

Gedurende de onderzoeksperiode 2010-2021 waren er 8 hoge en bijzondere transacties. Het overzicht in het kader bevat de hoogte van de bedragen en de achtergronden van deze transacties.

- Indexering: er is geen indexering toegepast op de verwachte en gerealiseerde ontvangsten, zodat consistentie gewaarborgd is. Dat geldt ook voor het extra budget. Het gaat dus steeds om bedragen per jaar, waarbij met een extra budget van € 20 miljoen in 2010 meer gedaan kon worden dan met datzelfde budget in 2021.

#### Acht hoge en bijzondere transacties, 2010-2021

- Rabobank Libor:
  - strafbare feiten: beïnvloeding rentetarieven in de periode 2006-2011
  - transactie van € 70 mln. en is geheel afgepakt
  - betaling in 2014.
- SBM Offshore N.V.:
  - strafbare feiten: omkoping en valsheid in geschriften in de periode 2007-2011
  - transactie van 240 mln. US dollar, waarvan 200 mln. US dollar afgepakt
  - betaling verspreid over de jaren 2014-2016.

- Pon's Automobielhandel (PAH):
  - strafbare feiten: omkoping in de periode 2001-2011
  - transactie van € 12 mln. en is geheel afgepakt
  - betaling in 2016.
  
- Vimpelcom Ltd en haar dochterbedrijf Silkway Holding BV:
  - strafbare feiten: omkoping en valsheid in geschriften in de periode 2006-2012
  - transactie van 397,5 mln. US dollar, waarvan afgepakt 167,5 mln. US dollar
  - betaling in 2016.
  
- TeliaSonera/Telia Company AB:
  - strafbare feiten: omkoping en valsheid in geschriften in de periode 2007-2010
  - transactie van 228,2 mln. US dollar waarvan afgepakt 144,9 mln. US dollar en betaling in 2017;
  - via een clause in de transactie kon het OM in 2019 nog eens 183,7 mln. US dollar afpakken en ontvangen.
  
- ING Bank N.V.:
  - strafbare feiten: structureel overtreden wet Wwft in de periode 2010-2016
  - transactie van € 775 mln. waarvan afgepakt € 100 mln.
  - betaling in 2018.
  
- ABN AMRO Bank N.V.:
  - strafbare feiten: structureel overtreden wet Wwft in de periode 2013-2019
  - transactie van € 480 mln. waarvan afgepakt € 180 mln.
  - betaling in 2021.
  
- Dochterbedrijven van SHV Holdings N.V., namelijk Econosto Mideast B.V., Econosto N.V., ERIKS N.V.:
  - strafbare feiten: omkoping, valsheid in geschriften en overtreding van internationale handelssancties in de periode 2009-2015
  - transactie van € 41,6 mln. waarvan afgepakt € 29,5 mln.
  - betaling in 2021.

Afkorting: Wwft is Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

### **Ons begrippenkader**

- afpakbeleid: de maatregelen die de minister van JenV neemt om het crimineel vermogen langs strafrechtelijke weg af te pakken; een intensivering is een maatregel;
- crimineel vermogen: omvat zowel het wederrechtelijk verkregen voordeel bij ontnemingen, af te pakken c.q. afgepakt vermogen middels schikkingen en verbeurdverklaringen als ook 'afpakcomponenten' bij transacties en strafbeschikkingen;
- 5 intensiveringen: extra budgetten die de minister van JenV beschikbaar stelde om meer crimineel vermogen te kunnen afpakken;
- afpakketen: de uitvoerders in de keten die bijdragen aan opsporing, vervolging en berechting alsmede aan het executeren van deze afpakinstrumenten;
- afpakzaken: ontnemingen, schikkingen en transacties;
- normale afpakzaken: afpakzaken, exclusief de hoge en bijzondere transacties.

### **Toegang externen tot data Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer valt op grond van artikel 2.2 lid 1e onder de Wet open overheid (Woo). Op grond van artikel 7.41 lid 2 Comptabiliteitswet 2016 is daarvan uitgezonderd informatie die de Algemene Rekenkamer in het kader van haar wettelijke taakuitoefening (het onderzoek) heeft verzameld. Verzoeken die dat soort informatie betreffen worden ter behandeling doorgezonden aan het orgaan, de persoon of het college waarvan de informatie afkomstig is.

## Bijlage 4 Gebruikte literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 477, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2013). *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 VI, nr.2.

Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 9542 VI, nr.1.

Algemene Rekenkamer (2017). *Niet-belastingontvangsten; Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022a). *Bestrijden Witwassen deel 3: stand van zaken 2021*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022b). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI); Rapport bij het Jaarverslag 2021*. Den Haag: eigen beheer.

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*.

Inspectie VenJ (2012). *Follow the money!; Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie*. Publicatienummer j-13490. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Staatscourant, nr. 72371 d.d. 30 december 2016. *Aanwijzing afpakken; Een aanwijzing in de zin van art. 130 lid 4 Wet RO*. Datum inwerkingtreding: 01-01-2017 tot en met heden. Aanwijzingen die voor 01-01-2017 geldig waren tijdens de onderzoeksperiode dateren uit 2009, 2013 en 2014.

Unger, B. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*, WODC.

VenJ (2011). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Bredere aanpak afnemen criminele winsten*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 23 juni 2011 van de minister van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 911, nr. 51.



VenJ (2016). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Aanbieding verslag van de interdepartementale werkgroep*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 november 2016 van de minister van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 134.

VenJ (2017). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Afpakfonds*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 februari 2017 van de minister van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 140.

VenJ (2018). *Rijksjaarsverslag 2017; VI Veiligheid en Justitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 950 VI, nr. 1.

