



Eindrapport

Naar een Anti- ondermijningsfonds

Noodzaak, internationale voorbeelden
en afwegingen voor Nederland

Philip van Veller

Jeroen Boot

Felix van Urk

Sofie Dreef

26 april 2018

Berenschot

Naar een Anti- ondermijningsfonds

Noodzaak, internationale voorbeelden
en afwegingen voor Nederland

Philip van Veller
Jeroen Boot
Felix van Urk
Sofie Dreef

26 april 2018

Inhoud

Samenvatting	7
1. Naar een Anti-ondermijningsfonds	10
1.1 Inleiding	11
1.2 Doel en opzet van dit onderzoek	12
1.3 Ondermijning	12
1.4 Het maatschappelijk belang van bestrijden van ondermijnende criminaliteit	13
1.5 De waarde van een Anti-ondermijningsfonds	14
1.6 Steeds meer steun voor een fonds	15
1.7 Conclusie	17
2. Ondermijningsfondsen in Europees perspectief	18
2.1 Italië: Nationaal agentschap	20
2.2 Spanje: Fonds voor geconfisqueerde activa	22
2.3 Schotland: Cashback for communities	24
2.4 Frankrijk: Fonds de concours	26
2.5 Luxemburg: Fonds voor de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit	28
2.6 Conclusie op basis van de internationale casussen: het is mogelijk een ondermijningsfonds in te richten	29
3. Leren van het buitenland en experts: kritieke succesfactoren voor een Nederlands Anti-ondermijningsfonds	30
3.1 Algemene randvoorwaarden	31
3.2 Principes van het systeem	31
3.3 Methoden en technieken van afpakken	32
3.4 Mogelijke opbrengsten	32
3.5 Besteden	33
3.6 Governance	34
3.7 Leren	34
4. Schets van Nederlands Anti-ondermijningsfonds	36
4.1 Huidige situatie in Nederland	37
4.2 Toekomstig systeem	41
4.3 Alternatieve bestemming van middelen: Anti-ondermijningsfonds	42
4.4 Techniek begrotingsfonds	43
4.5 Bestedingsmogelijkheden	44
4.6 Governance	45
4.7 Samenvatting en conclusie	46
5. Techniek	48
5.1 Begrotingsfonds	49
5.2 Werking Anti-ondermijningsfonds	49
5.3 Subsidies	50
Lijst van respondenten	52
Afkortingen	53
Literatuurlijst	54

Samenvatting

Ondermijning van de Nederlandse samenleving en haar democratische rechtstelsel staat in een steeds grotere belangstelling. Het vormt een hardnekkig en gevaarlijk probleem omdat ondermijning ervoor zorgt dat de overheid voor de gemeenschappen ‘voelbaar afwezig’ is. Dit draagt bij aan het beeld dat “misdad loont” en dat daar niets of onvoldoende aan wordt gedaan. Dit brengt het vertrouwen van burgers in de overheid en de rechtsstaat als geheel in geding.

Het bestrijden van criminaliteit is traditioneel een belangrijke overheidstaak. De samenleving dient te worden beschermd tegen de gevolgen van criminaliteit en misdaad mag niet lonen. In Nederland is er sprake van twee parallelle ontwikkelingen. Enerzijds staat ondermijning hoog op de politieke agenda als actueel thema. Anderzijds staat in toenemende mate de mogelijkheid om crimineel geld ‘af te pakken’ in de belangstelling en wordt op dit vlak in toenemende mate succes geboekt.

Het afpakken van crimineel vermogen past in een bredere ontwikkeling om de effectiviteit van criminaliteitsbestrijding centraal te stellen en daarbij te zoeken naar een goede mix van preventieve en repressieve instrumenten. De gedachte is: pak de criminelen waar het écht pijn doet, in de portemonnee en uiteindelijk ook in het verlies van de met crimineel geld verkregen ‘status’. Naast een direct effect op de crimineel geeft dit, mits zichtbaar, tevens een effect in publieke waarde: het besef dat misdaad niet loont heeft een preventieve werking en bevestigt de rechtsorde. De kern van ondermijnende criminaliteit ligt dus niet (alleen) in het financiële aspect, maar veel meer in de publieke waarde die ermee gemoeid is.

De bestrijding van ondermijning is als thema doorgedrongen tot het regeerakkoord van 2017 waarin is besloten tot het instellen van een ‘ondermijningsfonds’ dat eenmalig, dus incidenteel, wordt gevuld met een bedrag van €100 miljoen. Er wordt in dit rapport een Anti-ondermijningsfonds voorgesteld dat de vorm heeft van een structureel fonds, waarbij afpakken, teruggeven aan de samenleving en de versterking van de aanpak worden gecombineerd. Daarmee kan een (mate van) revolverend fonds ontstaan waarbij (afgepakt) crimineel vermogen ten goede komt aan de bestrijding en de preventie van ondermijnende activiteiten.

Een Anti-ondermijningsfonds kan bijdragen aan een integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In samenhang met andere middelen en instrumenten fungeert het als medefinancier van de preventie en bestrijding van ondermijning en vooral als direct middel om zichtbaarheid en symbolische waarde te verlenen aan de inspanningen van de nationale en lokale autoriteiten.

Het *financiële effect* van het Anti-ondermijningsfonds is dat het middelen verschaft om de aanpak van ondermijning uit te breiden. Dit resulteert in een versterkte aanpak van ondermijning via preventie, opsporing en berechting. Extra afgepakte middelen vloeien (voor een deel) terug in het fonds (revolverend).

Het *maatschappelijke effect* zit hem in de symbolische waarde van een Anti-ondermijningsfonds. Het kan een direct preventief effect sorteren wanneer middelen op zodanige wijze worden ingezet dat getroffen gemeenschappen dit zien en het gevoel hebben er baat bij te hebben. Voor afgepakte goederen geldt wel dat, indien deze in hun bestaande vorm via het fonds worden ingezet, dit wel in de buurt dient te gebeuren van waar ze zijn geconfisqueerd.

De gedachte van een Anti-ondermijningsfonds is niet uniek. Sterker nog, in internationaal perspectief staat Nederland er goed voor in het ontnemen van crimineel verkregen vermogen, maar staan we nog in de kinderschoenen als het gaat om het zichtbaar teruggeven aan de samenleving. Dit in tegenstelling tot verschillende andere landen binnen en buiten Europa, waar fondsen functioneren van waaruit crimineel gegenereerd en afgepakt geld wordt ingezet in criminaliteitsbestrijding en ook sociale versterking.

Op basis van een vijftal casussen uit Italië, Spanje, Schotland (VK), Frankrijk en Luxemburg kan er worden gesteld dat het inrichten van een proces van afpakken en herbestemmen goed mogelijk is. Het gezamenlijke gevoel van urgentie onder stakeholders is een bepalende factor of een dergelijk proces van de grond komt. Het is vermoedelijk geen toeval dat Italië, dat van alle Europese landen de meest uitgebreide historie van ondermijnende criminaliteit kent, ook het meest gevorderde afpakstelsel heeft. Het blijkt tevens dat er qua inrichting van een dergelijk proces verschillende mogelijkheden zijn. Het gangbare model in Europa is aggregatie en coördinatie op nationaal

niveau, en herbestemming op zowel lokaal als nationaal niveau. De wijze waarop de governance is ingericht en de gekozen juridische vorm voor het bundelen en herbestemmen van afgepakt vermogen verschillen echter per land: dit is niet noodzakelijkerwijs in de vorm van een fonds.

Naast de financiële businesscase is vooral ook de maatschappelijke businesscase relevant. Zeker wanneer ingezette middelen ook ten goede komen aan preventie, zal het revolverende karakter niet volledig zijn. Het vooraf specificeren van de mogelijke bestemmingen van middelen, mogelijke begunstigen en criteria voor aanvragen zorgt voor duidelijkheid over waar het fonds voor staat en voor slagkracht. Het succes van het fonds is daarnaast sterk afhankelijk van de mate waarin partijen op een netwerkende manier samenwerken, informatie delen en verbinden.

De Europese casussen laten zien dat er geen gouden formule bestaat in de vormgeving van het proces. Via een proces van 'trial en error' kan het fonds zich incrementeel ontwikkelen naar een houdbaar model voor de lange termijn. Het systematisch monitoren en evalueren van de werking van het fonds maakt leren en verbeteren mogelijk en is een noodzakelijke voorwaarde om de incrementele ontwikkeling een kans van slagen te geven. Het inrichten van een leeromgeving gericht op de uitwisseling van kennis en expertise omtrent zowel afpakken als besteden/bestemmen versterkt deze kans verder.

Het voorstel in dit rapport is om bij wet een Anti-ondermijningsfonds in te stellen. Het belangrijkste voordeel van een fonds boven een begrotingsartikel is dat kasschuiven mogen plaatsvinden en het geld in het fonds blijft in plaats van jaarlijks opnieuw moet worden toegekend. De opzet en werking van het fonds worden beschreven in de Ondermijningswet. Het ministerie van Justitie en Veiligheid stelt als fondsbeheerder jaarlijks naast de eigen begroting (Rijksbegroting hoofdstuk VI) de begroting op van het fonds.

Om het Anti-ondermijningsfonds (deels) revolverend te krijgen, moeten er middelen in het fonds stromen. Er zijn diverse mogelijkheden om het fonds te voeden. Uitgangspunt daarbij is dat er een relatie ligt tussen (het intensiveren van) het afpakken van crimineel vermogen en het geld dat in dit fonds stroomt. Met het doorsluizen van afgepakt vermogen naar het

fonds wordt het aantasten van het verdienmodel van de criminelen, het voeden van het fonds en het versterken van repressie en preventie gecombineerd. Het fonds wordt daarbij (deels) revolverend én er wordt een maatschappelijke waarde mee gecreëerd. Om verkeerde prikkels te voorkomen wordt ingezet op een – technisch- *indirecte* relatie tussen afgepakt crimineel vermogen en het voeden van het fonds.

Het Anti-ondermijningsfonds wordt in het hier uitgewerkte model gevoed door een bijdrage uit de begroting van J&V, en eventueel de algemene middelen. De beleidsmatige onderbouwing kan via een jaarlijks bij de begroting te voegen agenda of programma, dat (criteria voor) projecten bevat uitgaande van (middel)langetermijnstrategieën. De opzet en de structuur van de begroting van het Anti-ondermijningsfonds moeten zijn gebaseerd op de rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën.

Relevante bestemmingen voor het fonds kunnen zijn: het inzetten van goederen/middelen ten behoeve van projecten in het algemeen belang, het bekostigen van preventieve maatregelen, het (deels) bekostigen van repressieve maatregelen en het bekostigen van kennis en capaciteit met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen.

De governance van het fonds is licht en sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande gremia. Analooq aan andere revolverende fondsen, is het voorstel hier om een 'investeringscommissie' te benoemen die uitspraken doet (formeel: aan de minister adviseert) over de besteding van middelen. Deze commissie doet uitspraken over het toekennen van middelen aan subsidieaanvragen die via regionale bestuurlijke gremia binnenkomen. De commissie valt in dit voorstel samen met het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning (LSOAO).

Het fonds dat wordt opgericht, is naar zijn aard landelijk. Om de maatschappelijke waarde te realiseren, moeten de gelden echter uiteindelijk hun weg vinden naar lokale projecten. Daarbij is het wenselijk dat de sturing op deze projecten op lokale schaal plaatsvindt en een articulatie van lokale wensen wordt gericht naar het centrale niveau waarop wordt besloten tot de toekenning van middelen. Om dit tot stand te brengen, functioneren regionale gremia (bijvoorbeeld stuurgroepen RIEC, driehoeken-plus) als platforms waarop kansrijke projec-

ten worden geïdentificeerd. Van daaruit leiden zij deze projecten met een subsidieaanvraag door. Voorstellen voor landelijke projecten kunnen rechtstreeks door het LSOAO worden gedaan.

De opzet en het functioneren van een mogelijk Anti-ondermijningsfonds is juridisch en financieel-technisch goed mogelijk. Veel wetswijzigingen zijn er niet voor nodig, wel politiek-bestuurlijke wil. Het fonds zal in de praktijk niet volledig revolverend kunnen zijn. Dit is om praktische redenen (ontbreken van monitoring en een businesscase) en meer principiële redenen (verkeerde prikkelwerking) ook geen zelfstandig doel. Immers, het gaat om de bredere publieke waarde. De nadruk ligt op het incrementeel ontwikkelen van het Anti-ondermijningsfonds naar een houdbaar model voor de lange termijn.

Naar een Anti- ondermijningsfonds

Hoofdstuk 1



1.1 Inleiding

Ondermijning van de Nederlandse samenleving en haar democratische rechtstelsel staat in een steeds grotere belangstelling. De bestrijding van deze ondermijning is als thema doorgedrongen tot het regeerakkoord van het kabinet.

Er is in Nederland sprake van twee belangrijke ontwikkelingen:

- “Ondermijning” staat hoog op de politieke agenda als actueel thema;
- De mogelijkheid om crimineel geld “af te pakken” wordt in toenemende mate toegepast en hierin wordt in toenemende mate succes geboekt.

Dit laatste is evenwel geen doel op zichzelf. Het past in een bredere ontwikkeling om de effectiviteit (*outcome*) van criminaliteitsbestrijding centraal te stellen en daarbij te zoeken naar een goede mix van preventieve en repressieve instrumenten. De gedachte is: pak de criminelen waar het écht pijn doet, in de portemonnee en uiteindelijk ook in het verlies van de met crimineel geld verkregen ‘status’. Naast een direct effect op de crimineel geeft dit, mits zichtbaar, tevens een effect in publieke

Regeerakkoord 2017-2021, “Vertrouwen in de toekomst”

Er komt een speciale “Ondermijningswet” om de geconstateerde juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit op te lossen. Ook wordt een ondermijningsfonds opgezet waarin eenmalig € 100 miljoen wordt gezet ten behoeve de intensivering van de aanpak. Voor een effectieve aanpak moet er daarnaast meer oog zijn voor innovaties binnen het strafrecht en voor creativiteit in de aanpak van ondermijning. Er wordt ingezet op intensieve samenwerking tussen verschillende publieke en private instanties, zoals dat nu ook gebeurt tussen de Taskforce Brabant Zeeland en Intensivering Zuid Nederland.

waarde: het besef dat misdaad niet loont heeft een preventieve werking en bevestigt de rechtsorde.

In toenemende mate wordt daarbij onderkend dat het optreden tegen criminaliteit veel effectiever is wanneer overheden onderling goed samenwerken en in verbinding staan met private partijen, dan in het geval dat enkel de focus zou liggen op repressie in de strafrechtsketen. Daarbij is het niveau van

de gemeente essentieel: omdat ondermijning vaak een lokaal fenomeen is en de gemeente een centrale spil is in de lokale maatschappij. Door het oppakken van signalen die duiden op mogelijke ondermijning welke niet direct worden opgepakt door politie en OM, wordt de gemeente in toenemende mate een belangrijke schakel in de aanpak van ondermijning.

In het regeerakkoord van 2017 heeft het Rijk het voornemen vastgelegd om een ondermijningsfonds in te stellen, dat eenmalig, dus *incidenteel*, wordt gevuld met een bedrag van € 100 mln.

Dit rapport gaat in op een inrichting van een *structureel* fonds, waarbij afpakken, teruggeven en de versterking van de aanpak worden gecombineerd. Daarmee kan een soort revolverend fonds ontstaan waarbij (afgepakt) crimineel vermogen ten goede komt aan de bestrijding en de preventie van ondermijnende activiteiten.

Deze gedachte is niet uniek. Sterker nog, in internationaal perspectief staat Nederland er goed voor in het ontnemen van crimineel verkregen vermogen, maar deze aanpak staat nog in de kinderschoenen als het gaat om het zichtbaar teruggeven aan de samenleving. In verschillende andere landen binnen en buiten Europa, functioneren fondsen van waaruit crimineel gegenereerd en afgepakt geld wordt ingezet in criminaliteitsbestrijding en sociale versterking.

1.2 Doel en opzet van dit onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot in opdracht van het Bureau Regioburgemeesters. De vraag van het Bureau Regioburgemeesters is:

1. Verken vanuit internationaal perspectief welke fondsen met een vergelijkbare opzet (revolverend fonds met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen) al bestaan en beschrijf de werking en succesfactoren ervan;
2. Beschrijf op basis van bovenstaande verkenning hoe een dergelijk fonds er concreet uit kan zien in de Nederlandse situatie;
3. Vertaal een dergelijk fonds juridisch naar de Nederlandse situatie in concrete wet- en regelgeving.

Om te bezien of een anti-ondermijningsfonds in Nederland succesvol zou zijn, bevat dit onderzoek een analyse van diverse internationale (omwille van de toepasbaarheid, Europese) voorbeelden. Dit is gedaan in samenwerking met The RAND Corporation, een internationaal gezaghebbende denktank en onderzoekspartner, met name op het gebied van veiligheid en criminologie. Tevens hebben de onderzoekers gesprekken

gevoerd met vertegenwoordigers van verscheidene Nederlandse partijen die zich bezig houden met het tegengaan van ondermijning en/of het afpakken van uit ondermijning verkregen crimineel vermogen. Uit de Europese casussen en de gevoerde gesprekken zijn kritieke succesfactoren geïdentificeerd.

