

Kunnen we meer crimineel geld afpakken?

Er is veel misdaadgeld waarvan er maar een beperkt deel wordt afgepakt. Dat kan beter door de energie meer te richten op zware fraudes en de grote georganiseerde misdaad, door snel de hand te leggen op crimineel vermogen, door fiscale en strafrechtelijke actie meer aan elkaar te koppelen, en wellicht ook door de betrokken instanties financieel aan te moedigen. Maar als dat allemaal voor elkaar is, zal de opbrengst nog steeds wisselvallig zijn en zullen blijvende investering nodig zijn om geen teleurstellingen te ontmoeten.

Grote verwachtingen

Veel wordt verwacht van het afpakken van door misdaad verkregen geld en goederen, naast of in plaats van het straffen van criminelen bijvoorbeeld met gevangenisstraf. Het gonst dan ook van velerlei initiatieven zowel in het binnen als het buitenland, om hier meer werk van te maken. Vaak vallen de resultaten echter nog tegen. De vraag is dan, hoe groot de ambities kunnen zijn, en onder welke voorwaarden de voordeelontneming meer kan opbrengen.

Miljarden uit drugs en fraude

Men schat dat vooral handelaren in illegale drugs en fraudeurs veel crimineel geld verdienen. Naast de rol van Nederland in de verwerking van elders verdiend misdaadgeld, brengt de georganiseerde misdaad in de drugshandel in ons land enkele miljarden euro's per jaar op, en is er een onbekende opbrengst van fraude in allerlei vormen.

Grote vissen

Uit de zaken waarin voordeel wordt ontnomen blijkt dat vaak kleine bedragen worden afgenomen, en soms grote. 80% van de opbrengsten komt van 20% van de zaken. Het is aannemelijk dat dit vooral komt doordat criminaliteit extreem scheef is verdeeld: heel veel kleine vissen, nogal wat middelgrote en weinig echt grote vissen. Het totale resultaat in de ontnemingopbrengst blijkt grotendeels gevoelig voor de mate waarin het lukt de heel grote vissen te vangen. Niet het aantal ontnemingen tikt dus aan, maar de geslaagde aanpak van de grote misdaad waar zeer veel geld omgaat. Dit is de eerste voorwaarde voor het realiseren van veel opbrengst.

Grote en kleine vissen beide, maar klein werk simpel benaderen

Als de aandacht voor voordeelontneming zich zou beperken tot relatief klein werk (zoals 'patsersaanpak'), zal de opbrengst blijven tegenvallen. Bovendien leidt zulks op de illegale (drugs)markten tot een wegduwen van kleinere partijen ten faveure van grotere

misdaad die het zich beter kan veroorloven risico's te nemen en tegenmaatregelen te ontwerpen.

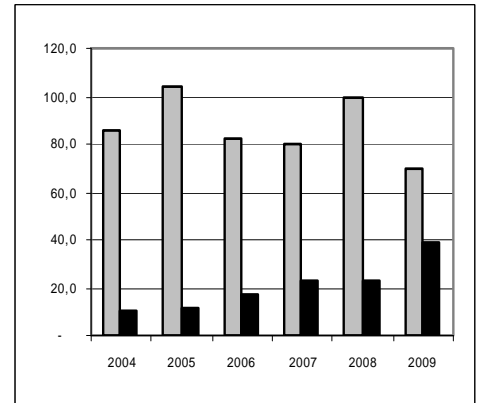
De meeste energie moet dan gaan zitten in het grote werk waarin het eerder om (vele) miljoenen gaat dan om (tien)duizenden euro's. In het kleinere werk kan voordeel ook vaak worden ontnomen door hogere geldboetes op te leggen of schadevergoeding te bevelen, en dus niet te werken met energievretende aparte financiële onderzoeken en aparte procedures ter voordeelsontneming.

