

Gespreksnotitie rondetafelgesprek misdaadgeld Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

23 januari 2020

Mr.dr. W.S. de Zanger

Universitair Docent straf(proces)recht

Universiteit Utrecht

In deze gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek over misdaadgeld geef ik mijn visie op de mogelijkheden en moeilijkheden die bestaan bij het bestrijden van met misdaad verkregen vermogen. Ik concentreer me daarbij met name op de mate waarin het huidige strafrecht is toegerust om dergelijk vermogen effectief af te pakken. Ik baseer mij hierbij op het proefschrift dat ik in 2018 heb verdedigd aan de Universiteit Utrecht.¹

Al sinds de eerste helft van de jaren '90 van de vorige eeuw is in het strafrecht sterke aandacht voor de aanpak van met misdaad verkregen geld. De Nederlandse wetgever heeft daarbij voortvarend opgetreden door ruime mogelijkheden in het leven te roepen tot ontneming van misdaadgeld en tot bestraffing van witwassen. Anno 2020 bevat het strafrecht daarom zeer ruime mogelijkheden om misdaadgeld te ontnemen. Nederland loopt hierbij al jaren voorop in Europa: wij hebben ruimere afpakmogelijkheden dan waartoe we op grond van het Europees recht zijn verplicht. Zo kan ook geld worden afgepakt dat is verkregen met strafbare feiten waarvoor iemand *niet* is veroordeeld. Ook is een zogenoemde 'abstracte voordeelsberekening' mogelijk. Daarbij laat het Openbaar Ministerie (OM) zien dat iemand over onverklaarbaar vermogen (heeft) beschikt. Als die persoon vervolgens niet in staat is om een legale bron van dat vermogen aan te dragen en te onderbouwen, kan de rechter er van uit gaan dat het misdaadgeld betreft. Dat geld kan dan worden ontnomen. Daarnaast bieden de witwasbepalingen, in combinatie met de sanctie van een verbeurdverklaring, veel afpakmogelijkheden.

Ook op opsporingsvlak is wettelijk gezien veel mogelijk om crimineel vermogen af te pakken. De politie en het OM kunnen vanaf de opsporingsfase onderzoek doen naar het vermogen van de verdachte en daar ruim beslag op leggen. Beslag kan worden gelegd onder verdachten, maar ook onder anderen die weten of (moeten) vermoeden dat zij het vermogen op hun naam krijgen om te voorkomen dat de Staat het in beslag kan nemen. Het optuigen van een 'stroman-constructie' helpt de verdachte dus niet. Ook in de fase van de inning van de betalingsverplichting kunnen de politie en het OM onderzoek doen naar het vermogen van de veroordeelde. Op die manier is een doorlopend kader in het leven geroepen voor onderzoek naar de financiën van daders. Binnen de opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie is daarbij, na een enigszins stroeve start, ondertussen al lange tijd sterke belangstelling voor de aanpak van financiële misdaad. Het ketenbrede programma 'Afpakken' dat in 2011 is gestart is daar een goed voorbeeld van, en ook nu vinden nog nieuwe initiatieven plaats. Uit gesprekken die ik heb gevoerd met politieagenten en medewerkers van het OM komt consequent naar voren dat men het vizier scherp heeft afgesteld op met misdaad verkregen vermogen.

Waarom blijft het dan toch moeilijk om misdaadgeld daadwerkelijk te ontnemen? Waarom zien we al jaren dat de rechter veel en ook hoge betalingsverplichtingen oplegt, maar de daadwerkelijke inning daarvan tegenvalt? Naar mijn mening is hier een aantal verklaringen voor te geven.

De vaak gehoorde aanname dat in Nederland miljarden 'zwarte euro's' voorhanden zijn wordt in de wetenschappelijke literatuur niet unaniem ondersteund, maar ook bekritiseerd. Of daadwerkelijk zoveel misdaadgeld in Nederland aanwezig is, laat zich simpelweg amper vaststellen. Bovendien zou dat nog niet betekenen dat al dat geld ook daadwerkelijk in Nederland beschikbaar is, en dus 'voor het oprapen ligt' voor het OM. Geld is soms weggesluisd naar het buitenland. Vaak is het allang uitgegeven en dus niet meer in handen van misdadigers. Onderzoek dat ik in 2015 met twee collega's heb verricht liet zien dat het in de meerderheid van ontnemingszaken niet ging om grote betalingsverplichtingen, maar veel vaker om kleinere zaken waarin de betalingsverplichting niet meer dan 10.000 euro bedroeg. Het betrof daarbij met name hennepkwekers.² Uit de dossiers die wij bestudeerden kwam niet altijd het beeld naar voren van slimme misdaadondernemers die hun crimineel vermogen verstoppen of investeren in nieuwe strafbare feiten, maar minstens net zo vaak van mensen die leven van dag tot dag en die het geld alweer kwijt zijn.