Vervolgens presenteert dit rapport een mogelijke opzet van een Nederlands anti-ondermijningsfonds dat zou kunnen worden ingevoerd, met inachtneming van zowel de kritieke succesfactoren als de Nederlandse (juridische en financiële) context.

De samenwerkende partijen in de aanpak van ondermijning zijn door het Bureau Regioburgemeesters gevraagd om hun medewerking te verlenen door respondenten voor te stellen rond dit onderzoek. Veel, maar niet alle instanties hebben toegezegd en respondenten aangedragen. Sommige van deze respondenten hebben in of rond het gesprek nog andere respondenten van hun eigen organisatie gesuggereerd. De voorstellen in dit onderzoek zijn gebaseerd op een analyse door Berenschot op basis van de respons en reflecteren dus niet noodzakelijkerwijs de opvatting van de individuele respondenten.

1.3 Ondermijning

Er is geen eenduidige definitie van ondermijning. Er zijn veel verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit zoals illegaal gokken, motorclubs, synthetische drugs en groot-schalige hennepeteelt. In de kern gaat het steeds om

- Georganiseerde criminaliteit waarmee veel geld gemoeid is
- Die grotendeels onzichtbaar is
- Waarbij vermenging onder- en bovenwereld plaatsvindt.



Foto ondermijnende criminaliteit wordt soms wel eens vergeleken met een drijvende ijsberg: onder een zichtbaar deel huist een veel groter onzichtbaar deel.

Het paradoxale is dat de resultaten van (de op zichzelf onzichtbare) ondermijnende criminaliteit in de maatschappij heel duidelijk en ook confronterend kunnen aanwezig zijn (bijvoorbeeld in de vorm van luxe auto's). Soms maakt het witwassen

door middel van de financiering van op zichzelf wenselijke initiatieven (bijvoorbeeld door het sponsoren van verenigingen, of de ontwikkeling van vastgoedprojecten) integraal onderdeel uit van de ondermijningsstrategie. Mede vanwege deze aspecten vormt ondermijning een hardnekkig en gevaarlijk probleem. Het zorgt er namelijk voor dat de overheid voor de gemeenschappen ‘voelbaar afwezig’ is. Dit draagt bij aan het beeld dat “misdad loont” en dat daar niets of onvoldoende aan gedaan wordt. Hierdoor komt het vertrouwen van burgers in de overheid en de rechtsstaat als geheel in het geding.

1.4 Het maatschappelijk belang van bestrijden van ondermijnende criminaliteit

Het bestrijden van criminaliteit is traditioneel een belangrijke overheidstaak. De samenleving dient beschermd te worden tegen de gevolgen van criminaliteit en misdaad mag niet lonen. Door de vermenging van onder- en bovenwereld en het – met of zonder verwachte tegenprestatie maar meestal doelgericht – afhankelijk maken van gewenste maatschappelijke organisaties, zoals verenigingen, maken ondermijnende criminelen de samenleving als het ware deel van hun netwerk en activiteiten. Hierdoor wordt het aanpakken van ondermijnende criminaliteit ingewikkelder, omdat het soms óók ten koste gaat van zaken waar lokale gemeenschappen bij gebaat zijn. Hiervan wordt een voorbeeld gegeven in het kader hiernaast.

Voor ondermijnende criminaliteit geldt daarom regelmatig de lastige situatie dat, indien de ondermijning gedurende een tijd de kans krijgt zich te ontwikkelen, zowel niets doen als een actieve aanpak van de criminaliteit het vertrouwen in de overheid kan schaden.

Bij ondermijning geldt in het bijzonder dat *tijdig* moet kunnen worden ingegrepen en dat lokale gemeenschappen *direct (mee) profiteren* als criminaliteit succesvol wordt aangepakt. Zo wordt er in het NSOB rapport *Ondermijning ondermijnd* uit 2016

geschetst dat de voedingsbodem voor criminele activiteiten weggenomen moet worden om ondermijning aan te pakken. Ook Tops en Schilder stellen in hun artikel uit 2016 dat dit tijdig moet gebeuren op lokaal niveau omdat juist hier de ondermijnende criminaliteit is verankerd.

Niet (alleen) financiële, maar ook publieke waarde

De kern van ondermijnende criminaliteit ligt niet (alleen) in het financiële aspect, maar veel meer in de publieke waarde die ermee gemoeid is. Publieke waarde die vooral op lokaal niveau speelt: in negatieve zin met het ondergraven van maatschappelijke normen, en in positieve zin wanneer die normen worden (her)bevestigd en de lokale omgeving profiteert. “Centraal moet dus niet staan het winnen van een zaak ‘op zitting’, maar het aanpakken van een maatschappelijk probleem,” aldus Tops en Schilder. Ook het rapport *De aanpak van ondermijning* (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016) laat zien dat experts uit de praktijk vinden dat de focus op publieke waarde moet liggen.

Kosten van de bestrijding van ondermijning moeten dus breder worden gezien dan alleen die van repressie, met focus op crimineel vermogen. Ondermijnende criminaliteit is vaak stevig maatschappelijk ingebed. Daarom moet dus het maatschappelijke klimaat waarin ondermijning kan gedijen, worden aangepakt. De samenleving (in het bijzonder lokale gemeenschappen) is cruciaal in het voorkomen en bestrijden van ondermijning. Kruisbergen, Van de Bunt en Kleemans laten in hun artikel *Ondermijnende criminaliteit in Nederland* uit 2012 zien dat de ondermijnende criminaliteit lokaal verankerd is en de lokale informatie cruciaal is bij de bestrijding ervan. Ook in het rapport *Sluipend gif* van Lam, Van der Wal en Kop uit 2018 wordt gesteld dat “het besef dat elke vorm van (georganiseerde) criminaliteit uiteindelijk ook raakvlakken heeft op lokaal niveau en daardoor de openbare orde en leefbaarheid aantast, vraagt om lokale interventies. Naast de traditionele inzet van politie, OM en andere handhaving gaat het ook om inzet op sociale/maatschappelijke projecten, zoals de potige maatschappelijk werkster”.

Hetzelfde geldt voor de opbrengst van de bestrijding van ondermijning. Ook hier is oog voor de publieke waarde boven de financiën essentieel. De meerwaarde is niet alleen dat de ‘winst’ van criminaliteit wordt weggenomen. De maatschappelijke norm wordt herbevestigd, waarbij wetsovertreding dus niet loont en ook geen (positieve) uitstraling heeft. In dit perspectief is het afpakken van meerdere kleinere vermogens bijvoorbeeld waardevoller dan één ‘grote vis’, omdat daarmee in meer gevallen wordt bewezen dat criminaliteit niet loont. Ook past het in dit perspectief om oog te hebben voor de uitstraling van het afpakken, bijvoorbeeld ostentatief opladen van auto’s, en de herbestemming.

Voorbeeld: sponsoring lokale voetbalclub

Wanneer (lokale) gemeenschappen gebaat zijn bij (de gevolgen van) criminaliteit, zullen zij minder geneigd zijn tot actie. Er zijn gevallen bekend van sponsoring van voetbalclubs die van belang zijn voor de identiteit van gemeenschappen en als gevolg van sponsoring door criminelen op korte termijn zeer succesvol werden (bijvoorbeeld in rap tempo promoveerden). Als er angst ontstaat dat de sponsoring van de lokale voetbalclub vervalt wanneer de criminelen worden aangepakt, heeft dat gevolgen voor het draagvlak voor overheidsoptreden.

1.5 De waarde van een Anti-ondermijningsfonds

Een Anti-ondermijningsfonds kan bijdragen aan een integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In samenhang met andere middelen en instrumenten fungeert het daarbij zowel als medefinancier van de preventie en bestrijding van ondermijning en als direct middel om zichtbaarheid en symbolische waarde te verlenen aan de inspanningen van de nationale en lokale autoriteiten. Daarbij kan een (grotendeels) regionale coördinatie van de inzet van de middelen van het fonds bijdragen aan de versterking van de regionale samenhangende expertise en inzet omtrent ondermijning. Hieronder worden deze functies van een Anti-ondermijningsfonds toegelicht.

Theory of change: hoe draagt een Anti-ondermijningsfonds bij aan de bestrijding van ondermijning?

De waarde van een Anti-ondermijningsfonds kan expliciet worden gemaakt aan de hand van een *theory of change*: een beschrijving van de verschillende activiteiten die deel uitmaken van een 'interventie' (instrument of beleidsmaatregel) en de onderlinge verwachte causale samenhang daartussen. We beschrijven de componenten van de *theory of change* hieronder en vatten het vervolgens samen in een diagram.

1. Financiering van preventie en bestrijding: financieel effect

De primaire route waar via een Anti-ondermijningsfonds een bijdrage wordt geleverd aan de aanpak van ondermijning is dat het middelen verschaft om deze aanpak uit te breiden. Specifiek verloopt dit als volgt.

- Het fonds verschaft additionele middelen (input) om de aanpak van ondermijning te versterken zonder dat hier een nieuwe investering vanuit de publieke middelen (= belastingbetaler) aan ten grondslag ligt
- Dit maakt de prioriteit van het thema voor de Nederlandse overheid en de steun aan opsporende en bestrijdende autoriteiten op opvallende wijze expliciet (input)
- Regionale inzet van (een deel van) de middelen op basis van lokale en regionale expertise versterkt samenhangende preventie en bestrijding daar waar het nodig is (activiteiten)
- Resultaat is een versterkte regionale aanpak van ondermijning (output) via a) preventie, b) opsporing waaronder afpakken en c) berechting waaronder afpakken. Extra afgepakte middelen vloeien (voor een deel) weer terug het fonds in (revolverende output en input).
- In theorie helpt dit de ondermijnende criminaliteit in Nederland terug te dringen, in het bijzonder via het wegnemen van de financiële basis voor criminaliteit maar ook via andere bestrijdingsroutes (outcome).

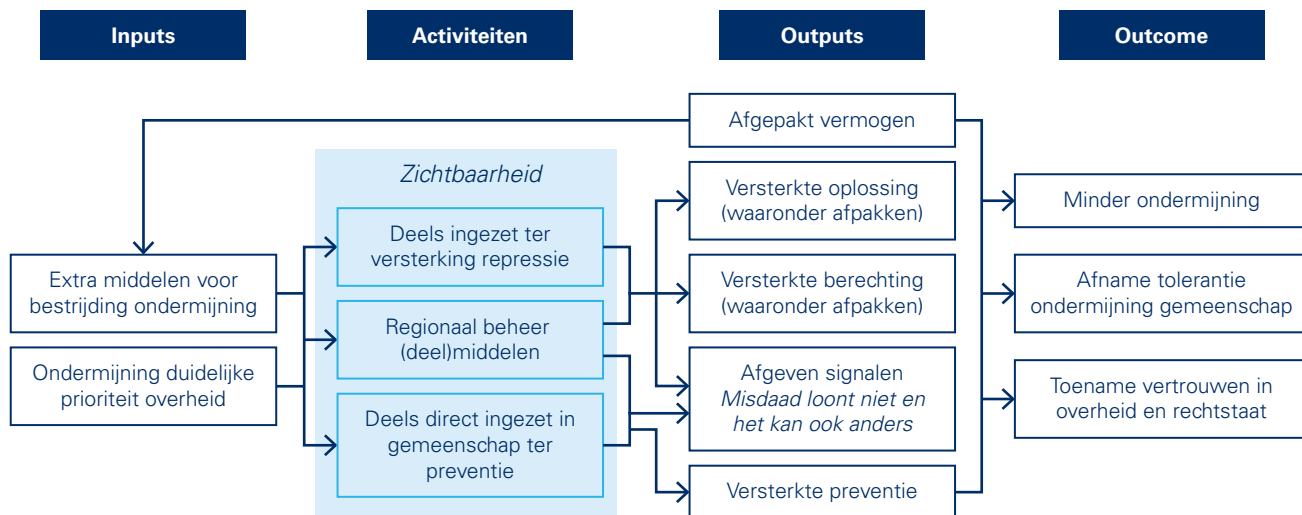
2. De symbolische waarde van een Anti-ondermijningsfonds: maatschappelijk effect

Naast dat het middelen verschaft om de bestrijding van ondermijning en het afpakken zelf te versterken, kan het onderbrengen van afgepakt crimineel vermogen ook een direct preventief effect sorteren wanneer middelen op zodanige wijze worden ingezet dat getroffen gemeenschappen dit zien en het gevoel hebben er baat bij te hebben. Voor afgepakte goederen geldt wel dat indien deze in hun bestaande vorm via het fonds worden ingezet (d.w.z. niet worden geliquideerd; d.w.z. te gelde gemaakt) dit wel in de buurt dient te gebeuren van waar ze zijn geconfisqueerd. Het proces verloopt als volgt:

- Afgepakte middelen (geld en goederen) worden voor een deel direct ingezet in de gemeenschappen waarbinnen ondermijnende criminaliteit plaatsvindt of welke er directe hinder van ondervinden (activiteit).
- Dit wordt op zodanige wijze gedaan dat het duidelijk zichtbaar is. Bijvoorbeeld door het expliciet vermelden ervan tijdens communicatie-uitingen (bij inzet geld) of door goederen die in hun bestaande vorm (bijvoorbeeld auto's, panden) zodanig te herbestemmen dat ze goed zichtbaar worden gebruikt (activiteit).
- Dit helpt activiteiten te financieren / mogelijk te maken (bijvoorbeeld voorzieningen voor en/of deelname aan sport- en spel, cultuurdeelname, bewustwordingssessies) die kunnen bijdrage aan de preventie van deelname aan ondermijning van criminaliteit (output).
- Daarnaast laat het zien dat misdaad niet loont, dat de overheid optreedt en dat de gemeenschap ook kan worden ondersteund zonder crimineel geld (output). Dit geeft een gevoel van gerechtigheid.
- In theorie verzwakt dit de tolerantie van/prikkel tot deelname aan ondermijnende criminaliteit en wordt het vertrouwen in de optredende overheid en de rechtspraak versterkt (outcome).

Theory of change samengevat

Onderstaande figuur vat de *theory of change* van de bijdrage van een Anti-ondermijningsfonds aan de aanpak van ondermijning schematisch weer. Let wel, deze bijdrage zal plaatsvinden in samenhang met andere aspecten van de aanpak van ondermijning; het schema dient enkel om de unieke bijdrage van een Anti-ondermijningsfonds aan de integrale inspanningen om ondermijning te bestrijden te tonen.



1.6 Steeds meer steun voor een fonds

Het idee van een Anti-ondermijningsfonds is internationaal verre van uniek. In Nederland gaan nu steeds meer stemmen op om ook hier een dergelijk fonds te realiseren.

De kern van een Anti-ondermijningsfonds is dat crimineel vermogen en goederen zichtbaar worden afgepakt en herkenbaar worden teruggegeven aan de maatschappij, of worden ingezet om ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Het fonds wordt in de zienswijze van vele deskundigen en betrokkenen structureel gevoed met afgepakt crimineel vermogen of goederen. De bestemming van het geld en/of (de opbrengst van) de goederen is enerzijds de versterking van repressie, maar ook 'sociale' bestemmingen worden genoemd.

Reeds in 2015 gaf AEF in het rapport *Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen* het advies om een integrale afpakambitie op te stellen, en daartoe een stimuleringsbudget te vormen. AEF geeft aan dat "uit een dergelijk budget middelen gebruikt kunnen worden om projecten van deelnemende partijen te financieren. Deze projecten leiden uiteindelijk tot meer afpakinkomsten en vullen zo het stimuleringsbudget op termijn".

In 2016 boog de denktank van de NSOB over de aanpak van ondermijning. Men pleit voor zowel het ontwrichten van de criminele bedrijfsvoering (cruciale schakels uitschakelen en het afpakken van crimineel vermogen) als voor het naadloos integreren van een maatschappelijke aanpak van ondermijning: criminele netwerken aanpakken en maatschappelijke netwerken versterken, meer weerbaar en minder vatbaar maken. Het door de NSOB uitgewerkte handelingsperspectief bepleit regionale variëteit. Als een van de aanbevelingen acht de NSOB het "cruciaal om een directie verbinding te maken tussen financiële opbrengsten uit 'afpakken' en de investeringen die de maatschappelijke aanpak van ondermijning vereist. Het 'afpakken' is nu losgekoppeld van investeringen in maatschappelijke weerbaarheid, terwijl die twee elkaar zouden kunnen versterken. Er zijn twee redenen om de koppeling tussen afpakken en investeren wel te maken: één reden is strategische beeldvorming, de andere reden is technisch-administratief. (...) Als een deel van wat is afgepakt 'revolverend' benut kan worden voor inzet op ondermijning (afpakken, preventie, repressie) dan is dat winst. Daarvoor is een overzichtelijk systeem nodig waarmee verantwoording kan plaatsvinden".

