
Integraal afpakken van crimineel vermogen

*Verkenning handvatten voor kosten en baten
in de opsporings- en handhavingfase*



17851 – 012

Samenvatting

Cebeon, 28 november 2018

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	3
S.1 Doel en kader van het onderzoek	3
S.2 Meetbaarheid baten en kosten	4
S.3 Overwegingen en opstap voor vervolg	6

Auteurs:

Drs. L.A. van Dantzig

Dr. J.C. van Rij

© 2018; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

S Samenvatting

S.1 Doel en kader van het onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft Cebeon een onderzoek uitgevoerd ter verkenning van handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingfase van integraal afpakken van crimineel vermogen. Het doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de kosten en baten daarvan het beste geregistreerd en gemonitord kunnen worden, alsmede te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de samenwerking van uitvoeringspartijen verder te versterken.

vraagstelling

Centraal in het onderzoek stonden de vragen naar de typen financiële en maatschappelijke kosten en baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen:

- welke typen kosten en baten betrokken partijen verwachten;
- welke gegevens of indicatoren men hiervoor denkt te kunnen gebruiken om deze (integraal) te kunnen registreren, met zo beperkt mogelijke extra administratieve lasten;
- de hoogte van de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke kosten en baten, voor zover het mogelijk is daarover nu al iets te zeggen.

Voorts is in het onderzoek aandacht besteed aan in de praktijk door de partners in het strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk domein ervaren belemmeringen voor het effectief vormgeven van het integraal afpakken en door hen gesignaleerde neveneffecten.

Met ‘afpakken’ wordt bedoeld op het door de overheid in handen krijgen van contant geld dat afkomstig is uit wederrechtelijk verkregen vermogen van criminelen, hetzij direct verkregen, hetzij indirect verkregen door de verkoop van goederen.

Met ‘integraal afpakken’ wordt bedoeld op afpakken waarbij wordt samengewerkt door ketenpartners vanuit twee of meer domeinen, te weten het strafrechtelijk, fiscaalrechtelijk en overig bestuursrechtelijk domein.

analysekader MKBA

Beoogd is na te gaan wat nodig is voor het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een MKBA. Het stappenplan van een MKBA¹ is hiertoe gevolgd. In een MKBA wordt het ‘nulalternatief’ (in dit onderzoek: monodisciplinair afpakken van crimineel vermogen) vergeleken met één of meer ‘beleidsalternatieven (integraal afpakken).

Hiertoe is verkend hoe kosten en baten van beide alternatieven in beeld kunnen worden gebracht bij de belangrijkste ketenpartners die samenwerken bij integraal afpakken. Dit is gebeurd op basis van literatuurstudie en interviews met betrokken uitvoerende partijen in twee geselecteerde RIEC-regio’s², te weten Rotterdam en Oost-Brabant. In RIEC-verband wordt integraal samengewerkt met betrekking tot informa-

¹ Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (CPB/PBL, 2013). Zie bijv. ook: Werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociale domein (SEO, 2016).

² RIEC = Regionaal Informatie- en Expertisecentrum, dat de samenwerkende partners ondersteunt bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Betrokken partijen hebben met elkaar in 2014 een landelijk convenant gesloten ten behoeve van bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit, bestrijding handhavingssnelpunten en bevordering integriteitsbeoordelingen.

tiedeling, besluitvorming over de inzet van bevoegdheden en instrumenten van ketenpartners – gericht op wat naar verwachting het effectiefst is, en samenwerking bij de uitvoering van de interventies. In de twee regio's is specifieke ervaring met 'integraal afpakken', die wordt gekenmerkt door beslaglegging op zichtbaar crimineel vermogen door snel optreden. Er is gesproken met vertegenwoordigers van de volgende ketenpartners: het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en gemeenten.

S.2 Meetbaarheid baten en kosten

baten

Uit het onderzoek blijkt dat ketenpartners elk eigen definities van baten en prestatie-indicatoren (afpakdoelstellingen) hanteren. Het meten van baten gebeurt dan ook volgens deze eigen definitie. Voor *financiële* baten worden de volgende meetbare grootheden gehanteerd:

- beslag;
- incasso (direct van geld of opbrengst na verkoop);
- belastingaanslag met beslaglegging;
- teruggevorderde uitkeringen en boetes;
- feitelijk terugontvangen uitkeringen en geïnde boetes;
- schadecompensatie voor benadeelden en slachtoffers.

De definities sluiten niet allemaal aan bij de uitgangspunt in het onderzoek. Het plat optellen van de geregistreerde baten van partijen leidt tot overschatting: dubbeltelling (eerst beslaglegging, vervolgens incasso) of te voortvarend inboeken (als beslaglegging niet leidt tot – volledige – incasso).