¹ W.S. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2018.

² P.C. van Duyn, F.G.H. Kristen, W.S. de Zanger, 'Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelsontneming', *Justitiële Verkenningen* 2015-1, p. 100-116.

Het geld is er vaak simpelweg niet meer. We mikken met het strafrecht niet alleen op slimme en rijke misdadigers, maar ook op opportunistische en soms zelfs aan lager wal geraakte mensen.

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

Daarom heb ik in mijn proefschrift een benadering verdedigd waarbij meer aandacht is voor de betalingsmogelijkheden van de dader en waarbij de betalingsverplichting eerder wordt verminderd door de rechter. Ik pleit voor een regeling waarbij iemand, net als bij de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP), gedurende een bepaalde termijn wordt verplicht ‘op een houtje te bijten’ en op het sociale minimumniveau te leven. Alles wat hij daarboven kan afdragen, maakt hij over aan de Staat. Doet hij dat netjes gedurende een bepaalde periode en zijn er geen aanwijzingen dat ergens nog vermogen is verborgen (iemand rijdt niet in een dure auto, etc.), dan wordt zijn betalingsverplichting kwijtgescholden. We moeten niet vergeten dat een ontnemingsmaatregel komt ná oplegging van de daadwerkelijke *straf* en als doel heeft de dader terug te brengen in zijn financiële situatie van vóór de strafbare feiten. Een harde financiële aanpak van misdaadgeld is als uitgangspunt goed te verdedigen, maar zeker niet in alle gevallen gewenst. Een bijkomend gevolg van een dergelijke aanpak is dat het grote verschil tussen door de rechter opgelegde betalingsverplichtingen en de daadwerkelijke inning daarvan kleiner zal worden.

De slotsom is dat de wettelijke regeling in Nederland goed is uitgerust om misdaadgeld effectief op te sporen en af te pakken. Daarin loopt Nederland voorop in Europa.³ Hoewel kleine verbeteringen van de regeling mogelijk zijn⁴, biedt het huidige wettelijke stelsel ruim voldoende mogelijkheden om effectief op te treden tegen met misdaad verkregen vermogen. Bij de politie en het OM is bovendien al geruime tijd een sterke nadruk op de aanpak van de financiële kant van misdaad. De tijd dat men afpakken er maar een beetje ‘bij deed’ lijkt achter ons te liggen. Hoewel een vergroting van de opsporings- en handhavingscapaciteit, de beschikbare expertise en een sterkere informatie-uitwisseling mogelijk kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het afpakbeleid, is het niet zo eenvoudig dat men voor elke euro die wordt geïnvesteerd in die aanpak, er drie terug krijgt. Het effectief afpakken van crimineel vermogen is nu eenmaal vaak een moeilijk en langdurig proces. Eventuele financiële verwachtingen die van de aanpak van misdaadgeld worden gekoesterd voor de staatskas moeten daarom worden getemperd. Dat doet uiteraard niet af aan de doelstelling van de wet en het beleid: misdaad mag niet lonen. Dat uitgangspunt dient onverminderd voorop te staan.

³ Zie ook het recente, door de EU gefinancierde onderzoeksrapport over de aanpak van misdaadgeld: A. Bernardi (red.), *Improving confiscation procedures in the European Union*, Napoli: Jovene 2019, toegankelijk op <http://www.improvingconfiscation.eu/en>.

⁴ Er wordt in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voorgesteld het verplichte karakter van de gescheiden ontnemingsprocedure af te schaffen. Alleen in ‘ingewikkelde’ zaken zou die procedure nog gescheiden van de strafzaak worden gevoerd. Dat zou enige effectiviteitswinst kunnen opleveren.