In 'De achterkant van Nederland' (januari 2017) schetsen bestuurskundige Pieter Tops en journalist Jan Tromp een beeld van een schaduw-samenleving, met name in Brabant. Het boek was een 'eye-opener' voor velen. "Je gaat het pas zien als je het weet", is een uitspraak die overigens ook in het kader van dit onderzoek regelmatig door respondenten werd gemaakt. In het boek wordt het eerdere idee aangehaald om afgepakt vermogen in te zetten voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit: "Er ligt een voorstel van gemeentebesturen aan Den Haag: laat ons een deel van het in beslag genomen geld behouden. Dat kunnen wij dan inzetten voor nieuwe acties waarvoor nu nog vaak geld en mankracht ontbreken. (...) Over het voorstel van de gemeentebesturen wordt al meer dan twee jaar vergaderd. Het ministerie van Financiën schijnt tegen te zijn. De centrale overheid laat het hier pijnlijk afweten, zoals Den Haag ook maar niet tot een doorbraak kan komen rondom het failliete gedoogbeleid voor coffeeshops".

Op 7 februari 2017 reageert de minister van Veiligheid en Justitie bij brief aan de Tweede Kamer op het idee van een afpakfonds. Daarin schrijft hij dat de minister van Financiën en hij "welwillend staan tegenover het idee dat je in het afpakken van crimineel vermogen kunt investeren tegen de achtergrond van de daaruit te verwachten opbrengsten. Een afpakfonds - waarin afgepakt geld wordt gestort ten behoeve van het versterken van de aanpak - past echter niet binnen de bestaande begrotingsregels van het kabinet, waarin een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven wordt gehanteerd. Binnen de begrotingsafspraken is het wel mogelijk om investeringen te doen op basis van een daaruit te verwachten meeropbrengsten, middels een sluitende businesscase". In de brief wordt vervolgens melding gemaakt van een onderzoek om een dergelijke businesscase te maken: "De werkgroep heeft geconcludeerd dat er onvoldoende harde en betrouwbare gegevens gegenereerd konden worden door de betrokken diensten om op basis daarvan een betrouwbare businesscase op te stellen." De minister kondigt de vervolgactie aan dat het WODC een nader onderzoek uitvoert naar het verbeteren van de registratie van kosten, (financiële en maatschappelijke) baten en werkwijzen van integraal afpakken. Dit onderzoek "kan hopelijk een basis bieden om op termijn wel een sluitende businesscase op te stellen".

Op 14 februari 2017 dienen de Tweede Kamerleden Van Toorenburg (CDA) en Helder (PVV) een motie in over het oprichten van een ondermijningsfonds. Daarin wordt de regering opgeroepen "een zogeheten Anti-ondermijningsfonds op te richten, te vullen vanuit afgepakte criminele vermogens, waaruit slachtoffers kunnen worden gecompenseerd en waaruit

decentrale overheden middelen kunnen onttrekken ter (mede) financiering van hun bestuurlijke en justitiële inzet ter bestrijding van ondermijnende (drugs)criminaliteit". De motie werd door de indieners aangehouden in afwachting van de resultaten van het bovengenoemde onderzoek naar de businesscase.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van oktober 2017 wordt een (anti-)ondermijningsfonds aangekondigd: "Ook wordt er een ondermijningsfonds opgezet waarin eenmalig € 100 miljoen wordt gezet ten behoeve de intensivering van de aanpak". In de financiële bijlage is te zien dat aan het fonds in 2018 € 100 miljoen wordt uitgegeven; in de jaren daarna is niets begroot.

Onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) reageerde hierop: "Om een blijvende impuls mogelijk te maken zou men dit fonds structureel kunnen voeden met de opbrengsten van afgepakt vermogen vanuit de georganiseerde criminele wereld". Later zet de VNG deze opstelling sterker aan: "Het ondermijningsfonds wordt eenmalig gevoed met € 100 miljoen: een bedrag dat in geen verhouding staat tot de 20 à 30 miljard die per jaar rondgaan in het criminele circuit. De VNG bepleit daarom voor een structureel ondermijningsfonds, dat mede gevoed wordt uit afgepakt crimineel vermogen".

In de Kamerbrief over de actie-agenda aanpak ondermijning van februari 2018 geeft de minister van J&V aan dat het ondermijningsfonds wordt ingezet voor de realisatie van de met de Toekomstagenda Ondermijning beoogde intensivering van de aanpak. Daarvoor zijn twee geldbedragen gereserveerd: een ondermijningsfonds van € 100 mln. en een structurele reeks oplopend tot € 10 mln. per 2019 (€ 5 mln. in 2018). Om de meest effectieve versterkingen hiermee te realiseren worden de regionale en landelijk samenwerkende overheidspartners, verenigd in de Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning (LSOAO), gevraagd om gezamenlijk met een integraal advies te komen.

In een interview in de Telegraaf bepleit de minister dat het eenmalige fonds van € 100 miljoen voor de aanpak van ondermijning eigenlijk structureel moet worden: "Ik denk dat wat we nu hebben afgesproken al geweldig is. Maar als dat fonds straks echt resultaat heeft, heb ik denk ik een heel goed verhaal om in de ministerraad komende jaren te zeggen: wees daar nu verstandig in". In het Algemeen Overleg over de bovengenoemde actie-agenda geeft hij daarbij wel twee argumenten tegen het vullen met afgepakt vermogen: temporele wisselingen in de voeding, en verkeerde prikkelwerking (richten op zoveel mogelijk geld afpakken in plaats van tegengaan van criminaliteit).

1.7 Conclusie

De noodzaak van een (versterkte) aanpak van ondermijning is praktisch onomstreden. Het afpakken van crimineel vermogen kan daar een essentieel onderdeel van worden. Maar in de effecten en aanpak van ondermijning speelt de bredere publieke waarde een minstens even belangrijk rol als geld. Het idee van een fonds waarbij crimineel vermogen (meer) rechtstreeks ten goede komt aan bestrijding, preventie en beter afpakken, is daarmee niet alleen een financieel maar ook symbolisch construct. Een Anti-ondermijningsfonds waarmee dat wordt gerealiseerd, vindt steeds meer bijval.

Ondermijningsfondsen in Europees perspectief

Hoofdstuk 2

In meerdere lidstaten van de Europese Unie is het systeem van afpakken van crimineel verkregen middelen (geld en goederen) en het herbestemmen ervan voor activiteiten gericht op de preventie en bestrijding van ondermijning, vergevorderd.



Uit de inspanningen van andere landen kunnen – naast het algemene inzicht dat het goed mogelijk is afgepakte middelen doelgericht in te zetten voor de preventie en bestrijding van criminaliteit en andere maatschappelijke baten – een aantal interessante lessen omtrent succes en falen worden getrokken. In dit hoofdstuk bespreken we een vijftal casussen uit Italië, Spanje, Schotland (VK), Frankrijk en Luxemburg. Deze zijn in

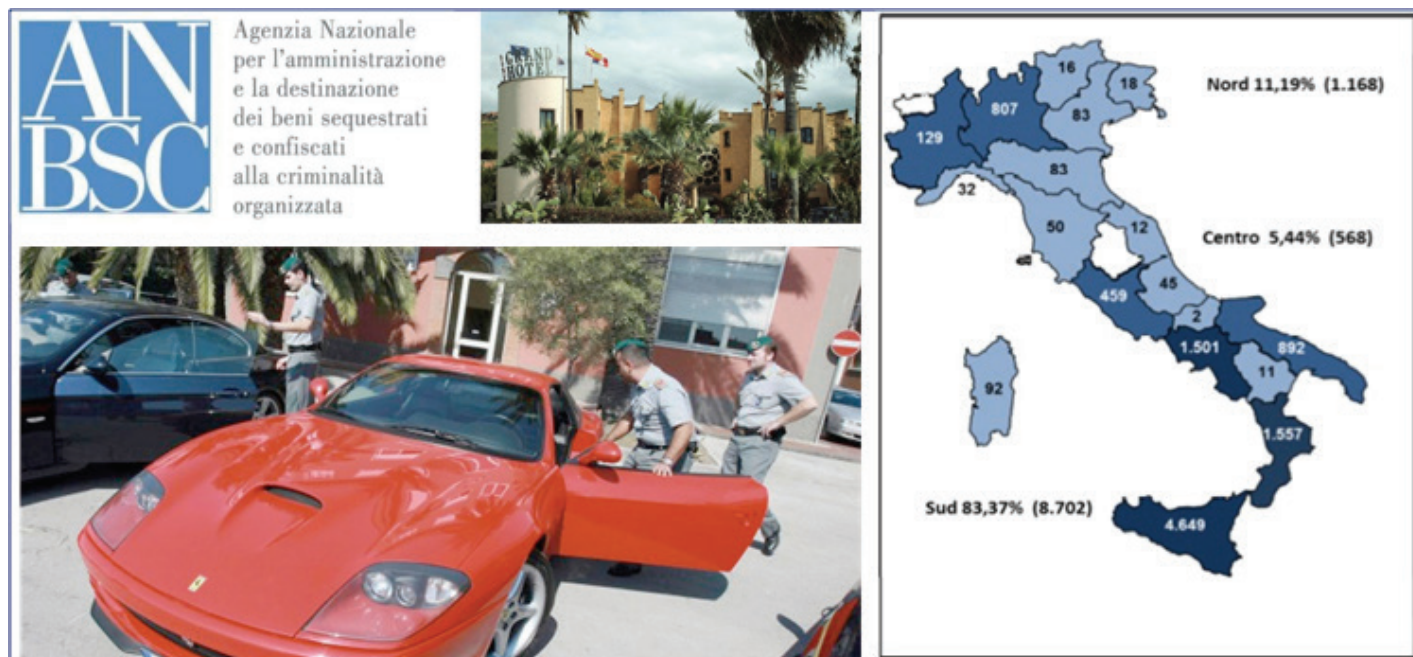
samenspraak met The RAND Corporation opgesteld, waarbij de conclusies op basis van de case studies zijn getoetst op validiteit.

Naast deze casussen wordt tevens in België (Vlaanderen)¹⁾ en Hongarije²⁾ afgepakt crimineel vermogen ingezet voor sociale doeleinden (niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan ondermijning).

-
- 1) Sociaal beheer van geconfisqueerd onroerend goed door gemeenten: De eigenaar behoudt zijn rechten op het onroerend goed, maar de gemeente verwerft het recht om het pand tijdelijk te beheren (afhankelijk van de tijd die nodig is om de gedane investeringen terug te verdienen om het pand op te knappen) en te verhuren aan mensen in nood.
 - 2) Afgepakte goederen ter beschikking worden gesteld aan mensen in nood ('sociaal gebruik in publiek belang'). Dit geldt alleen voor persoonlijke bezittingen – te denken valt aan kleding en speelgoed – en niet voor voertuigen of onroerend goed.

2.1 Italië: Nationaal agentschap

In Italië is het op basis van Wet 356 (art. 12) en de Antimafiacode sinds 1992 mogelijk om geld en goederen van criminelen te confisqueren en deze gericht in te zetten voor diverse doeleinden (zie hieronder). Doel van het afpakken is het direct aanvallen van de financiële motieven voor georganiseerde misdaad. Italië kent geen systematische doelstellingen voor het besteden van de opbrengsten; het gaat bovenal om het afpakken zelf en het zichtbaar maken daarvan.



Plaatje linksboven: het Nationaal agentschap voor het beheer en de bestemming van in beslag genomen/geconfisqueerde middelen uit de georganiseerde misdaad (ANBSC) is speciaal opgericht voor dit doeleinde. **Foto boven en onder:** voorbeelden van afgepakte middelen. **Plaatje rechts:** aantal afgepakte gebouwen per provincie sinds november 2011.

Samenwerkende partijen

De volgende partijen werken samen in het Italiaanse model:

- Rechtbanken: strafrechtbanken voor confiscatie via het strafrecht en *tribunale di prevenzione* ('preventietribunalen') voor civielrechtelijke confiscatie. Zie 'wijzen van afpakken en bestemmen'.
- Het *Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* (ANBSC – "nationaal agentschap voor het beheer en de bestemming van in beslag genomen en geconfisqueerde middelen uit de georganiseerde misdaad"); beheert en bestemt de afgepakte middelen.
- (Lokale) autoriteiten (gemeente, politie, OM): opsporing, vervolging.

- Provinciale autoriteiten: ondersteunen het ANBSC op verzoek bij haar taken vanwege haar beperkte mankracht.

Wijzen van afpakken en bestemmen

Middelen worden geconfisqueerd op gezag van de rechter. Civielrechtelijk afpakken is mogelijk op grond van wet 356 uit 1992 en wet 575 uit 1965, welke nu deel uitmaakt van de Antimaffiacode. Strafrechtelijk afpakken is mogelijk op grond van artikel 88 van het Wetboek van strafvordering. Het ANBSC wordt door de rechtbank ingelicht op het moment dat er een definitief confiscatiebevel ligt. De streeftijd van het ANBSC om de afgepakte middelen te herbestemmen is 90 dagen (180 in complexe gevallen). In de praktijk duurt dit meestal 15-20 dagen, maar in sommige gevallen kan het jaren duren, bijvoorbeeld als er hypotheekrecht ligt op een geconfisqueerd pand.



Wet 356 van 1992 voorziet in de volgende mogelijkheden voor bestemming van afgepakte middelen:

- Storten van afgepakt geld en de opbrengsten van de verkoop van afgepakte persoonlijke eigendommen in het *Fondo unico giustizia* (“fonds voor rechtvaardigheid”)³⁾
- Gratis ter beschikking stelling van afgepakte persoonlijke eigendommen aan maatschappelijke organisaties of vernietiging, wanneer de verkoop niet kosteneffectief is.
- Verhuur van afgepakte bedrijven (indien de productie legaal kan blijven draaien).
- Verkoop van afgepakte bedrijven aan het publiek of aan specifieke organisaties.
- Liquidatie van afgepakte bedrijven.
- Overdracht van afgepakte onroerende goederen aan nationale overheidsinstellingen, welke ze kunnen gebruiken voor hun taken in de domeinen justitie en veiligheid of ter beschikking kunnen stellen aan bijvoorbeeld culturele instellingen of universiteiten voor hun maatschappelijke activiteiten.
- Overdracht van afgepakte onroerende goederen aan lokale autoriteiten. Lokale autoriteiten kunnen het vervolgens zelf beheren en de opbrengsten gebruiken voor maatschappelijke doeleinden, of gratis ter beschikking stellen aan maatschappelijke organisaties.
- Compensatie van maffiaslachtoffers via de verkoop van onroerende goederen.

Opzet en governance

Het ANBSC, een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken met vestigingen in vier steden, is het centrale instituut in het Italiaanse model. Het ANBSC wordt ondersteund door de provinciale autoriteiten, teneinde overbelasting van het (schaarse) personeel te voorkomen.

Het agentschap heeft verregaande discretionaire bevoegdheden om te beslissen op welke wijze de afgepakte middelen worden ingezet. Het Agentschap staatseigendommen checkt de behoefte in het land aan beschikbaar vastgoed, zodat geconfisqueerd onroerend goed doeltreffend kan worden herbestemd. Toewijzing van middelen aan lokale autoriteiten gaat op basis van de door het Agentschap staatseigendommen geïnventariseerde behoeften en projectvoorstellen voor maatschappelijk herbestemmen. Lokale autoriteiten moeten een overzicht bijhouden van de middelen die aan hen zijn overgedragen en deze publiceren. Deze maatregelen zijn bedoeld om gelijkheid van behandeling te verzekeren.

3) Het inkomen van dit fonds komen ten goede aan (1) het ministerie van Binnenlandse Zaken ten behoeve van haar taken op het gebied van openbare orde (minimaal 1/3e); (2) het ministerie van Justitie ten behoeve van het versterken van het justitiële apparaat (minimaal 1/3e), (3) de staatskas (overige middelen).

2.2 Spanje: Fonds voor geconfisqueerde activa

In Spanje vloeien op basis van artikel 127.5 van het Wetboek van strafvordering (1995) geconfisqueerde middelen naar de staatskas, tenzij die middelen zijn verkregen uit drugssmokkel en/of gerelateerde misdrijven. In dat geval worden ze op grond van Wet fonds geconfisqueerde middelen (wet 17 uit 2003) toegewezen aan het *Fondo de bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados* ("Fonds voor geconfisqueerde activa afkomstig van drugssmokkel en gerelateerde misdrijven"). Het fonds wordt uitsluitend gevuld met middelen verkregen via het strafrecht kent drie doelstellingen:

- Preventie van drugsverslaving en het faciliteren van hulp aan drugsverslaafden.
- Het versterken en mogelijk maken van maatregelen om drugs-gerelateerde criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te vervolgen en te bestrijden.
- Het bevorderen van internationale samenwerking in de strijd tegen drugs-gerelateerde criminaliteit.

In Spanje is dus bewust de keuze gemaakt om afgepakt crimineel vermogen afkomstig uit een specifieke tak van ondermijnende criminaliteit (drugssmokkel en -handel) in te zetten om deze criminaliteit en de gevolgen ervan te bestrijden. Tussen 1996 en 2014 is c.a. € 230 miljoen afgepakt en via het fonds geherinvesteerd. Daarnaast zijn er bijna 32.000 goederen afgepakt, het grootste deel daarvan voertuigen.

NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO DE ADJUDICACIÓN: A los adjudicatarios de los bienes se les enviará la comunicación del acuerdo de adjudicación por correo.				
LOTE	DESCRIPCION DEL BIEN		PROPUESTA	IMPORTE DE ADJUDICACION
001	BMW	X3 3.0D MAN	ADJUDICACION	5.600,00
002	MERCEDES BENZ	E270 CDI	ADJUDICACION	3.100,00
003	MERCEDES BENZ	B 180 CDI	LOTE RETIRADO	0,00
004	VOLKSWAGEN	TOUAREG V10 TDI	ADJUDICACION	4.000,00
005	FURGONETA VOLKSWAGEN	CARAVELLE 2.5	ADJUDICACION	8.900,00
006	MERCEDES BENZ	ML 55 AMG	ADJUDICACION	6.000,00
007	TODOTERRENO TOYOTA	LAND CRUISER	ADJUDICACION	17.000,00
008	BMW	530 IA	DESIERTO	0,00
009	AUDI	A3 2.0 TFSI	ADJUDICACION	3.600,00
010	VOLKSWAGEN	GOLF 1.9	ADJUDICACION	4.500,00

Plaatje links: overzicht opbrengsten geveilde auto's gedurende een veilingssessie ten behoeve van het fonds, afkomstig van National Drugs Plan 2017.
Foto's rechts: voorbeelden van afgepakte middelen.



Samenwerkende partijen

De volgende partijen werken samen in het Spaanse model:

- De politie: zoekt naar crimineel verkregen middelen en tipt het OM hierover.
- Het OM: gaat over tot vervolging.
- Rechtbanken: dragen op tot confiscatie via het strafrecht, toewijzing aan het fonds.
- *Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas* (DGPNSD) (“Nationaal Drugsplan”): incasseert middelen, draagt op tot eventuele veiling en stelt ze ter beschikking aan begunstigden.

Wijzen van afpakken en bestemmen

Confiscatie van crimineel vermogen gebeurt uitsluitend via de strafrechtelijke procedure op grond van wet 17 uit 2003. De opbrengsten van afgepakt geld en goederen (na veiling ambtenaren van de rechtbank) die niet gerelateerd zijn aan drugs-smokkel of witwassen komen ofwel ten goede aan de staatskas, ofwel aan een in de uitspraak genoemde begunstigde.

In het geval van afgepakte middelen die wél gerelateerd zijn aan drugssmokkel of witwassen, stuurt de rechtbank het oordeel en alle gegevens omtrent de confiscatie naar het DGPNSD. Daar besluit het coördinerend secretariaat van het algemeen management over de verkoop van goederen en de bestemming van het geld. Het is dus enkel geld dat ter beschikking wordt gesteld; goederen worden niet direct herbestemd.

Geld uit het fonds kan aan diverse partijen worden toegewezen ten behoeve van de drie doelstellingen van het fonds (preventie van drugsverslaving, preventie en bestrijden van drugs-gerelateerde criminaliteit en bevorderen van internationale samenwerking op dit vlak):

- Lokale en regionale overheden
- Verschillende autoriteiten, waaronder de landelijke politie en de speciale aanklager voor preventie en bestrijding van illegale handel in verdovende middelen
- De nationale overheid (ministerie van Douane en Accijnzen, Nationaal Drugsplan zelf, overige overheidsinstanties)
- Binnen- en buitenlandse (particuliere) non-profitorganisaties
- Internationale en supranationale overheden

Opzet en governance

Het Spaanse model is een daadwerkelijk fonds dat namens de Spaanse overheid wordt beheerd door het secretariaat van het DGPNSD. Het DGPNSD is ondergebracht bij het ministerie van Volksgezondheid, sociale zaken en gelijkheid. Aan het hoofd staat een delegatie van de regering, welke drietal directies aanstuurt: het directoraat-generaal programmacoördinatie, het directoraat-generaal bestuurlijke betrekkingen, en het algemeen management. Het eerste is belast met de toekenning van financiële steun (subsidieverlening). Het tweede is belast met het faciliteren van samenwerking en relaties met andere lichamen als de VN en de EU. Het derde is belast met de veiling en directe verkoop van goederen, het management van geldelijke middelen en het algemeen bestuur van het fonds.

2.3 Schotland: Cashback for communities

In het Verenigd Koninkrijk kunnen middelen die op basis van de Proceeds of Crime Act (POCA) zijn afgepakt ter beschikking worden gesteld voor vier doeleinden:

1. Directe compensatie van slachtoffers.
 2. Aan overheidsinstellingen, volgens een vast incentive-schema: 50% voor de nationale politie, 18,75% voor het politiekorps dat de zaak heeft onderzocht, 18,75% voor het OM en 12,5% voor de rechtbank.
 3. Als incentive voor lokale overheden en NGO's: als beloning voor het verschaffen van belangrijke informatie aan de politie. Deze partijen kunnen het geld dat ze verkrijgen ook maatschappelijk herinvesteren.
 4. Maatschappelijke herinvestering via het *Cashback for communities* programma (Het Schotse model).
- Het aanbieden van gratis activiteiten voor jongeren als alternatief voor criminaliteit.
 - Directe ondersteuning van de gemeenschappen die het zwaarst lijden onder criminaliteit.
 - Symboliek: het signaal afgeven dat misdaad niet loont (het de facto afpakken is meer een doelstelling van de POCA zelf).
 - Een bescheiden deel van de opbrengsten uit afpakken wordt toegewezen aan politie en OM om het afpakkend vermogen van deze organisaties vergroten.

We zoomen hier in op het Schotse model van afpakken en maatschappelijk herinvesteren.

Het Schotse model: maatschappelijke herinvestering

In Schotland kan op basis van de POCA maximaal £ 30 miljoen per jaar aan afgepakte middelen via het programma *Cashback for communities* worden gebruikt voor het financieren van lokale maatschappelijke initiatieven. Dit dient vier doelen:

Binnen *Cashback for communities* staat het investeren in maatschappelijke activiteiten en sociale cohesie van buurten die gevoelig zijn voor georganiseerde criminaliteit centraal. Daarnaast wordt ook hier de symbolische waarde van het herinvesteren van afgepakt geld onderschreven. Sinds de oprichting van het programma is ongeveer £ 75 miljoen (c.a. € 85 miljoen) geïnvesteerd in projecten, waarvan £ 5,3 miljoen (c.a. € 6 miljoen) in 2016-2017. Bedragen worden centraal gecoördineerd in alle counties van Schotland besteed, met een bandbreedte van 50-500k per jaar per county.



Foto's: Voorbeelden van met behulp van Cashback for communities gefinancierde projecten, afkomstig uit het jaarverslag van het programma uit 2015).



Samenwerkende partijen

De volgende partijen werken samen in het Schotse model:

- Politie en OM: verantwoordelijk voor de arrestatie en vervolging van criminelen.
- Rechtbanken: rechters dragen op tot confiscatie en rechtbanken incasseren direct of via verkoop verkregen middelen en maken deze over naar de Schotse regering.
- Nationale overheid: beheert de middelen en wijst ze toe aan het programma. Het Community Safety Unit stelt de middelen ter beschikking aan succesvolle aanvragers.
- Stichting Inspiring Schotland, een nationaal opererende financier en adviseur van charities. Adviseert de regering over kansrijke projecten en monitort de uitgaven en uitvoering van projecten in opdracht van de regering.

Wijzen van afpakken en bestemmen

Het afpakken van crimineel vermogen kan via het strafrecht en het civielrecht op basis van de POCA 2002. Het POCA-systeem is 'value-based', ofwel gebaseerd op waarde. In het House of Commons rapport *Proceeds of crime* uit 2016 wordt dit verder uiteen gezet. Zo is de beslissing tot confiscatie een gerechtelijk bevel dat na de veroordeling plaatsvindt en meer gebaseerd is op waarde dan op activa. Er worden dus geen eigendommen in beslag genomen in plaats daarvan wordt het behaalde 'criminele voordeel' financieel gewaardeerd. De wet maakt het voor de aanklager op deze manier overbodig om een bepaald goed verplicht te koppelen aan specifieke criminaliteit. De rechter beslist in beide typen procedures over het afpakken en heeft de vrijheid deze toe te wijzen aan het *Cashback for communities* programma. Het programma stelt geldelijke middelen in de vorm van subsidies ter beschikking. Subsidies worden aangevraagd door maatschappelijke organisaties zoals sportclubs, cultuurgezelschappen, welzijnsorganisaties en jeugdwerkorganisaties.

Opzet en governance

Het Schotse model heeft niet de vorm van een fonds, maar van een programma van de nationale regering. Dit wil overigens niet zeggen dat de regering zelf toelegt op *Cashback for communities*: het programma draait volledig op de afgepakte middelen. De Community Safety Unit, welke deel uitmaakt van het directoraat Police and community safety van het ministerie van Justitie, beheert de middelen van het programma. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van de overheid overziet de uitvoering van programma's en herijkt regelmatig het beleid van het programma. Hierin wordt zij ondersteund door Stichting Inspiring Scotland.

2.4 Frankrijk: Fonds de concours

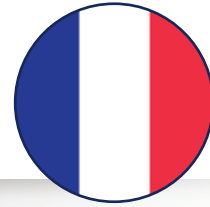
In Frankrijk kan de rechter sinds 17 maart 1995 op basis van decreet no. 332 besluiten tot het confisqueren van geld en goederen. De afgepakte middelen kunnen op verschillende manieren worden ingezet:

1. Afgepakt geld en opbrengsten van verkoop van afgepakte goederen vloeien naar de staatskas. Het fonds is dus niet revolverend.
2. Ingebruikneming van afgepakte goederen door overheidsinstellingen (onroerende goederen) of aan politie, gendarmerie of douane (roerende goederen).
3. Restitutie aan slachtoffers.
4. Schadevergoeding aan slachtoffers.
5. Stimuleringsregelingen: een deel van het budget van het agentschap dat zich bezig houdt met afpakken en beheren (AGRASC, zie 'samenwerkende partijen') bestaat uit de opbrengst van de verkoop van geconfisqueerde goederen.
6. Indien de afgepakte middelen zijn verkregen uit drugsgerelateerde criminaliteit, gaat de opbrengst naar een fonds (*Fonds de concours*) dat wordt ingezet in de strijd tegen drugs.

We werken het fonds hieronder verder uit.



Plaatje links: overzicht activiteiten MILDT. Foto midden: drugsopbrengsten. **Plaatje rechts:** logo MILDT



Samenwerkende partijen

De volgende partijen werken samen in het Franse model:

- Rechtbanken: dragen via het strafrecht op tot confiscatie.
- Veilingmeesters van de rechterlijke macht: zijn bevoegd om roerende goederen vóór de rechterlijke uitspraak te verkopen
- De Rijksdienst voor Eigendom: belast met de verkoop van geconfisqueerde roerende goederen.
- *Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisques* (AGRASC, “Agentschap voor het beheer en de terugvordering van in beslag genomen en geconfisqueerde vermogens”): een orgaan onder de ministeries van Justitie en Budget met als taak om afpakken en het beheren van afgepakte middelen te verbeteren, belast met de verkoop van geconfisqueerde onroerende goederen en “complexe” roerende goederen.
- *Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie* (MILDT, “Interministeriële missie voor de strijd tegen drugs en drugsverslaving”): beheert het fonds voor geconfisqueerde drugs-gerelateerde middelen.

Wijzen van afpakken en bestemmen

Op basis van decreet no. 322 (17-03-1995) kunnen rechtbanken via het strafrecht besluiten tot confiscatie van geld en goederen. Afhankelijk van de aard van het goed kan het worden verkocht of door de staat in gebruik worden genomen. Afgepakte middelen verkregen uit niet drugs-gerelateerde criminaliteit vloeien in de staatskas. Er is geen wetgeving over een verdeling van middelen tussen de nationale overheid, regio's en gemeenten. Ook is het niet wettelijk bepaald hoe de opbrengsten besteed dienen te worden.

Middelen verkregen uit drugs-gerelateerde criminaliteit die in strafrechtelijke procedures worden afgepakt, komen – in het geval van goederen, na de verkoop – terecht in het door MILDT beheerde fonds. Het geld wordt volgens een vaste verdeelsleutel verdeeld: 60% gaat naar het ministerie van Binnenlandse Zaken, 20% naar het ministerie van Justitie, 10% naar het ministerie van Economische Zaken en Financiën en 10% naar MILDT. Waar de quota voor de ministeries kunnen worden gezien als een incentive regeling waarbij de inkomsten worden gebruikt in de strijd tegen drugshandel, wordt het 10 procent

quotum van MILDT rechtstreeks gebruikt voor maatschappelijke doeleinden. MILDT verdeelt haar aandeel onder publieke instanties (waaronder de ministeries van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Onderwijs) op basis van hun behoeften en ingediende maatschappelijke projecten die zich onder andere richten op gezondheidsprogramma's en voorlichtingsprogramma's tegen drugs.

Opzet en governance

Het Franse model is een daadwerkelijk fonds dat valt onder het gezag van de minister-president. Het fonds wordt uitsluitend gevuld met middelen die zijn verkregen uit drugs-gerelateerde criminaliteit en via het strafrecht zijn geconfisqueerd. Het fonds wordt beheerd door MILDT, een rijksorgaan dat het beleid van de regering ter bestrijding van drugs(verslaving) coördineert in samenwerking met het personeel van de zeventien departementen. Het fonds beslist zelf over 10% van de inkomsten. Tevens ondersteunt de MILDT inspanningen van publieke partners op alle gebieden in de strijd tegen drugs en drugsverslaving.

2.5 Luxemburg: Fonds voor de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit

In Luxemburg kan op basis van art. 31 van het Wetboek van Strafrecht de rechter als gevolg van een straf besluiten tot confiscatie van geld en goederen van criminelen. De mogelijkheid tot inbeslagname is verder uitgewerkt in art. 66 van het Wetboek van Strafvordering. De afgepakte middelen kunnen op verschillende manieren worden ingezet:

1. Afgepakt geld en opbrengsten van verkoop van afgepakte goederen vloeien naar de staatskas.
2. Ingebruikneming van afgepakte goederen door overheidsinstellingen.
3. Restitutie aan slachtoffers.
4. Afgepakte middelen uit criminaliteit gerelateerd aan drugs, witwassen of terrorisme vloeien in een fonds dat wordt ingezet voor maatschappelijk herbestemmen.

We werken het fonds hier verder uit.

Geconfisqueerde middelen afkomstig uit drugscriminaliteit, terrorisme of witwassen vloeien in het *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité* ("Fonds voor de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit"). Bij de oprichting in 1992 was het fonds enkel bestemd voor middelen afkomstig uit drugscriminaliteit. In art. 18 van de wet van 27 oktober 2010 is de reikwijdte van het fonds echter verbreed naar afgepakte middelen afkomstig van witwassen en de financiering van terrorisme. Doordat het fonds zich niet langer beperkt tot de bestrijding van drugscriminaliteit, luidt de huidige doelstelling van het fonds als volgt: het bevorderen van de ontwikkeling, coördinatie en implementatie van middelen om bepaalde vormen van criminaliteit te bestrijden.

Sinds de oprichting heeft het fonds voor een totaalbedrag van € 40 miljoen aan projecten goedgekeurd. In de periode van 1993 tot 2014 bedroegen de inkomsten van het fonds € 36 miljoen. In het jaar 2016 bedroegen de inkomsten van het fonds € 5,7 miljoen en was het totale vermogen van het fonds € 21,5 miljoen.



CHARGES	2016	2015 Non audité
Affectations à des projets	2.629.964,85	1.370.334,97
Frais administratifs	12.128,57	2.941,12
Provisions pour frais bancaires inhérents à l'exercice	24.328,00	8.002,91
Résultat de change	32.029,56	-
Résultat de l'exercice	3.074.142,44	-
Total	5.772.593,42	1.381.279,00
PRODUITS	2016	2015 Non audité
Recettes en vertu de l'art. 5 L 17-3-92	2.219.151,74	22.750,00
Intérêts	32,19	716,94
Reprise de provisions pour partages d'avoirs avec l'étranger	1.945.825,67	-
Plus-value financière sur portefeuille de placement	272.223,94	13.084,64
Résultat de change	144.450,39	532.338,07
Autres produits	1.190.909,49	-
Résultat de l'exercice	-	812.389,35
Total	5.772.593,42	1.381.279,00

Plaatje links: website van het fonds. **Plaatje rechts:** winst en verliesrekening van het jaar 2016.



Samenwerkende partijen

De volgende partijen werken samen in het Luxemburgs model:

- Rechtbanken: dragen op tot confiscatie via het strafrecht.
- Bureau van de procureur-generaal: belast met de tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie.
- Kadaster: verkoopt afgepakte onroerende goederen.
- *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité*: ontvangt geconfisqueerde opbrengsten en bestrijdt drugscriminaliteit, terrorisme en witwassen.
- Begunstigden van het fonds: internationale organisaties, nationale instellingen en NGO's.