De ketenpartners registreren elk de 'eigen' financiële baten, waarbij het onderscheid tussen integrale en monodisciplinaire baten niet wordt gemaakt. Bij de Belastingdienst en de FIOD biedt de registratie wel de mogelijkheid de baten van integraal afpakken apart te genereren doordat er specifieke projectcodes voor de RIEC-thema's zijn. Voor het OM en de politie dient hiertoe een variabele 'integrale casus' te worden toegevoegd.

Voor gemeenten ligt dit anders; door de spreiding van baten over diverse gemeentelijke afdelingen wordt in de onderzochte gevallen niet gevolgd wat de baten van (integraal) afpakken van crimineel vermogen zijn.

Op gemeenschappelijk niveau binnen het RIEC worden baten integraal bijgehouden, met name voor de periode dat een zaak integraal wordt behandeld. Op integrale baten na monodisciplinaire voortzetting, en dus het verdwijnen uit de workload van het RIEC, bestaat geen zicht. Een doorlopende rol in de coördinatie van het bijhouden van baten voor de integrale casussen, in contact met de ketenpartners, kan een manier zijn om inzicht te verkrijgen in de totale baten.

Voor *maatschappelijke* baten worden de volgende omschrijvingen gehanteerd:

- belemmering van het voortgaan van criminaliteit, bijvoorbeeld door sluiting van panden, intrekking van vergunningen, maar ook door de ontmoediging die van het afpakken zelf moet uitgaan;
- vertrouwen van de samenleving in de overheid, door zichtbaar optreden (inval in woning, in beslag-nemen dure auto) en publiciteit rondom acties en resultaten;
- vermindering achteruitgang van buurten, door gerichte acties in buurten met sociale problematiek;
- ontwikkeling van nieuwe methoden voor integraal afpakken.

Alle bevroegde ketenpartners hechten veel waarde aan het bereiken van maatschappelijke baten. Geen van hen heeft tot nu toe systematische registratie van meetbaar gemaakte maatschappelijke baten. Wel worden in sommige gevallen maatschappelijke baten kwalitatief beschreven. Hier ligt bij verschillende

geïnterviewde ketenpartners een duidelijke vraag naar concrete handvatten om deze effecten te monetariseren. Het nu uitgevoerde onderzoek was gericht op het in beeld brengen van kwantitatieve informatie. De wijze waarop kwalitatieve informatie over maatschappelijke baten kan worden vertaald in financiële baten vergt een apart onderzoek met een specifiek hierop gerichte dataverzameling en -analyse. Die is nodig om tot benoeming en kwantificeermethoden voor maatschappelijke baten te komen.

kosten

De kosten betreffen bij alle ketenpartners vooral de inzet van personele capaciteit. Een deel hiervan betreft specifiek voor integrale aanpak vrijgemaakte capaciteit, hetzij ondergebracht in RIEC-teams, hetzij wat intern binnen een organisatie hiervoor wordt toegewezen.

De overige kosten worden gemaakt door elk van de ketenpartners, zowel gedurende het integrale traject als nadat het integrale traject is afgerond en de zaak monodisciplinair door één van de partners wordt voortgezet.

De mogelijkheden om kosten in beeld te brengen, verschillen op dit moment per ketenpartner. Registratie van bestede uren gebeurt bij de Belastingdienst partieel (boekenonderzoeken) en bij de FIOD op zaakniveau. Op dit moment worden 'integrale afpakzaken' bij de FIOD niet apart inzichtelijk gemaakt; sinds 2018 zou dat in principe wel mogelijk zijn omdat sinds die datum 'ondermijningscasuïstiek' een herkenbare variabele in de registratie is.

Het OM en de politie registreren op dit moment geen tijdsbesteding per project of type activiteit. Hiertoe zou in principe kunnen worden overgegaan, waarbij de verwevenheid van werkzaamheden het toekennen van uren aan een bepaalde categorie of casus bemoeilijkt en een toename van administratieve belasting betekent. Dit vergt een afgewogen keuze van registratiecategorieën en extra inspanningen van uitvoerders om de urenbesteding gespecificeerd bij te houden.

Voor gemeenten ligt dit anders; door de spreiding van werkzaamheden over diverse gemeentelijke afdelingen wordt (in de onderzochte gevallen) niet gevolgd wat de inzet voor (integraal) afpakken van crimineel vermogen is.