WODC/Cebeon (2018). *Integraal afpakken van crimineel vermogen; Verkenning handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingsfase*. Den Haag: eigen beheer.

## Bijlage 5 Gebruikte afkortingen

Omschrijving	
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CW	Comptabiliteitswet
DGO	Directoraat-Generaal Ondernijning
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU-NL	Financial Intelligence Unit - Nederland
JenV (VenJ)	Justitie en Veiligheid (Veiligheid en Justitie)
OM	Openbaar Ministerie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

## Bijlage 6 Eindnoten

1. De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het afpakbeleid, tot 2018 was dit de minister van Veiligheid en Justitie. In het rapport spreken wij de verantwoordelijke ministers aan als ‘minister van Justitie en Veiligheid’.
2. In de rapportage *Justitiële Verkenningen; Georganiseerde criminaliteit en ondermijning* (WODC, december 2021) stelt Edwin Kruisbergen dat het bedrag van € 16 miljard niet gebaseerd is op een behoorlijke empirische, methodologische basis. Hij is van mening dat de vraag hoeveel misdaadgeld er in Nederland wordt witgewassen bij de huidige stand van kennis niet te beantwoorden is.
3. In de periode 2010-2021 zijn 8 hoge en bijzondere transacties afgesloten. Het betreffen de volgende transacties:
  - Rabobank Libor
  - SBM Offshore N.V.
  - Pon’s Automobielhandel (PAH)
  - Vimpelcom Ltd en haar dochterbedrijf Silkway Holding B.V.
  - TeliaSonera/Telia Company AB
  - ING Bank N.V.
  - ABN AMRO Bank N.V.
  - Dochterbedrijven van SHV Holdings N.V., namelijk Econosto Mideast B.V., Econosto N.V., ERIKS N.V.
4. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is in figuur 2 een nadere specificatie aangebracht op het onderste gedeelte van de figuur uit het Vooraf.
5. Voor alle uitvoeringsorganisaties geldt de Grondwet en het rechtsbeginsel van de trias politica. Specifiek voor het voorgenomen beleid en de ministeriële verantwoording over het gevoerde beleid geldt de Comptabiliteitswet 2016. Daarnaast bestaat het wettelijk kader uit achtereenvolgens: de Politiewet 2012 (voor de politie), de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (voor de FIOD), de Wet op de rechterlijke organisatie (voor het OM en de rechtspraak) en de Regeling agentschappen (voor het CJIB).
6. De opbrengsten van het strafrechtelijk afpakken staan op de post ‘Ontvangsten, waarvan Afpakken’ artikel 33 van de departementale begroting van het Ministerie van JenV. Deze ontvangsten waren tot en met 2015 voor risico van het Ministerie van JenV. Zo kon de minister van JenV meevallers bij de afpakopbrengsten gebruiken om tegenvallers elders op de JenV-begroting te lossen. Daarna verandert dit stapsgewijs. Met ingang van 2016 wordt onderscheid gemaakt in kleine en grote opbrengsten per zaak (< en > dan € 10 mln.) voor een betere beheersbaarheid van de JenV-begroting. Het risico van zaken met een opbrengst van < € 10 mln. (‘business as usual’) komen ten laste van de JenV begroting, die van > € 10 mln. vormen een generaal risico. Met ingang van de Voorjaarsnota begrotingsjaar 2021 en de Miljoenennota

2022 vormen alle ontvangsten via afpakken op deze departementale begroting een generaal risico. Hierdoor vervalt het gehele financiële risico voor het Ministerie van JenV.

7. Er is een selectie gemaakt van intensiveringen. Zo zijn de intensiveringen van de laatste jaren buiten beschouwing gelaten, omdat daarvan de resultaten tijdens het onderzoek niet vastgesteld kunnen worden. Een voorbeeld is de intensivering uit de Voorjaarsnota 2019 om structureel € 29 miljoen per jaar ter beschikking te stellen voor 'intensivering witwassen, fraudebestrijding en ondermijning'.
8. Na de fase van het bestuurlijk hoor en wederhoor is een beperkt aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd vanwege consistentie en accuraatheid. Deze betreffen de afbakening van ons onderzoek en de methodische verantwoording met berekeningsgrondslag en begrippenkader. Daarnaast zijn de begrippen kort toegelicht bij de eerste vermelding, conform de omschrijving in de relevante bijlage.
9. Het betrof 3 evaluaties van 2 intensiveringen:
  - Programma FinEC Politie: Inspectie Veiligheid en Justitie (april 2012). Follow the money!; Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie. Publicatienr: j-13490.
  - Ketenprogramma Afpakken: het betreft twee evaluaties die niet gepubliceerd zijn; het OM evalueerde (maart 2019) als ook de FIOD (juli 2020).
10. De Algemene Rekenkamer doet in het kader van het Verantwoordingsonderzoek jaarlijks onderzoek naar de bedrijfsvoering en naar de informatie over die bedrijfsvoering bij de ministeries. Als we spreken van een onvolkomenheid dan zijn wij van oordeel dat de bedrijfsvoering op dat aspect in dat jaar niet voldeed aan de bij wet- en regelgeving gestelde eisen.
11. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is deze passage aangepast, omdat ook anderen dan de minister van JenV, zoals burgemeesters verantwoordelijkheden hebben inzake het afpakken van crimineel vermogen langs de verschillende rechtsgebieden. De passage is daarom losgekoppeld van ministeriële verantwoordelijkheden.



**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 25 mei 2022.  
Dit document is op 8 juni 2022  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

Kijk op onze website voor het  
rapport 'Bestrijden witwassen  
deel 3: stand van zaken 2021'.

Foto omslag: Kick Smeets

**Den Haag, juni 2022**