Wijzen van afpakken en bestemmen

Op basis van art. 31 van het Wetboek van strafrecht kan een rechter besluiten tot confiscatie. Het bureau van de procureur-generaal is belast met de tenuitvoerlegging. Geconfisqueerde goederen worden verkocht in een openbare veiling georganiseerd door het kadaster. Goederen die geen commerciële waarde hebben, worden ze vernietigd. Wanneer het afgepakte geld of goederen afkomstig zijn van drugshandel, terrorisme of het witwassen van geld, worden ze (na de verkoop van goederen) ter beschikking gesteld aan het fonds.

Publieke en maatschappelijke organisaties kunnen projectvoorstellen indienen bij het fonds. De gefinancierde projecten dienen de doelen van het fonds. Voorbeelden zijn nationale en internationale projecten om drugsverslaving tegen te gaan en te behandelen, trainingen over witwassen voor de financiële sector en trainingen en materialen voor de politie in de strijd tegen drugshandel.

In 2015 werd er € 1,4 miljoen besteed; in 2016 was dit € 2,6 miljoen.

Opzet en governance

Het Luxemburgs model is een fonds dat de vorm heeft van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid. Het fonds is gelieerd aan het Ministerie van Financiën en heeft financiële autonomie. Het fonds heeft een Raad van Bestuur en vier beheerders die in dienst zijn van de nationale overheid. In 2016 kwam de raad van bestuur van het fonds vijfmaal bijeen, volgde monitoring van lopende projecten en startte of beoordeelde nieuwe projecten.

2.6 Conclusie op basis van de internationale casussen: het is mogelijk een ondermijningsfonds in te richten

In dit hoofdstuk beschreven we een vijftal casussen van Europese landen die een systematische en juridisch verankerde methode van (selectief) herbestemmen van afgepakt crimineel vermogen hebben opgezet. Justitie, politie, lokale en nationale autoriteiten en maatschappelijke organisaties werken in deze landen samen om afgepakt crimineel vermogen in te zetten om de criminaliteit waarmee het is gegenereerd, te voorkomen, op te sporen en/of te bestrijden.

Er is nog weinig bekend over de doeltreffendheid en effectiviteit van deze casussen. Wel tonen ze aan dat het inrichten van een proces van afpakken en herbestemmen mogelijk is. Het gezamenlijke gevoel van urgentie onder stakeholders is een bepalende factor of een dergelijk proces van de grond komt. Het is vermoedelijk geen toeval dat Italië, dat van alle Europese landen de meest uitgebreide historie van ondermijnende criminaliteit kent, ook het meest gevorderde afpaksysteem heeft. Spanje ervaart veel hinder van drugsmokkel en richt haar inspanningen daarom specifiek op die vorm van criminaliteit.

Uit de onderzochte casussen blijkt tevens dat er qua inrichting van een dergelijk proces verschillende smaken mogelijk zijn. Het gangbare model in Europa is aggregatie en coördinatie op nationaal niveau, en herbestemming op zowel lokaal als nationaal niveau, maar de wijze waarop de governance is ingericht en de gekozen juridische vorm voor het bundelen en herbestemmen van afgepakt vermogen verschillen per land: dit is niet noodzakelijkerwijs in de vorm van een fonds.

Leren van het buitenland en experts: kritieke succesfactoren voor een Nederlands Anti- ondermijningsfonds

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk 1 zijn de algemene principes van een mogelijk Anti-ondermijningsfonds geschetst.

Hoofdstuk 2 belichtte vervolgens een aantal aansprekende Europese voorbeelden, waarbij een dergelijk Anti-ondermijningsfonds op enigerlei wijze in de praktijk is gebracht. Om een Anti-ondermijningsfonds daadwerkelijk te realiseren, is het wenselijk om de kritieke succesfactoren van de Europese voorbeelden en de specifieke Nederlandse context in ogenschouw te nemen.

Daarover gaat dit hoofdstuk.

De kritieke succesfactoren zijn geordend naar de elementen die samen het systeem van een Anti-ondermijningsfonds vormen, namelijk: algemene randvoorwaarden, principes van het systeem, methoden en technieken van afpakken, mogelijke opbrengsten, besteden, governance en leren.

3.1 Algemene randvoorwaarden

- Besef van urgentie van het ondermijningsprobleem bij de verschillende overheidslagen en in de maatschappij. Verregaande samenwerking vereist de drive om samen te werken en een gedeeld vertrouwen in de toegevoegde waarde van de verschillende partijen. Een gedeeld gevoel van urgentie is een absolute voorwaarde voor het slagen van het Anti-ondermijningsfonds.
- De publieke waarde van het fonds is te vinden in het proces van afpakken én herbestemmen voor maatschappelijke doeleinden. Door zichtbaar te maken dat ondermijning wordt aangepakt en misdaad niet loont en door afgepakte middelen te gebruiken om de gemeenschap te ondersteunen, vergroot je het vertrouwen in de overheid en de bereidwilligheid van de gemeenschap om mee te werken bij het aanpakken van ondermijning.
- De focus moet dan ook liggen op de maatschappelijke businesscase, in plaats van de financiële businesscase. Het volledig financieel revolverend maken van het fonds is, op basis van de door de werkgroep 'Integraal afpakken crimineel vermogen' opgestelde businesscase (2016) niet sluitend onderzocht en – gezien de perverse prikkels die uitgaan van dergelijke output-sturing (zie hieronder) – ook niet wenselijk. Ook in de internationale casussen is de financiële businesscase geen doel op zich: de symbolische waarde van het inzetten van geoormerkt afgepakt vermogen en de extra middelen die daarmee vrijkomen voor de aanpak van ondermijning staan centraal.

3.2 Principes van het systeem

- Outcome-sturing in plaats van output-sturing. Het dominante inzicht is dat het sturen op output (bijvoorbeeld de hoeveelheid afgepakt vermogen) kan een perverse prikkel voor autoriteiten vormen. Mogelijk leidt dit tot een focus op grote zaken waar potentieel veel kan worden afgepakt, terwijl het maatschappelijke belang juist ook is om onderaan de keten vroegtijdig in te grijpen (in de wijken, door het afpakken van smart phones en dure horloges). Daarbij is de aanpak van ondermijning breder dan afpakken alleen: het inzetten van andere instrumenten, bijvoorbeeld gericht op normverandering en gedragsbeïnvloeding, moet aantrekkelijk blijven – zelfs al zijn de resultaten vaak pas op de lange termijn zichtbaar. We spreken daarom ook van een 'Anti-ondermijningsfonds' en niet van een 'afpakfonds'. Sturen op outcome, oftewel de gewenste effecten in de maatschappij, en niet (alleen) op financiële targets is daarom een belangrijke succesfactor.
- Het gezamenlijk zichtbaar maken van de resultaten van het afpakken en herbesteden versterkt de symbolische waarde ervan. Het gaat daarbij zeker niet alleen om kwantitatieve (cijfers), maar juist ook om kwalitatieve resultaten (*story telling*). In het buitenland toegepaste voorbeelden zijn het rondrijden in een gemerkte afgepakte auto en het ophangen van een informatiebord bij een sportveld dat bekostigd is met behulp van crimineel vermogen.

3.3 Methoden en technieken van afpakken

- Ofschoon het wel een onderdeel is van de veiligheidsagenda, is afpakken momenteel geen centrale prioriteit bij politie, justitie en gemeenten. Om het goed te doen, moet afpakken niet worden gezien als een van de concurrerende prioriteiten, maar als een prioriteit die daadwerkelijk voorrang krijgt. Dit vraagt ook om het investeren in competenties op verschillende niveaus met de inzet van (meer) vermogenstraceerders, internationaal adviseurs en financieel rechercheurs.
- Juist omdat er verschillende routes zijn waarlangs crimineel vermogen kan worden afgepakt (of fiscaal belast), wordt er alom op aangedrongen en op ingezet dat alle betrokken partijen als één overheid optreden en gezamenlijk beziën welke wijze van afpakken (het invorderen van belastingschulden daaronder begrepen) het meeste recht doet aan de uitgangspunten van het afpakken van crimineel vermogen.
- Afpakken dient zoveel mogelijk ‘aan de voorkant’ te gebeuren. Afpakken via de strafrechtelijke weg kan jaren duren. Dit betekent dat het inzetten van civielrechtelijke procedures een meerwaarde heeft, omdat dit in een (veel) vroeger stadium kan.
- Afpakken biedt ook waarde als zelfstandige invalshoek in vervolging, waarbij niet zozeer wordt gekeken naar verdachten maar naar afpakkansen. Een zaak tegen een hennepkwekerij kan bijvoorbeeld ingestoken worden als een zaak tegen witwassen. Deze benadering vraagt om een andere ‘mindset’ en een cultuuromslag bij OM en politie, waarbij het afpakken een centrale prioriteit is als middel om criminelen te raken in hun doel.
- In het veld wordt er voorts op gewezen dat de mogelijkheden van inbeslagname sterk vereenvoudigd kunnen worden. Dit heeft een opwaarts effect op het totaal afgepakte bedrag.

3.4 Mogelijke opbrengsten

- Het standaard liquideren van goederen zonder de mogelijkheid te behouden om goederen in natura in te zetten (bijvoorbeeld het herbestemmen van een drugspand) heeft als risico lage opbrengsten, omdat sommige (met name onroerende) goederen zeer lastig te verkopen zijn en dus nauwelijks iets opleveren. Tevens is er een risico dat criminelen hun eigen afgepakte goederen, of die van een concurrent, terugkopen. Dit is een argument om goederen in natura terug te geven. Bovendien heeft het teruggeven aan de samenleving van goederen een grotere symbolische waarde dan het terugsluizen van geld. Als nadeel geldt wel dat de inzet in natura van goederen administratief complexer is en een groter risico op aansprakelijkheid van de beheerder van de goederen met zich meebrengt.
- Het oormerken van de inzet en opbrengsten van overheden in de strijd tegen ondermijning is noodzakelijk om de opbrengsten inzichtelijk te maken. In de Nederlandse praktijk wordt nog nauwelijks gericht gemonitord op inzet, opbrengst en de relatie daartussen.
- De aanpak door gemeenten van ondermijning levert in de praktijk vaak niet direct geld, maar richt zich op het opwerpen van barrières voor criminelen om voet aan de grond te krijgen (bijvoorbeeld middels het niet verlenen van vergunningen). Daarbij valt nog buiten beschouwing de vraag hoeveel inzet gemeenten daadwerkelijk plegen op de bestrijding van ondermijning.
- Wanneer gemeenten op grote(re) schaal onterecht verkregen uitkeringen terugvorderen en de uitkering stopzetten, zal het totale bedrag dat gemeenten van het Rijk voor uitkeringen ontvangen (landelijk) worden gecorrigeerd.
- Wanneer bij een Anti-ondermijningsfonds de afgepakte middelen rechtstreeks in het fonds vloeien, moet duidelijk zijn hoe de bevoegde instanties de afgepakte middelen aan het fonds kunnen toeschrijven. Wegens onduidelijkheid hierover is MILDT, de beheerder van het Franse fonds, er jarenlang niet in geslaagd om alle opbrengsten uit drugs gerelateerde criminaliteit in het fonds te verzamelen. Blijvende inzet op het ontwikkelen van kennis en kunde omtrent de mogelijkheden en bijbehorende juridische procedures aangaande het proces van afpakken, de toewijzing aan het fonds en de besteding vanuit het fonds is noodzakelijk, evenals het ontwikkelen van een gedeelde visie hierop. Uit een studie van de Italiaanse casus blijkt dat rechters aldaar

in de praktijk verschillende visies hebben en er dus niet eenduidig met afgepakte middelen wordt omgegaan: sommige rechters zijn meer passief en kiezen vaak de weg van liquidatie of vernietiging, anderen zijn juist zeer actief in de toewijzing voor maatschappelijke herinvestering (Vettori & Kolarov, 2014).

- De mogelijke opbrengsten zouden niet alleen financieel (waarde afgepakt geld en goederen) moeten worden gewaardeerd, maar ook in termen van publieke waarde, namelijk de betekenisvolle interventies die zijn gedaan. Vanuit de maatschappelijke businesscase levert het incasseren van € 1,5 miljoen in 250 zaken meer op dan het incasseren van € 1,5 miljoen in één zaak. De maatschappelijke opbrengst van afpakken heeft te maken met het aantal zaken en het aantal personen dat door de aanpak wordt getroffen, én met de impact op de omgeving (uitstralingseffecten).

3.5 Besteden

- Een gebrek aan kennis van juridische mogelijkheden voor besteding van afgepakt geld/middelen maakt een fonds minder effectief.
- Het vooraf specificeren van de mogelijke bestemmingen van middelen (inhoudelijke focus van het fonds), mogelijke begunstigen en criteria voor aanvragen zorgt voor duidelijkheid over waar het fonds voor staat en voor slagkracht, doordat middelen gericht kunnen worden ingezet.
- Er kleven voor- en nadelen aan het al dan niet vooraf afspreken van een verdeelsleutel tussen begunstigde instanties. Enerzijds creëert een vaststaande verdeelsleutel duidelijkheid bij betrokken partijen en kan van te voren expliciet rekening worden gehouden met hun belangen. Anderzijds kan het vooraf afspreken van een verdeelsleutel tussen begunstigde instanties leiden tot problemen omdat het mogelijk verdeeldheid kan zaaien en conflicten veroorzaken tussen instanties die in het proces van afpakken en besteden juist zouden moeten samenwerken om publieke waarde te bewerkstelligen. In Frankrijk is dit het geval geweest.

3.6 Governance

- Er is bij de respondenten nadrukkelijk geen behoefte aan een structuuroplossing. Structuren zijn uiteraard wel noodzakelijk – zo blijkt ook uit de internationale casussen – maar er zijn in Nederland al structuren aanwezig waar het fonds aan opgehangen kan worden. Het succes van het fonds is echter wel sterk afhankelijk van de mate waarin partijen op een netwerkende manier samenwerken, informatie delen en verbinden.
- Goede communicatie tussen ketenpartners is cruciaal. Gebrekkige informatiedeling, bijvoorbeeld door problemen in de samenwerking of door privacy wetgeving, maakt het fonds minder effectief.
- Uit de voorbeelden van Spanje en Luxemburg blijkt dat het belangrijk is om de verantwoordelijkheid voor het beheer van afgepakte goederen totdat deze kunnen worden verkocht, dan wel materieel ingezet ten behoeve van de doelen van het fonds, goed te beleggen. In genoemde casussen is deze verantwoordelijkheid niet belegd, wat maakt dat goederen direct verkocht worden zonder dat er eerst wordt gekeken naar hoe het meeste maatschappelijke waarde kan worden bereikt (juist van de inzet van goederen kan immers een sterke symboliek uitgaan).
- Om de gewenste maatschappelijke effecten te behalen is lokale betrokkenheid bij de besteding van belang. Bij de keuze voor maatschappelijke projecten is voeling met de gemeenschap (scholen, ondernemers, bewoners) nodig. Hetzelfde geldt voor de herbestemming van goederen met een symbolische waarde, zoals bijvoorbeeld het confisqueerde schip *De Ijsbreker* in Rotterdam (dit wordt in paragraaf 4.1.3 verder toegelicht)
- Betrokkenheid van maatschappelijke partijen met een inhoudelijke specialisatie kan helpen om de kwaliteit van de besteding te borgen (zoals bijvoorbeeld Stichting Inspiring Scotland bij het *Cashback for communities* programma). Hetzelfde geldt voor het organiseren van inhoudelijke betrokkenheid vanuit overheidsinstanties.

3.7 Leren

- Ruimte voor uitproberen en het incrementeel ontwikkelen van het fonds. Een gouden formule bestaat niet, blijkt wel uit de grote verschillen tussen de onderzochte Europese landen in de vormgeving van het proces van afpakken en herbestemmen. Via een proces van ‘trial en error’ kan naar een houdbaar model voor de lange termijn worden toegewerkt.
- Het systematisch monitoren en evalueren van de werking van het fonds maakt leren en verbeteren mogelijk en is een noodzakelijke voorwaarde om incrementele ontwikkeling kans van slagen te geven.
- Het inrichten van een leeromgeving gericht op de uitwisseling van kennis en expertise omtrent zowel afpakken als besteden/bestemmen versterkt deze kans verder.