Op gemeenschappelijk niveau binnen het RIEC worden alleen de totale, daar gemaakte kosten bijgehouden. Er vindt geen urenregistratie naar type werkzaamheden of (typen) casussen plaats. De inzet voor 'afpakken' kan daarom niet worden onderscheiden van de overige kosten.

Volledige meting van feitelijk gemaakte kosten van alle betrokken partners lijkt daarom op korte termijn niet haalbaar. Nu is daarom gekeken naar andere mogelijkheden om toch een reëel beeld van de omvang van de kosten te creëren. Ondertussen kunnen stappen worden gezet om de meting op langere termijn wel mogelijk te maken.

De kosten kunnen worden benaderd door uit te gaan van budgetten of personele formatie: wat is de capaciteit van elke ketenpartner en welk deel hiervan houdt zich bezig met integraal afpakken? Nodig is daartoe dat er coördinatie plaatsvindt om deze informatie te verzamelen bij de voornaamste ketenpartners. Hiermee wordt kosteninzicht gecreëerd, weliswaar niet tot op de euro nauwkeurig, maar wél een betrouwbare indicatie van het macro-bedrag.

Bovendien kan, indien dit jaarlijks op dezelfde wijze gebeurt, er een ontwikkeling in de tijd worden bijgehouden. Dit biedt een handvat voor het trekken van conclusies over de relatie tussen ontwikkeling van kosten enerzijds en van financiële en maatschappelijke baten anderzijds.

Voorts bestaat, met meer inspanning, de mogelijkheid om wel over te gaan tot urenregistratie in organisaties waar dat op dit moment niet gebeurt. Een gerichte afweging dient te worden gemaakt ten aanzien van het detailniveau waarop uren worden bijgehouden. Om de kosten voor integraal afpakken in beeld te brengen, is wellicht niet nodig om uren per casus te schrijven, maar kan op geaggregeerd niveau, voor typen gevallen, een urenregistratie worden gevoerd. Afstemming tussen ketenpartners, zodat afbakening van categorieën tot zinvolle en met elkaar te vergelijken informatie leidt, is hiervoor van belang.

Indien feitelijke registratie veel voeten in de aarde heeft of naar verhouding hoge administratieve lasten met zich meebrengt, kan ook worden overwogen de kosten te benaderen. Op die manier kan – met een beperktere inspanning – toch worden getracht inzicht in de omvang van de kosten te verkrijgen.

S.3 Overwegingen en opstap voor vervolg

Het onderzoek heeft aanknopingspunten opgeleverd voor vervolgstappen naar een MKBA dan wel een andere vorm van monitoring van de kosten en baten van (integraal) afpakken van crimineel vermogen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met nu gesignaleerde knelpunten en neveneffecten.

knelpunten en neveneffecten

Het onderzoek heeft niet alleen tot doel gehad om de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een MKBA te verkennen, maar ook om belemmeringen bij en neveneffecten van integraal afpakken op het spoor te komen. De volgende knelpunten zijn gebleken:

- eigen doelstellingen per ketenpartner: doordat ketenpartners eigen doelstellingen hanteren, blijken zij minder geneigd menskracht vrij te maken voor integrale samenwerking, als een andere ketenpartner in de lead is;
- samenwerking in de uitvoeringsfase: samenwerking in de beginfase (informatie-uitwisseling, plan van aanpak) blijkt in de praktijk vanzelfsprekender dan samenwerking in de uitvoeringsfase (elkaar op de hoogte houden van activiteiten en resultaten). Door elkaar tijdens de uitvoering op de hoogte te houden, kan men elkaar versterken.
- capaciteit en prioriteren: sommige organisaties stellen geormeerde of gemaximaliseerde capaciteit beschikbaar. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld per organisatie.
- beschikbaarheid financiële baten: baten van strafrechtelijk en fiscaal afpakken komen op grond van een afspraak in het Regeerakkoord ten goede aan Nederlandse staat. Ze komen niet direct ten goede aan de acterende organisatie. Door sommigen wordt bepleit dat dit wel mogelijk zou moeten zijn om de inzet van organisaties te stimuleren en het aanpakken aan de samenleving zichtbaar te maken. Daartegenover staat dat het laten terugvloeien van baten naar een organisatie niet alleen in strijd is met het Regeerakkoord, maar dat er ook een perverse prikkel van kan uitgaan.
- kansen die onbenut blijven: op dit moment wordt niet optimaal gebruikgemaakt van signalen van aanwezigheid van crimineel vermogen. Er kan meer worden gehaald uit onder andere signalen van de Financial Intelligence Unit (FIU), vroegere onderlinge melding tussen ketenpartners en het meer benutten van gesloten en open databronnen. Bovendien veronderstelt een dergelijke toedeling van de baten dat de inzet van elk van de actoren in het afpakproces duidelijk is. Uit het onderzoek blijkt dat de toe te rekenen kosten bij veel organisaties niet inzichtelijk zijn.
- van reactief naar proactief? Via bijvoorbeeld datamining zou zinvolle informatie kunnen worden gegenereerd om vroegtijdig ondermijnende criminaliteit te signaleren. Huidige privacywetgeving en de Wet politiegegevens laten dit niet zonder meer toe.