Snel toeslaan

Zeker wanneer het de bedoeling is om het geld te halen bij de grote misdaad, is het zaak snel en gericht toe te slaan. Die grote misdaad zal immers snel het geld zoekmaken indien het duidelijk is dat er op hen 'wordt gejaagd'. Indien niet snel door middel van beslaglegging de mogelijkheid tot ontneming wordt veiliggesteld, zal het lastig zijn nog veel binnen te halen – in ieder geval vergt dat grote inzet van energie. De eerste klap is dus echt een daalder waard, iedere volgende eerder een dubbeltje. Dit snelle toeslaan is de tweede voorwaarde om veel te kunnen ontnemen.

Niet bij strafrecht alleen

Er zijn twee hoofdroutes voor het afnemen van crimineel vermogen, de strafrechtelijke en de fiscale. In concrete gevallen van grote misdaad is een keuze op voorhand niet nuttig: vaak blijkt pas in de praktijk welke weg het meest effectief is. Het blijkt dat een groot deel van de te realiseren ontnemingen voortkomt uit samenwerking tussen (gespecialiseerde) strafrechtelijke en fiscale instanties. Het blijkt dat het door de fiscus afgeroomde voordeel, verkregen met behulp van de straf-



In Nederland opgelegd (grijs) en binnengehaalde (zwart) voordeelontneming in mLn € (bron: OM)

rechtelijk verkregen informatie, al snel een *veelvoud* is van wat er in het justitiële kanaal ingeboekt wordt.

Internationaal

Zeker voor ons land, waar veel fraude en georganiseerde misdaad internationaal gekenmerkt is en ons land een grote rol speelt in het (door)sluizen van crimineel geld, geldt dat structurele verbindingen naar buiten noodzakelijk zijn. Het is dan wel nodig dat de voorzieningen in de diverse (EU-)landen meer en meer op één lijn komen. Dat geldt ook de mogelijkheid tot *civiele ontneming*, d.w.z. het kunnen afnemen zonder dat daarvoor een strafrechtelijk vonnis noodzakelijk is. En dat geldt tevens voor een soepele verdeling van het ontnomen vermogen ('asset sharing') en het dragen van de kosten van in beslag genomen goederen. De derde voorwaarde ligt dus in de versterking van de (inter)nationale dimensie.

Goede prikkels?

Om te stimuleren dat instanties zoals de politie, die niet vanzelfsprekend interesse hebben voor ontneming, komt in andere staten voor dat men de opbrengsten geheel of gedeeltelijk mag houden – zelfs moet dat in enkele gevallen in de structurele bekostiging van de betrokken instanties helpen voorzien. Dan blijkt men het ontnemen meer prioriteit te geven. Maar naarmate deze financiële prikkel meer extreem vorm krijgt leidt dat tot perverse effecten doordat de focus komt op snel scoren en een negeren van lastiger kwesties. Gematigde positieve prikkels kunnen wel gunstig uitwerken, zoals wanneer het mogelijk is de inhuur van (schaarse) externe deskundigheid bij de aanpak van grote zaken zonder veel gedoe te bekostigen uit de opbrengsten van voordeelontneming.

Wegnemen negatieve prikkels

Er kunnen negatieve prikkels zijn, zoals wanneer één instantie vooral de ontnemingsvruchten plukt (bijv. fiscus) en een andere veel van het werk doet maar aangesproken wordt op dat men zelf maar weinig scoort (bijv. Politie/OM). Of wanneer geld ontnomen wordt in de vorm van een schaderegeling met slachtoffers die formeel niet als 'ontneming;' wordt geboekt en men om die reden wordt aangesproken dat 'er zo weinig voordeel afgeroomd wordt' en men er daarom toe zal neigen suboptimale wegen te kiezen.

De vierde voorwaarde is dus het zorgvuldig inrichten van de positieve en negatieve prikkels in 'het ontnemingsysteem'.