Schets van Nederlands Anti-ondermijningsfonds

Hoofdstuk 4

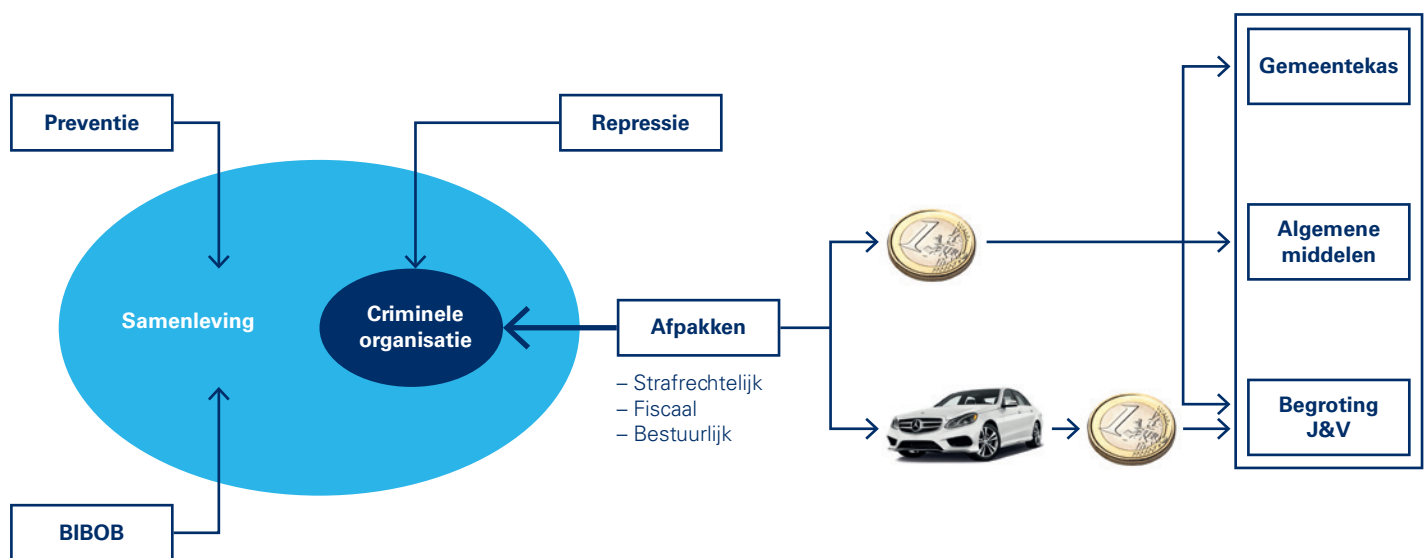
In hoofdstuk 1 werd de ideevorming geschetst rond (de totstandkoming van) een Anti-ondermijningsfonds. Hoofdstuk 2 ging in op een aantal Europese voorbeelden. Hoofdstuk 3 schetst vervolgens de kritieke succesfactoren die daaruit zijn gedestilleerd, in combinatie met de Nederlandse context. Dit hoofdstuk komt nu tegen deze achtergrond tot een schets van een Nederlands Anti-ondermijningsfonds.

Daartoe wordt eerst een beeld gegeven van de huidige wijze van werken. Daarna volgt een schets van het daadwerkelijke Anti-ondermijningsfonds.



4.1 Huidige situatie in Nederland

Deze afbeelding geeft een schematisch overzicht hoe het nu in Nederland is geregeld:



4.1.1 Methoden en technieken van afpakken

In Nederland is het afpakken, vergelijkbaar met andere EU landen, verankerd in de (nationale) wetgeving. De overheid kan de volgende instrumenten inzetten om criminelen in de portemonnee te raken en zo te onderstrepen dat misdaad niet loont:

Strafrechtelijke weg

- Maatregelen/straffen
 - Geldboete, waaronder begrepen deze zogeheten afroombuete
 - ontneming: ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel⁴⁾
 - een strafbeschikking met ontnemingscomponent;
- Schikkingen: een schikking treffen in een ontnemingsprocedure;
- Transactie: een transactie met financiële voorwaarde(n) aanbieden;
- Verbeurdverklaring vorderen.

De gemiddelde ontnemingszaak die bij de rechter wordt aangebracht heeft een doorlooptijd van 8 jaar. De doorlooptijd van rechtszaken over ontnemingen nam afgelopen jaar toe, vooral in zaken waar het gaat om substantiële bedragen. Ook het innen van de opgelegde vorderingen kost tijd. Indien er in een vroeg stadium geen (dekkend) beslag is gelegd op goederen van waarde, kan het OM, in de fase van de inning aanvullend financieel onderzoek doen om verborgen vermogen te traceren. Tegen de achtergrond van langdurige procedures zet het OM in de praktijk (steeds vaker) in op schikkingen en transacties waarbij het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen in prioriteit prevaleert boven een (lange) strafzaak.

Fiscaalrechtelijke weg

1. Terugvorderingen;
2. Naheffingen;
3. Boetes.

De Belastingdienst handelt “amoreel” en maakt geen onderscheid tussen criminele inkomsten en legale inkomsten. Mede om die reden wordt de term afpakken door de Belastingdienst niet als zodanig gebruikt. De Belastingdienst kan daarom (meestal – tenzij zij samenwerkt in een integraal afpakteam) niet aangeven of een opgelegde heffing of naheffing crimineel vermogen betreft.

Bestuursrechtelijke weg

1. Bestuurlijke boete;
2. Bestuursdwang en dwangsom;
3. Terugvorderen van onterecht uitgekeerde toeslagen, subsidies en uitkeringen aan criminelen met illegale bronnen van inkomsten. Dit laatste gaat om het beperken van een verliespost (“terugpakken”).

Civilrechtelijke weg

De civilrechtelijke mogelijkheden hebben met name betrekking op het compenseren van het slachtoffer/getroffene en de civilrechtelijke mogelijkheden van de curator in het geval van faillissementsfraude. Dit is eveneens een vorm van “terugpakken”. De civilrechtelijke ‘afpak’ mogelijkheden blijven in het kader van dit rapport verder buiten beschouwing omdat het niet primair instrumenten zijn waarover de overheid de beschikking heeft.

Beslag

Het OM kan conservatoir beslag leggen om het recht tot verhaal veilig te stellen van

- een op te leggen geldboete (boetebeslag, art. 94a lid 1 Sv) en/of
- een op te leggen ontnemingsmaatregel (voordeelsbeslag, art. 94a lid 2 Sv) en/of
- een op te leggen schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer.

Voor voordeelsbeslag en geldboetebeslag geldt dat conservatoir beslag mogelijk is bij een verdenking van of een veroordeling wegens een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd; voor slachtofferbeslag is een feit van de vierde geldboetecategorie voldoende. Bij jeugdigen geldt dat conservatoir beslag mogelijk is bij een verdenking van respectievelijk een veroordeling wegens een misdrijf waarvoor een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd (art. 488a Sv).

Ook de belastingdienst (op grond van de Invorderingswet 1990) of gemeenten (op basis van een civilrechtelijke procedure) kunnen beslag leggen.

Beslag leggen staat echter niet gelijk aan (succesvol) afpakken, omdat de overheid door het beslag (nog) geen eigenaar wordt van het (criminele) vermogen. Wel is het een (noodzakelijke en verstandige) beheersmaatregel om het afpakken succesvol te maken. Van een kale kip kun je ten slotte niet plukken.

4) Eventuele schadevergoeding (civiel) of in het kader van schadevergoedingsmaatregel komt in mindering op dit ‘verkregen voordeel’. Zie HR 9 september 1997, LJN ZC9560, NJ 1998/91.

4.1.2 Opbrengsten

Strafrechtelijke weg

Het totale afpakresultaat in de strafrechtketen voor 2017 komt op een totaal van € 221.259.200. De afpakdoelstellingen die voor dit jaar waren gesteld (€ 138.560.000), zijn daarmee gehaald.

Volgens het jaarverslag RIEC-LIEC⁵⁾ werd in 2016 op grond van de daar behandelde casussen langs de strafrechtelijke weg € 4.401.422 geïnd. Deze vooralsnog beperkte opbrengst is (naast de verdere ontwikkeling die nodig is op afpakgebied) te verklaren uit de lange doorlooptijd van 'afpaktrajecten'.

Fiscaalrechtelijke weg

De Belastingdienst registreert in beginsel niet afzonderlijk de herkomst van bedragen die in het kader van de belastingheffing zijn geïnd. Wel monitort de Belastingdienst vanaf januari 2015 in het kader van het samenwerkingsverband RIEC/LIEC op geïnd geld.

Volgens het jaarverslag RIEC-LIEC werd in 2016 op grond van de daar behandelde casussen langs de fiscale weg € 16.186.195 geïnd.

Bestuursrechtelijke weg

Afpakopbrengsten van gemeenten worden niet landelijk bijgehouden. Ook op gemeentelijk niveau is dat niet altijd het geval. Bovendien zijn niet alle gemeenten bezig met gerichte inzet op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit (mede) door het ontnemen van vermogen.

Volgens het jaarverslag RIEC-LIEC werd in 2016 op grond van de daar behandelde casussen langs de bestuurlijke weg € 1.238.996 geïnd.

4.1.3 Huidige bestemming afgepakt crimineel vermogen

In Nederland is het specifiek herbestemmen van afgepakt geld of (opbrengst van) goederen niet wettelijk geregeld en ook niet structureel ingericht. Eenmaal afgepakt, zijn er de volgende mogelijkheden:

1. In de schatkist laten vloeien;
2. (terug) te geven aan slachtoffers van misdrijven of
3. te vernietigen.

Geld

Met betrekking tot het terug laten vloeien van gelden in de schatkist, geldt dat deze ontvangsten worden geraamd onder Rijksbegroting hoofdstuk VI: Justitie en Veiligheid.

In het geval van goederen zullen deze eerst te gelde moeten worden gemaakt om in de schatkist te kunnen vloeien. Domeinen Roerende Zaken (Ministerie van Financiën) organiseert dit, als wettelijke bewaarder van in beslag genomen goederen. Domeinen Roerende Zaken vertegenwoordigt de Staat als eigenaar van roerende zaken.

Belastingopbrengsten vloeien in de 'ontvangstenkant' van de Rijksbegroting. Het kan daarbij gaan om belastingopbrengsten van specifieke belastingen (bijvoorbeeld nagevorderde of nageheven Inkomstenbelasting) en boetes.

Gemeentelijke boetes en dwangsommen vloeien als ontvangsten in de gemeentebegroting.

De compensatie van gedupeerde burgerslachtoffers is een belangrijk beleidsuitgangspunt bij het afpakbeleid en heeft prioriteit in de strafrechtelijke handhaving.

Goederen

Wanneer in de strafrechtketen beslag wordt gelegd op goederen, blijven deze in principe nog eigendom van de crimineel. Beslag dient immers als zekerheidsstelling. Wel worden de goederen door de staat 'gehouden' om te zorgen dat evt. latere vordering (geldboete, et cetera) daarmee kan worden verrekend. Bij verbeurdverklaring, ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen, et cetera, gaan de goederen over naar het eigendom van de staat.

Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën voert zowel het beheer namens de staat, als het 'eigendom'.

Goederen zoals (vuur)wapens of drugs die naar de mening van het Openbaar Ministerie of de rechter niet meer in de maatschappij terug mogen komen, worden vernietigd. Dat geldt ook voor goederen met weinig of een zeer geringe waarde.

Overige zaken worden in de regel te gelde gemaakt via verkoop door Domeinen. De mogelijkheid bestaat dat zaken worden geschonken aan derden. De Minister die het aangaat (in casu de minister van J&V; in geval van fiscaliteit de minister van Financiën) kan de overtollig gestelde roerende zaken schenken met toestemming van Domeinen Roerende Zaken.

5) Regionale Informatie en Expertise Centra en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum



De IJSbreker

Een voormalige drugssmokkelboot werd afgepakt van een crimineel en is geschonken aan het Rotterdamse Scheepvaart en Transport College. De afgepakte boot genaamd 'de IJSbreker' wordt acht maanden per jaar gebruikt door studenten van het Scheepvaart en Transport College; de andere vier maanden mogen onderzoekers van Wageningen University het schip meenemen voor onderzoek in poolgebieden. De IJSbreker symboliseert de ondermijnende criminaliteit; alleen de top van een enorme ijsberg is zichtbaar. De nieuwe naam van het schip duidt echter vooral op de wens om vaker tot een aansprekende maatschappelijke herbestemming te komen van afgepakte goederen. Foto ©Arie Kievit



Huis Tilburg

In Tilburg heeft de gemeente het afgepakte huis van No Surrender baas Corin Denis gekocht. Het luxueus verbouwde huis staat in de volkswijk Broekhoven. De gemeente zet het pand nu in voor het project Beter Groenewoud, dat zich inzet voor leefbaarheid en sociale cohesie in de wijken Broekhoven en Groenewoud. Formeel betreft het echter niet het rechtsreeks teruggeven van afgepakt vermogen. De gemeente heeft het huis met 'eigen geld' gekocht van de bank, die het in eigendom had nadat lange tijd de hypotheek niet meer werd betaald.

4.1.4 Huidig fonds: incidenteel geld

Het 'ondermijningsfonds' dat in het regeerakkoord is voorzien, is een eenmalig bedrag dat uit de algemene middelen ter beschikking wordt gesteld. Het fonds raakt daarmee uitgeput als deze middelen tot besteding zijn gekomen.

In de begroting 2018 intensificeert J&V € 30 miljoen in de aanpak van het afpakken van crimineel vermogen. Er zijn bij regeerakkoord ook extra middelen ter beschikking gesteld om de aanpak van ondermijning te intensiveren: een 'ondermijningsfonds' van € 100 miljoen en een (reeds aangekondigde) structurele reeks van € 10 miljoen (uitzondering: € 5 miljoen in 2018).

Het huidige 'ondermijningsfonds' betreft geen fonds dat is ingesteld bij Comptabiliteitswet. Het geld is verwerkt in het artikel Veiligheid en criminaliteitsbestrijding in het begrotingshoofdstuk van J&V, en kan over het jaar 2018 tot besteding komen. In tegenstelling tot andere middelen vervalt

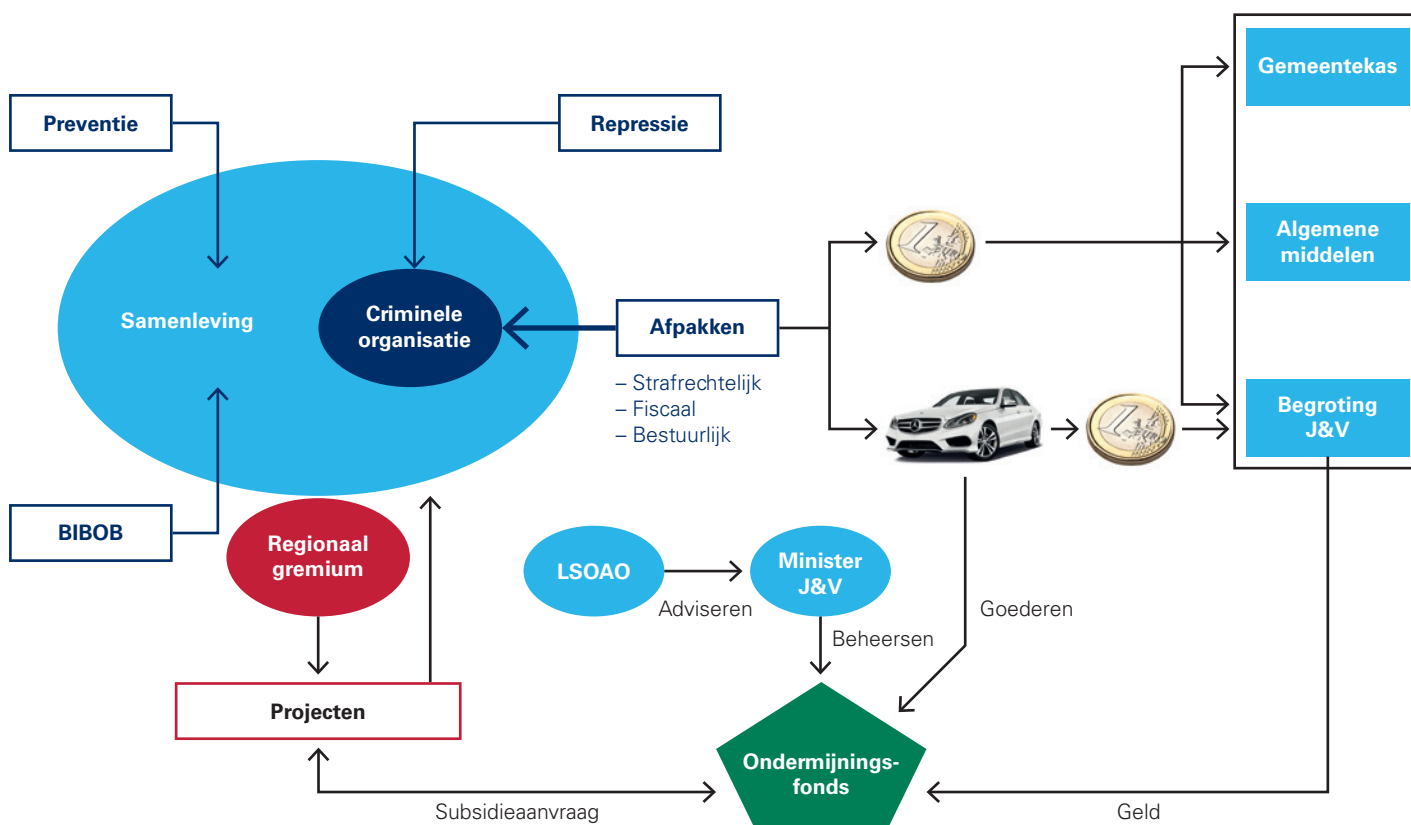
(het nog niet bestede deel van) het bedrag dus niet in het volgende begrotingsjaar. Dat is de achtergrond van de titel 'fonds' in deze.