Als bijkomende effecten van integraal afpakken zijn enkele aspecten naar voren gekomen in het onderzoek. Binnen het bestek van dit onderzoek valt over verplaatsing van criminaliteit naar elders (onderdeel van vraagstelling in het onderzoek) niets te zeggen. Wel zijn de volgende neveneffecten gebleken:

- Bij het binnenvallen van een pand om beslag op vermogen te leggen, wordt ook op niet voorziene zaken of personen gestuit, die zeer nuttige aanknopingspunten blijken te bieden voor andere (grote) lopende opsporingszaken.

- Bij het invallen van een pand wordt meer vermogen, waaronder contant geld, aangetroffen dan voorzien, waarmee openstaande vorderingen van ketenpartners (bijvoorbeeld een uitkeringsvordering van de gemeente) kunnen worden voldaan.
- Door bestuursrechtelijke interventies (vergunning intrekken, pand sluiten) wordt het doorgaan met criminele activiteiten belemmerd.

Door de insteek op afpakken wordt niet alleen vermogen afgepakt, maar wordt – juist door de integrale aanpak – belemmerd dat criminaliteit kan doorgaan. Netwerken worden verstoord, panden worden gesloten en faciliterende stromen kunnen erdoor worden gestopt.

aandachtspunten voor opzet monitoring

Hieronder geven we een aantal overwegingen bij het eventueel ontwikkelen van een kosten-batenmonitor van integraal afpakken:

- expliciete keuzes maken ten aanzien van de doelen van monitoring;
- afbakening integraal afpakken ten opzichte van monodisciplinair afpakken: bestuurlijke afspraken zijn nodig over welke casuïstiek en welke voorbereidende activiteiten respectievelijk afrondende activiteiten tot ‘integraal afpakken’ worden gerekend;
- omgaan met definitieverschillen ‘baten’: verschillende typen baten kunnen los van elkaar in beeld worden gebracht. Om tot een notie van de totale baten in Nederland te komen, is het ter voorkoming van dubbel telling nodig scherp te krijgen welke getallen bij elkaar kunnen worden opgeteld, welke totaalcijfers relevant zijn om te presenteren en op welke wijze maatschappelijke baten in de cijfers kunnen worden meegenomen;
- kosten zijn meer dan een optelsom van kosten voor integrale casussen: kosten worden niet alleen gemaakt voor afgeronde RIEC-casussen, maar ook voor zaken die uiteindelijk geen integrale zaak worden (wel ingebracht in integraal verband maar – na informatie-uitwisseling en afweging – niet opgepakt als integrale zaak), die voortijdig worden stopgezet of die wel worden afgesloten maar niet tot opbrengsten leiden. Deze algemene, niet aan één zaak te koppelen kosten, behoren wél tot de inspanningen voor het integraal afpakken en moeten daarom niet worden vergeten.
- verwevenheid afpakkosten met andere kosten (integrale) casussen: kosten zijn in algemene RIEC-zaken niet direct te koppelen aan ‘afpakken’, maar aan het geheel van de casussen. De kosten voor afpakken moeten hierbinnen worden afgezonderd. Bij specifieke afpakzaken kan de gehele inzet wel aan ‘afpakken’ worden toegeschreven.

overwegingen voor vervolg

Uit het onderzoek zijn niet alleen mogelijkheden en onmogelijkheden met betrekking tot registratie van gegevens naar voren gekomen, maar ook vraagstukken waarover nadere discussie en aanscherping gewenst is:

- Is het per se nodig de kosten en opbrengsten van integraal afpakken apart inzichtelijk te maken?
- Kan onderscheid worden gemaakt tussen integraal afpakken en monodisciplinair afpakken?
- Hoe dienen ‘baten’ van (integraal) afpakken te worden gedefinieerd?
- Op welk niveau is inzicht in kosten wenselijk dan wel nodig?
- Hoe kunnen registraties worden verbeterd?
- Hoe precies wil het ministerie de getallen, al dan niet in een MKBA, hebben?
- Wegen de lasten van extra registratie op tegen de baten ervan?