Effect: wisselvallig en blijvend lastig

Omdat grote opbrengsten alleen bij grote fraudes en grote georganiseerde misdaad te halen zijn, gaat het om een relatief beperkt aantal ontnemingen die er toe doen. Dat doet het aantal forse ontnemingen fors fluctueren, afhankelijk van toevalligheden wat in een specifiek jaar voorvalt. De totale opbrengst is daarmee ten principale *wisselvallig*.

Voorts worden de pijlen gericht op de 'grote jongens' die het zich kunnen veroorloven om te investeren in contrastrategieën, waarmee men zich (tijdig) kan wapenen tegen confiscatie van (witwas)geld en andere vermogensbestanddelen. Er zal dan een soort van wapenwedloop ontstaan, waarmee de te behalen opbrengst bepaald wordt door de snelheid waarmee de criminelen leren in verhouding tot die van de overheid. Daarmee is niet te zeggen hoe omvangrijk de voordeelontneming kan worden bij professionalisering van de aanpak – gegeven de gestage toename van de incasso en de aangeduide mogelijkheden tot verbetering is er nog wel duidelijk ruimte voor groei.

De 'feitenflitsen' vormen een korte samenvatting van de kennis die over een bepaald actueel onderwerp aanwezig is. Daarbij is een veelheid aan bronnen benut – die staan hieronder aangeduid. De interpretatie van die bronnen komt geheel voor rekening van de medewerkers van de afdeling Strategische Beleidsontwikkeling (DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).

Gebruikte literatuur : Asset forfeiture program (2008) National asset forfeiture strategic plan 2008-2012. US Department of Justice; Lorana Bartels (2010) A review of confiscation schemes in Australia. Australian Institute of Criminology; Lorana Bartels (2010) unexplained wealth laws in Australia. Trend & Issues in crime and criminal justice, 395, July 2010; Matthias J. Borgers and Johannes A. Moors (2007) Targeting the Proceeds of Crime: Bottlenecks in International Cooperation. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1–22; Brå (2007) Where did all the money go? Summary of a study in the financial management of organized drug crime Sweden, Brottsoföbyggande rådet; Karen Bullock (2010) Enforcing financial penalties: the case of confiscation orders. The Howard Journal, 49, 4, 328-339; CJI (2010) Criminal asset recovery: joint thematic review of restraint and confiscation casework. Criminal Justice Joint Inspection, Press Notice 25 March 2010; Commissie van de Europese Gemeenschappen (2008) Opbrengsten van georganiseerde criminaliteit. Misdaad mag niet lonen. Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad; Criminal investigation program fiscal year (2010) www.irs.gov; Richard Dubourg and Stephen Prichard (2007) Organized crime: revenues, economic and social costs, and criminal assets available for seizure. Home Office Online Report 14/07; P.C. van Duijne (2006) Witwasonderzoek, luchtspiegelingen en de menselijke maat. *JV*, 32, 2, 34-40; European Commission (2009) Assessing the effectiveness of EU member states' practices in the identification, tracing, freezing and confiscation of criminal assets. Matrix insight May 2009; Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel and Wingate Grant Larissa Gray (2009) Stolen Asset Recovery. A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture. Washington, D.C.: World Bank; NAO (2007) The asset recovery agency. Report by the comptroller and auditor general, National audit Office, London; SOCA (2010) Asset recovery. Serious Organized Crime Agency, www.soca.gov.uk; TIGTA (2010) The criminal investigation division can take steps to ensure its seizure opportunities are maximized. Treasury Inspector General for Tax Administration nr. 2010-30-058; B. Unger (2006) De omvang en het effect van witwassen. *JV*, 32, 2, 21-33; B. Unger (2008) Effectiviteit van antiwitwasbeleid in Nederland. *ESB* 93, 45-50; P.A.M. Verrest en Y. Buruma. Waarom pakken we het criminele geld niet gewoon af? *JV*, 32, 2, 54-66; John L. Worall (2008) Asset forfeiture. US Department of Justice, COPS