De regionale en landelijk samenwerkende overheidspartners, verenigd in Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning, zijn gevraagd om met een integraal advies te komen om de meest effectieve versterkingen te realiseren die worden gefinancierd met deze nieuwe financiële middelen. Rond de zomer van 2018 neemt de minister van J&V daar dan vervolgens een beslissing over.

4.2 Toekomstig systeem

Voorstel

Verskillende elementen vormen samen het systeem van het Anti-ondermijningsfonds dat in dit hoofdstuk verder wordt uitgewerkt. Dit figuur geeft deze elementen in samenhang weer:



Linksboven wordt de criminele organisatie en de samenleving daaromheen weergegeven. Verschillende acties grijpen in op de (mogelijke) ondermijning, zoals voortvloeiend uit de wet BIBOB. Daarnaast zijn er repressie en preventie. De meest relevante actie in dit onderzoek vormt het afpakken. Dat kan strafrechtelijk, fiscaal en/of bestuurlijk. Steeds meer functioneren in dit verband (integrale) afpakteams. De bestemming van het geld en/of (de opbrengst van) de goederen is de gemeentekas (bestuurlijk), de Algemene middelen (fiscaal) of het begrotingshoofdstuk VI van J&V (strafrechtelijke keten). Het nieuw te vormen landelijke Anti-ondermijningsfonds wordt gevuld via de Rijksbegroting, dus met middelen uit de Begroting J&V, eventueel aangevuld met Algemene middelen. In deze geschetste toekomstige situatie kunnen afgepakte goederen ook rechtstreeks naar het fonds stromen. Wettelijk is de minister van J&V de beheerder van dit fonds. De minister is ook verantwoordelijk voor de uitgaven uit het fonds, die de vorm krijgen van subsidies aan projecten. Het LSOAO adviseert hem hierin. Dit betreft de formele positie van de minister; in de praktijk kan deze verantwoordelijkheid naar ambtelijk niveau worden gemandateerd. Projectvoorstellen kunnen worden gedaan op het gebied van de versterking van repressie, preventie en het afpakken als zodanig. Het genereren van voorstellen wordt regionaal gecoördineerd door een regionaal bestuurlijk gremium. Voorstellen voor landelijke projecten kunnen rechtstreeks door het LSOAO worden gedaan. De projecten kunnen volledig of deels uit het fonds worden bekostigd. Overheden en private partners (bijvoorbeeld op het gebied van voorlichting, maatschappelijke projecten in de buurt) voeren de projecten uit.

4.2.1 Beter afpakken van crimineel vermogen

De overheid heeft tal van instrumenten, die zij kan inzetten om ondermijning tegen te gaan. Eén van die middelen is dat gemeenten in het kader van vergunningen (zowel de verlening als het intrekken daarvan) en bij het vaststellen van beleid (zoals bestemmingsplannen) zich beter rekenschap kunnen geven van het vraagstuk ondermijning en deze instrumenten ook actief kunnen inzetten bij het bestrijden daarvan. Het versterken van de gemeentelijke aanpak is echter slechts één onderdeel van een groter geheel. Er wordt ook fors ingezet op het afpakken van crimineel vermogen.

De interdepartementale werkgroep 'Businesscase Integraal Afpakken' heeft in 2016 geconcludeerd: "[...] dat integraal afpakken van crimineel vermogen van meerwaarde is bij de aanpak van (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit en een belangrijke pijler binnen het overheidsbeleid op dat terrein moet zijn. Geld verdienen is immers een belangrijke drijfveer van criminelen. Met het integraal afpakken geeft de overheid breed het signaal af dat misdaad niet mag lonen. Integrale samenwerking tussen ketenpartners om informatie te delen en zo effectief mogelijk van het beschikbare fiscaalrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijk instrumentarium gebruik te maken is hiervoor een belangrijke voorwaarde."

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

Integraal Afpakken is tevens een van de benoemde strategische speerpunten voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), waarin onder meer het OM, de Belastingdienst en de politie samenwerken.

Het AEF-onderzoek uit 2015 geeft een onderbouwde schatting van de potentiële afpakinkomsten die te relateren zijn aan ondermijnende criminaliteit: het gaat daarbij om tenminste € 9,3 miljard per jaar.

4.3 Alternatieve bestemming van middelen: Anti-ondermijningsfonds

4.3.1 Naar een structureel fonds

Het 'ondermijningsfonds' dat in het regeerakkoord is voorzien, is een eenmalig bedrag dat uit de algemene middelen ter beschikking wordt gesteld. Het fonds raakt daarmee uitgeput als deze middelen tot besteding zijn gekomen. Om het hier voorgestelde Anti-ondermijningsfonds geheel of gedeeltelijk revolverend te krijgen, moeten middelen in het fonds stromen.

4.3.2 Positie van het fonds

In de hier voorgestelde opzet wordt (in lijn met sommige andere Europese landen) gekozen voor een centraal, landelijk fonds. Dit vloeit voort uit het feit dat de meeste afgepakte gelden naar de centrale overheidskas vloeien. Het aanknopingspunt voor het opzetten van een fonds is dan ook landelijk. De gelden vloeien uiteindelijk vanuit dit landelijke fonds wel naar lokale projecten.

Het fonds wordt gepositioneerd onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit hangt samen met twee factoren. In de eerste plaats is er reeds een 'ondermijningsfonds' dat een onderdeel vormt van de begroting van ditzelfde ministerie. Ten tweede behoeft de werking van een dergelijk fonds een wettelijke grondslag. De werking van het vergelijkbare Delta-fonds bijvoorbeeld vindt haar grondslag in de Deltawet. In dit kader ligt het voor de hand deze werking te regelen via de – in ontwikkeling zijnde – Ondermijningswet. De minister van J&V is verantwoordelijk voor deze wet.

4.3.3 Inkomsten anti-ondermijningsfonds

Er zijn diverse mogelijkheden om het fonds *met geld* te voeden. Uitgangspunt daarbij is dat er een relatie ligt tussen (het intensiveren van) het afpakken van crimineel vermogen en het geld dat in dit fonds stroomt. Met het doorsluizen van afgepakt vermogen naar het fonds wordt het aantasten van het verdienmodel van de criminelen, het voeden van het fonds en het versterken van repressie en preventie gecombineerd. Het fonds wordt daarbij (deels) revolverend én er wordt een maatschappelijke waarde mee gecreëerd.

Meerdere respondenten wijzen nadrukkelijk op de perverse prikkel die er vanuit zou gaan indien de inkomsten van het anti-ondermijningsfonds één op één zouden samenhangen met een toename in (succesvol) afgepakt crimineel vermogen. Dit zou namelijk kunnen leiden tot output sturing (op de hoogte van het afgepakte vermogen) in plaats van outcome sturing (op maximaal maatschappelijk effect). Daarom wordt ingezet op een – technisch- indirecte relatie tussen afgepakt crimineel vermogen en het voeden van het fonds.

Om het fonds op kortere termijn (incidenteel) te vullen, zou een deel van de in het regeerakkoord beschikbaar gestelde financiële ruimte aangewend kunnen worden. Daarnaast kan, ter structurele financiering, een lumpsum worden vastgesteld waarmee het fonds jaarlijks wordt gevoed. De middelen komen primair uit het begrotingshoofdstuk van het ministerie van J&V. Immers, de afgepakte gelden in de strafrechtken vloeien als ontvangsten in het begrotingshoofdstuk van J&V (€ 4.400.000 in 2016 aan RIEC-zaken; totaal strafrechtelijk afgepakt vermogen in 2017 was € 221.259.200). Ook kan worden geput uit de Algemene middelen, gezien het feit dat veel wordt afgepakt via de fiscale weg. Dit wordt dan uit Algemene middelen aan het begrotingshoofdstuk van J&V toegevoegd om te worden doorgeleid naar het Anti-ondermijningsfonds.

Kortom, er is voldoende financiële ruimte om het anti-ondermijningsfonds van (incidenteel) startkapitaal en jaarlijks

(structureel) kapitaal te kunnen voorzien. Te meer omdat het verstandig is het fonds vooralsnog klein te beginnen, periodiek te evalueren – ook wat betreft de financiering daarvan – en op basis daarvan vervolgkeuzes te maken. Met verloop van tijd zal de proportie structurele financiering (relatief) groter worden.

Verder kan het fonds worden gevuld met *roerende en/of onroerende zaken*. Concreet betekent dit dat per zaak, waarbij ondermijnende criminaliteit in het geding is en zaken in beslag zijn genomen, OM, gemeente of andere betrokken partijen kunnen bekijken of er roerende en/of onroerende zaken zijn die zich lenen voor 'teruggeven' aan de maatschappij.⁶⁾ Bij definitieve ontneming (zaken zijn verbeurd verklaard of er is afstand van gedaan) wordt het via de stuurgroep RIEC of ander regionaal gremium aangemeld bij het fonds. Dit uitgaande van de vooronderstelling dat de stuurgroep RIEC of ander regionaal gremium zicht heeft en houdt op individuele casussen.

Het eigendom van een goed is altijd bij een natuurlijk persoon of rechtspersoon. Dit betekent dat de goederen in strikte zin niet 'overgedragen' kunnen worden aan het fonds. Via de governance van het fonds wordt wel bekeken hoe de zaken kunnen worden teruggegeven aan de maatschappij, in casu door het eigendom over te dragen van de staat op een andere partij. Daartoe beantwoordt men aan een verzoek 'uit het veld' of gaat men zelf op zoek naar een mogelijkheid. Dat kan zijn via dezelfde stuurgroep RIEC of ander regionaal gremium dat de zaak aanmeldde, of elders.

4.4 Techniek begrotingsfonds

Onder de begrotingen van het Rijk behoren ook niet-departementale begrotingen, zoals begrotingsfondsen. Bekende fondsen zijn onder meer het Provinciefonds, Gemeentefonds, Deltafonds, Dierengezondheidsfonds en het BES-eilandenfonds. Het belangrijkste voordeel van een fonds boven een begrotingsartikel is dat kasschuiven mogen plaatsvinden. Dat betekent dat jaarlijkse saldi (meer of minder uitgaven in enig jaar) kunnen worden overgeheveld, in tegenstelling tot beleidsbegrotingen van departementen. Daardoor hoeven (kasmatige) vertragingen en versnelingen van projecten niet te leiden tot budgettaire knelpunten.

Het *instellen* van een specifiek begrotingsfonds geschiedt bij wet, die door de vakminister en de minister van Financiën wordt ingediend. De instellingswet bepaalt in elk geval de aard van de uitgaven en de ontvangsten, en welke minister met het fonds-beheer is belast.

6) Bij horloges, luxe auto's en dergelijke ligt dit bijvoorbeeld niet voor de hand. Bij vastgoed, kunstobjecten wel.

De opzet en werking van een specifiek begrotingsfonds kunnen worden beschreven als (onderdeel van) een wet.

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid van de Comptabiliteitswet elk jaar afzonderlijk bij wet vastgesteld. Daarmee worden de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten door Tweede en Eerste Kamer vastgesteld.

Voorstel

Bij wet wordt een Anti-ondermijningsfonds ingesteld met als fondsbeheerder de minister van J&V.

De opzet en werking van het fonds worden beschreven in de Ondermijningswet.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid stelt jaarlijks naast de eigen begroting (Begroting hoofdstuk VI) de begroting op van het Anti-ondermijningsfonds. Het Anti-ondermijningsfonds wordt voor het grootste deel gevoed door een bijdrage uit de begroting Hoofdstuk VI (artikelonderdeel 33). Daarnaast kunnen andere ministeries, gemeenten bijdragen. Dit kan rechtstreeks aan het fonds. Het fonds kan ook voor projecten uitgaven doorberekenen aan derden, zoals andere departementen, lagere overheden of de Europese Unie.

De beleidsmatige onderbouwing kan via een jaarlijks bij de begroting te voegen agenda of programma, dat (criteria voor) projecten bevat uitgaande van (middel)langetermijnstrategieën. Dit zijn de beleidsdoelstellingen van het fonds.

De opzet en de structuur van de begroting van het Anti-ondermijningsfonds moeten zijn gebaseerd op de rijksbegrotingsvoorstellen van het Ministerie van Financiën:

1. Allereerst wordt de begroting(wet)staat opgenomen. Deze dient ter autorisatie van de budgetten die op artikelniveau in de verplichtingen-, uitgaven- en ontvangstenramingen worden voorgesteld.
2. In een agenda Anti-ondermijningsfonds kan vervolgens inzichtelijk worden gemaakt welke projecten in het komende jaar worden opgeleverd of gebinnen.
3. Als onderdeel van de agenda is een 'begroting op hoofdlijnen', die inzicht verstrekt in de belangrijkste budgettaire voorstellen. Hiermee kan snel een indruk worden gekregen van de inhoud van het wetsvoorstel.

4.5 Bestedingsmogelijkheden

Aansprekende (maatschappelijke) bestedingsmogelijkheden worden treffend geïllustreerd door de diverse, in het vorige hoofdstuk beschreven, voorbeelden uit het buitenland. In dit opzicht zijn ook in Nederland nu voorzichtig enkele voorbeelden zichtbaar waarbij het afpakken van crimineel vermogen zichtbaar bijdraagt aan de bredere aanpak van ondermijning.

Voorstel

De besteding van middelen in het fonds dient ten dienste te staan van de gewenste outcome (bestrijden van ondermijnende criminaliteit, dit ter beoordeling van de Minister van Justitie & Veiligheid). Relevante bestemmingen voor het fonds kunnen zijn:

1. Het inzetten van goederen/middelen ten behoeve van projecten in het algemeen belang
2. Het bekostigen van preventieve maatregelen
3. Het (deels) bekostigen van repressieve maatregelen
4. Het bekostigen van kennis en capaciteit met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen.

De eerste en tweede manier om het fonds aan te wenden zijn een uitgave die niet direct tot nieuwe inkomsten voor het fonds kan leiden. De derde en vierde manier leiden (op termijn) wel tot extra inbrengsten voor het fonds en dragen langs die weg bij aan het (deels) revolverende karakter.

De bestedingen van het fonds kunnen vorm krijgen op basis van subsidie vanuit het fonds (wat betreft 2, 3 en 4) en een schenking (wat betreft 1). Aanvragen kunnen worden gedaan door zowel overheden als maatschappelijke organisaties en worden beoordeeld aan de hand van nog nader te bepalen criteria. De doelstellingen van de projecten zullen met name liggen in een versterking van preventie, repressie en het afpakken op zichzelf. Subsidies kunnen de volledige projectkosten bedragen, of deels waarbij ook een deel door bijvoorbeeld de gemeente wordt bijgedragen.

Roerende en onroerende goederen kunnen formeel niet in eigendom van het fonds worden overgedragen; deze is immers geen rechtspersoon. De governance van het fonds fungeert wel als intermediair. Een project of overheid die het goed in eigendom zou willen krijgen krijgt het eigendom rechtstreeks overgedragen. Dat kan op twee manieren i) koop (evt. tegen symbolisch bedrag) of ii) schenking. Conform de ministeriële regeling geschiedt dit formeel door de betreffende minister, met toestemming van Domeinen Roerende Zaken en boven de € 1 mln. in overeenstemming met de minister van Financiën.

Het is wenselijk, ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffend van de aan te wenden middelen, om op regionaal niveau en op landelijk niveau een punt te organiseren waarin aanvragen ten behoeve van het Anti-ondermijningsfonds gecoördineerd worden en gestructureerd geleerd kan worden over effectieve manieren om ondermijning aan te pakken. Langs deze weg wordt bewerkstelligd dat de aanvragen ten behoeve van het fonds in verbinding staan met de specifieke (lokale) context waarin de middelen uitgegeven worden. We stellen hiervoor een lichte structuur voor waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande bestuurlijke gremia. Regionaal moet worden bekeken welk regionaal gremium hiervoor geschikt is; gedacht kan worden aan de stuurgroep RIEC of de 'driehoek-plus' (Burgemeester, OM, Politie, Belastingdienst en RIEC). Voorstellen voor landelijke projecten kunnen rechtstreeks door het LSOAO worden gedaan.

In de algemene praktijk zijn er diverse manieren van (nadere) verdeling van subsidies. Een interessante manier hier is een tendersysteem. Bij een tendersysteem moeten aanvragen binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld per kwartaal) worden ingediend, waarna wordt voorzien in een gelijktijdige beslissing op aanvragen op grond van een onderlinge vergelijking aan de hand van een aantal afwegingscriteria. In de tenderprocedure worden de aangevraagde bedragen uit alle subsidieaanvragen die voldoen aan alle subsidievereisten bij elkaar opgeteld. Indien het totaalbedrag van al die subsidieaanvragen het subsidieplafond niet overschrijdt, komen alle subsidieaanvragen die voldoen aan de subsidievereisten voor subsidieverlening in aanmerking. Indien echter het totaalbedrag van de voornoemde subsidieaanvragen het vastgestelde subsidieplafond wél te boven gaat, maakt de investeringscommissie voor het bepalen van de onderlinge rangschikking voor de verdeling van de subsidie een afweging tussen de verschillende subsidieaanvragen op basis van de kwalitatieve afwegingscriteria. De subsidie wordt daarna verdeeld in de volgorde van rangschikking (op grond van het aantal toegekende punten, waarbij uiteraard de subsidieaanvragen met een hoger puntenaantal hoger gerangschikt worden), totdat het subsidieplafond wordt bereikt. Alle andere subsidieaanvragen, waarvoor dus geen subsidie meer beschikbaar is vanwege overschrijding van het subsidieplafond, moeten van rechtswege geweigerd worden op grond van artikel 4:25, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Als afwegingscriteria kunnen de volgende factoren dienen:

- De kwaliteit van de aanvraag
- Bijdrage aan de doelstelling van het anti-ondermijningsfonds
- Een redelijke verdeling tussen de regio's

Een aandachtspunt waar verder rekening mee moet worden gehouden, is transparantie. Deze moet worden geborgd met een jaarverslag van het Anti-ondermijningsfonds.

Fonds niet volledig revolverend

Het fonds is niet volledig revolverend. Het is niet aantoonbaar dat de geïnvesteerde middelen, zelfs wanneer zij volledig worden besteed aan de versterking van het afpakken van crimineel vermogen, zorgen voor een minstens even grote meeropbrengst te behoeve van het fonds. Zeker wanneer middelen – zoals hier voorgesteld – ook ten goede komen aan preventie, zal het revolverende karakter niet volledig zijn. De businesscase moet daarmee niet alleen financieel, maar zeker ook maatschappelijk worden gezien.

4.6 Governance

Voorstel

De beheerder van een fonds in de Rijksbegroting is de (vak) minister. Als fondsbeheerder draagt hij zorg voor een adequate omvang en werking van het fonds in relatie tot de doelstellingen, namelijk het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

De besteding van middelen kan worden geregeld in een governance.

Door of namens de minister van J&V kan uit het fonds subsidies worden verstrekt (richting derden). De hoofdkaders worden daarvan bepaald in de Wet Justitie-subsidies. Er is geen huidige wet- of regelgeving die zich verzet tegen subsidieverlening door de minister uit een Anti-ondermijningsfonds. Hoofdstuk 5 van de wet regelt dat de Minister subsidies kan verstrekken indien er (nog) geen specifieke grondslag is – de 'overige subsidies'. Op termijn is het handzaam de subsidieverlening uit het Anti-ondermijningsfonds in een apart hoofdstuk te regelen.

Analoog aan andere revolverende fondsen, is het voorstel hier om een 'investeringscommissie' te benoemen die uitspraken doet (formeel: adviseert) over de besteding van middelen. Deze commissie doet uitspraken over het toekennen van middelen aan subsidieaanvragen die via de regionale gremia binnenkomen. De commissie valt in dit voorstel samen met het LSOAO. Op 8 februari 2018 is het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning opgericht, dat zich richt op het aanjagen en ondersteunen van partners en diensten op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Dit landelijk overleg fungeert als verbinder en bestendiger op strategisch niveau. Leden van het

overleg zijn vertegenwoordigers op hoog bestuurlijk niveau van het OM, politie, bestuur (een regioburgemeester, een vertegenwoordiger van de VNG en een vertegenwoordiger van de G40), Belastingdienst en de departementen J&V, BZK en Financiën.

Het fonds dat wordt opgericht, is naar zijn aard landelijk. Om de maatschappelijke waarde te realiseren, moeten de gelden echter uiteindelijk hun weg vinden naar lokale projecten. Daarbij is het wenselijk dat de sturing op deze projecten op lokale schaal plaatsvindt en een articulatie van lokale wensen wordt gericht naar het centrale niveau waarop wordt besloten tot de toekenning van middelen. Om dit tot stand te brengen, functioneren regionale gremia als platforms waarop kansrijke projecten worden geïdentificeerd. Van daaruit leiden zij deze projecten met een subsidieaanvraag door. Voorstellen voor landelijke projecten kunnen rechtstreeks door het LSOAO worden gedaan.

Het proces worden ondersteund door een klein bureau, ressorterend onder het ministerie van J&V.

4.7 Samenvatting en conclusie

Op dit moment wordt in Nederland op vergelijkbare wijze beslag gelegd op crimineel vermogen als in veel landen om ons heen. Via verschillende (strafrechtelijke, civielrechtelijke, fiscaalrechtelijke en bestuursrechtelijke) routes worden geldelijke middelen en goederen geconfisqueerd, en deze vloeien via verschillende routes terug naar de algemeen besteedbare middelen van overheden. Er wordt op deze moment dus geen relatie gelegd tussen afgepakt crimineel vermogen en de selectieve herbestemming daarvan ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde misdaad. Daarnaast is slechts in beperkte mate van integraal afpakken.

Binnen het voorgestelde toekomstige systeem is dit anders. Met de komst van een integraal Anti-ondermijningsfonds en een afgestemde strategie tussen verschillende bevoegde instanties wordt integraal afgepakt. De verwachting is dat de opbrengsten van het afpakken als gevolg hiervan zullen stijgen, en de inkomsten van ondermijnende criminaliteit zullen dalen. Even belangrijk is het gecoördineerd en gericht herbestemmen van het afgepakte vermogen. Op deze manier zal vooral de maatschappelijke businesscase gunstiger worden, met name vanwege de symbolische waarde van het herbestemmen en de toegenomen focus op belangrijke preventieve elementen die werden benoemd in de *theory of change*.

In dit hoofdstuk werd een beeld gegeven van de opzet en het functioneren van een mogelijk Anti-ondermijningsfonds. Juridisch en financieel-technisch is het goed mogelijk een dergelijk fonds in te richten. Veel wetswijzigingen zijn er niet voor nodig, wel politiek-bestuurlijke wil. Een vraag die daarbij opkomt, is of het fonds in de praktijk volledig revolverend zal kunnen zijn; dat wil zeggen zichzelf zal vullen met de meeropbrengsten die het genereert. Dit zal niet het geval zijn en is om praktische redenen (monitoring ontbreekt; zie ontbrekende businesscase) en principiële redenen (verkeerde prikkelerwerking) ook geen zelfstandig doel. Immers, het gaat om de bredere publieke waarde. Het deels revolverende karakter van het fonds onderstreept de symbolische waarde van de specifieke inzet van afgepakt crimineel vermogen. Dit wil overigens niet zeggen dat lichtzinnig moet worden omgesprongen met de initiële structurele financiering van het fonds. Het fonds incrementeel opzetten is daarbij een verstandige keuze. Een bescheiden initiële investering kan voldoende zijn om er een start aan te geven. Op korte termijn zal het fonds geëvalueerd moeten worden waarna besluiten over verdere financiering kunnen worden genomen.

Techniek

Hoofdstuk 5

Dit hoofdstuk bevat concrete voorstellen voor wetsartikelen. De opzet van dit anti-ondermijningsfonds sluit zoveel mogelijk aan op de huidige wet- en regelgeving. Bovendien wordt gekozen voor een lichte governance. Daarmee is de hoeveelheid nieuwe wet- en regelgeving die benodigd is voor dit fonds beperkt.



5.1 Begrotingsfonds

Bij Comptabiliteitswet 2016 wordt het begrotingsfonds ingesteld. Hiertoe geldt Artikel 2.11. van de comptabiliteitswet over Begrotingsfondsen:

1. Een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn.
2. Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. De wet tot instelling van een begrotingsfonds wordt mede door Onze Minister van Financiën ondertekend.
3. De wet tot instelling van een begrotingsfonds bepaalt voor dat fonds in elk geval:
 - de aard van de uitgaven en de ontvangsten;
 - wie van Onze Ministers met het beheer is belast.
4. Een voordelig jaarsaldo van een begrotingsfonds wordt ten gunste van de begroting van het fonds van het daarop volgende jaar gebracht; een nadelig jaarsaldo wordt ten laste van die begroting gebracht.

Kortom, een overzichtelijke invoeringswet met bovenstaande bepalingen voldoet om het fonds in te stellen.

5.2 Werking Anti-ondermijningsfonds

De werking van het fonds kan onderdeel zijn van de (in voorbereiding zijnde) Ondermijningswet. Het voorstel is om de volgende artikelen op te nemen:

Artikel X

1. Er is een Anti-ondermijningsfonds.
2. Het Anti-ondermijningsfonds heeft tot doel de financiering en bekostiging van:
 - de versterking van de aanpak van ondermijning
 - de versterking van het ontnemen van crimineel vermogen dat is verkregen met ondermijning
 - het versterken van de sociale infrastructuur in ondermijningsgevoelige omgevingen
3. Het Anti-ondermijningsfonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2016.

4. Onze minister beheert het Anti-ondermijningsfonds.
5. De ontvangsten van het Anti-ondermijningsfonds zijn:
 - een bijdrage ten laste van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk;
 - bijdragen van derden;
 - andere ontvangsten in het kader van het bereiken van de doelen van het Anti-ondermijningsfonds.
6. Ten laste van het Anti-ondermijningsfonds komen de uitgaven ten behoeve van:
 - Projecten die zien op een gerichtheid van politie, OM en andere onderdelen van het Rijk op het versterken van de aanpak van ondermijnende criminaliteit;
 - Projecten die zien op een gerichtheid van politie, OM en andere onderdelen van het Rijk op het versterken van de aanpak om vermogen te ontnemen dat is verkregen met ondermijnende criminaliteit;
 - Xx
7. Onze Minister kan uit het Anti-ondermijningsfonds subsidies verstrekken ten behoeve van:
 - Projecten die zien op de versterking van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit door overheden en niet-overheden;
 - Projecten die zien op de versterking van de sociale infrastructuur in ondermijningsgevoelige omgevingen;
 - Xx
8. Ten laste van het Anti-ondermijningsfonds komen tevens uitgaven ten behoeve van het bureau ter ondersteuning van de werkzaamheden van het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning, de huisvestingskosten van het bureau en verdere aan de taakvervulling van de het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning verbonden uitgaven.
9. Onze minister laat zich adviseren door de Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning voordat hij uitgaven doet en/of subsidies toekent.
10. De minister kan nadere regels stellen over de wijze waarop het Anti-ondermijningsfonds beheert en tot uitgaven of subsidieverstreking overgaat.

5.3 Subsidies

Subsidieverlening van vooralsnog op grond van Hoofdstuk 5 (artikel 49) van de Wet Justitie-subsidies.

Wanneer het fonds in verdere ontwikkeling is, kunnen nadere voorschriften in deze wet worden opgenomen.



Eindrapport

Bijlagen

Berenschot

Lijst van respondenten

Dhr. Aalbersberg, politiechef Amsterdam

Mevr. Bos, Officier van Justitie, gebiedsofficier Hart van Brabant

Dhr. Crone, burgemeester van Leeuwarden

Dhr. Ederveen, burgemeester van Valkenswaard

Dhr. Dela Haije, stadsmarinier Rotterdam-Zuid

Mevr. Ekelmans, politiechef Zeeland en West Brabant

Dhr. Mac Gillavry, domeinverantwoordelijke afpakken Functioneel Parket Amsterdam

Mevr. De Goede, teamleider ondermijnende criminaliteit gemeente Rotterdam

Dhr. Hermans, programmadirecteur Taskforce Brabant-Zeeland

Mevr. Houthoff, adviseur lokale en landelijke ontwikkelingen gemeente Rotterdam

Mevr. Oosterveld, Officier van Justitie in Rotterdam

Dhr. Den Oudsten, burgemeester van Groningen

Dhr. Schilders, plaatsvervangend hoofd van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum

Mevr. De Smet-Dierckx, vestigingshoofd Functioneel Parket Rotterdam

Mevr. Verbeem, hoofd beleid en strategie van het Arrondissementsparket Rotterdam

Mevr. Verkerk, Hoofd Amsterdamse Aanpak Ondermijning

Dhr. Weterings, burgemeester van Tilburg

Afkortingen

ANBSC	<i>Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata</i> (Nationaal agentschap voor het beheer en de bestemming van in beslag genomen en geconfisqueerde middelen uit de georganiseerde misdaad)	LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
AEF	Andersson Elffers Felix	LSOAO	Landelijk Strategisch Overleg Aanpak Ondernijning
AGRASC	<i>Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et</i> (Agentschap voor het beheer en de terugvordering van in beslag genomen en geconfisqueerde vermogens)	MILDT	<i>Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie</i> (Interministeriële missie voor de strijd tegen drugs en drugsverslaving)
BIBOB	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	NGO	Niet-gouvernementele organisatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
DGPNSD	<i>Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas</i> (Nationaal Drugsplan)	OM	Openbaar Ministerie
EU	Europese Unie	POCA	Proceeds of Crime Act
G40	Stedennetwerk van 40 (middel)grote steden in Nederland	RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Sv	Wetboek van Strafvordering
		VN	Verenigde Naties
		VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
		WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Literatuurlijst

Andersson Elffers Felix: *Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen*. Rapport voor Bureau Regioburgemeesters, 2015.

Max Beekes: *Civielrechtelijk afpakken van 'crimineel' vermogen*. Masterscriptie, Tilburg University, 2016.

Brabants Dagblad, 16 mei 2017: *Tilburg koopt huis van 'beroepscrimineel' en No Surrender-captain Denis*.

CashBack for communities: *Annual report*, 2017.

Center for the Study of Democracy: *Disposal of confiscated assets in the EU member states. Laws and practices*. Rapport in opdracht van de EU, 2014.

Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité: *Rapport 'd'activité*. Luxemburg, 2016.

House of Commons, Home Affairs Committee. *Proceeds of Crime: Fifth Report of Session 2016-2017*. 2016.

Inspectie Veiligheid en Justitie: *De aanpak van ondermijning. Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum*. Den Haag, 2016

Edwin Kruisbergen, Henk van de Bunt en Edward Kleemans: *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Meppel, 2012

Jerôme Lam, Ronald van der Wal en Nicolien Kop: *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag, 2018.

Michael Levi: *Drug law enforcement and financial investigation strategies*. Rapport voor het International Drug Policy Consortium, 2013.

Ministerie van Financiën: *Businesscase integraal afpakken crimineel vermogen: eindverslag*. 2016.

Ministerie van Financiën: *Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over het materieelbeheer van roerende zaken bij het Rijk (Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk*. Staatscourant 2017, 69119.

National Drugs Plan: *Auctions - Seized asset fund, from drug trafficking and related crimes*, 2017. Geraadpleegd via http://www.pnsd.msssi.gob.es/delegacionGobiernoPNSD/fondoBienesDecomisados/ultimas/pdf/Resultados2017/Res_Sub1_2017.pdf

NSOB: *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Rapport in opdracht van het ministerie van BZK, 2016.

Openbaar Ministerie: *Aanwijzing afpakken (2016A009)*. Staatscourant 2016, 72371.

Openbaar Ministerie: *221 miljoen euro afgepakt in strafrechtketen*. Persbericht Functioneel Parket, 19 januari 2018.

RIEC-LIEC: *Jaarverslag 2016. Resultaten en inzichten op aanpak ondermijning*.

Telegraaf, 3 februari 2018: *Grapperhaus op oorlogspad: straf bendelid moet omhoog*.

Pieter Tops: *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam, 2018.

Pieter Tops en Henny Schilders: *Naar een meervoudige aanpak van ondermijning*. Tijdschrift voor de politie, 2016.

Pieter Tops en Jan Tromp: *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam, 2017.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 134. Brief van de minister van V&J met bijlage: verslag interdepartementale werkgroep Businesscase Integraal Afpakken.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 140. Brief van de minister van V&J over onder meer het afpakfonds.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 145. Motie Van Toorenburg/Helder over het oprichten van een ondermijningsfonds.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 167. Aanbiedingsbrief met bijlage: Toekomstagenda ondermijning.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 180. Brief van de minister van J&V over de actie-agenda aanpak ondermijning.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. Ongecorrigeerd stenogram Verslag AO van 21 februari 2018 over georganiseerde criminaliteit.

Barbara Vettori: *Tough on criminal wealth. Exploring the practice of proceeds from crime confiscation in the EU*. New York, 2005.

Barbara Vettori & Andrea Di Nicola. *The Social Reuse of Confiscated Assets in EU Member States: From Current Experiences to an EU Policy for a 'Powered-by-citizens' Fight Against Crime*. In: Katalin Legeti & Michele Simonato (eds.). *Chasing Criminal Money: Challenges and Perspectives on Asset Recovery in the EU*. 2017.

Barbara Vettori & Todor Kolarov. *Disposal of confiscated assets in the EU Member States: Laws and practices*. Center for the study of democracy, 2014.

VNG: *Aanpak ondermijning. De rol van de VNG*. Den Haag, 2017.

VNG: *Ondermijningswet en -fonds een van de plannen van Rutte III*. 20 oktober 2017. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning/nieuws/ondermijningswet-en-fonds-een-van-de-plannen-van-rutte-iii>

VNG: *Aanpak ondermijnende criminaliteit vraagt om meer inzet*. 19 februari 2018. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning/nieuws/aanpak-ondermijnende-criminaliteit-vraagt-om-meer-inzet>.

Volkskrant, 27 november 2017: *Op deze drugsboot lopen nu studenten en onderzoekers rond. Justitie geeft 'geplukte' goederen terug aan de maatschappij*.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie: *Vertrouwen in de Toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021, oktober 2017.



Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

 @berenschot_nl