Integraal afpakken van crimineel vermogen

Verkenning handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingsfase

17851 – 012

Eindrapport

Cebeon, 28 november 2018

Inhoudsopgave

S Samenvatting 4
S.1 Doel en kader van het onderzoek 4
S.2 Meetbaarheid baten en kosten 5
S.3 Overwegingen en opstap voor vervolg 7

1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Doel 9
1.3 Vraagstelling 9
1.4 Onderzoeksaanpak 10
1.5 Leeswijzer 11

2 Analysekader 12
2.1 Inleiding 12
2.2 Afbakening begrip ‘afpakken’ 12
2.3 MKBA 13
2.4 Stappen 1-3. Probleemanalyse, onderscheid nulalternatief - beleidsalternatief 15

3 Stap 3. Beleidsalternatief ‘integraal afpakken’: processen en ketenpartners 17
3.1 RIEC algemeen 18
3.2 Specifieke ‘afpakzaken’: werkwijzen Rotterdam en Oost-Brabant/Eindhoven 19

4 Stap 4. Effecten en baten 22
4.1 Inleiding 22
4.2 Overkoepelend niveau: RIEC en RIEC-project 24
4.3 Ketenpartner: OM 26
4.4 Ketenpartner: politie 28
4.5 Ketenpartner: Belastingdienst 29
4.6 Ketenpartner: FIOD 31
4.7 Ketenpartner: gemeente 32
4.8 Baten samengevat 33

5 Stap 5: Kosten 36
5.1 Inleiding 36
5.2 Overkoepelend niveau: RIEC en RIEC-project 36
5.3 Ketenpartner: OM 38
5.4 Ketenpartner: politie 39
5.5 Ketenpartner: Belastingdienst 40
5.6 Ketenpartner: FIOD 41
5.7 Ketenpartner: gemeente 42
5.8 Kosten samengevat 42

6 Stap 7. Overzicht kosten en baten 45
6.1 Inleiding 45
6.2 Mogelijkheden registratie kosten en baten 45
6.3 Aandachtspunten voor opzet monitoring 49

7 Knelpunten en neveneffecten integraal afpakken 52
7.1 Inleiding 52
7.2 Belemmeringen en knelpunten integraal afpakken 52
7.3 Neveneffecten integraal afpakken 54

8 Tot slot 55
8.1 Doel van het onderzoek 55
8.2 Vraagstukken voor discussie en aanscherping 55
8.3 Overwegingen voor vervolg 58

Bijlagen 59

A Respondenten 61

B Geraadpleegde literatuur 62

C Begeleidingscommissie 63

© 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 handhavingsfase 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 gedoeld 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 gedoeld 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 MKBA[1] is hiertoe gevolgd. In een MKBA wordt het 'nulalternatief' (in dit onderzoek: monodisciplinair afpakken van crimineel vermogen) vergeleken met een 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's[2], te weten

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 handhavingsknelpunten en bevordering integriteitsbeoordelingen.

Rotterdam en Oost-Brabant. In RIEC-verband wordt integraal samengewerkt met betrekking tot informatiedeling, 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 uitgangsdefinitie 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 beslagnemen 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 bevraagde 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 een 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 geoormerkte 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 dubbeltelling 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?

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Medio 2016 is een rapport verschenen van de werkgroep 'Integraal afpakken crimineel vermogen' bestaande uit leden van het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD en de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid.[3] De opdracht van de werkgroep was om de kosten en (meer)opbrengsten inzichtelijk te maken van integraal afpakken van crimineel vermogen. De conclusie van de werkgroep luidde dat met de voorhanden zijnde registraties, die zijn ingericht per domein (straf, fiscaal, bestuur) en niet zijn toegespitst op samenwerkingsverbanden, niet kan worden berekend welke meeropbrengsten investeringen in het integraal afpakken op kunnen leveren. Daarnaast zijn de registraties ingericht op het inzichtelijk maken van de baten en niet op de gemaakte kosten. Voorts is bij de werkgroep het beeld ontstaan dat integraal afpakken nog niet optimaal wordt toegepast, waardoor kansen onbenut blijven.[4] Op basis van deze conclusies hebben de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid de Kamer een vervolgonderzoek toegezegd naar de wijze waarop de kosten en baten van integraal afpakken van crimineel vermogen het beste kunnen worden geregistreerd en gemonitord, alsmede het inventariseren van de mogelijkheden om de samenwerking van uitvoeringspartijen verder te versterken.[5] Voor dit onderzoek is het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid als opdrachtgever opgetreden. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie.[6]

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de financiële en maatschappelijke kosten en baten van integraal afpakken van crimineel vermogen het beste geregistreerd en gemonitord kunnen worden, alsmede het inventariseren van de mogelijkheden om de samenwerking van uitvoeringspartijen verder te versterken. Doel van registratie en monitoring is het (periodiek) kunnen uitvoeren van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse.

1.3 Vraagstelling

De volgende onderzoeksvragen hebben centraal gestaan in het onderzoek.

registratie/monitoring kosten en baten

1. Welk type financiële en maatschappelijke kosten en baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen verwachten de betrokken partijen en op welke wijze en aan de hand van welke gegevens of indicatoren denkt men deze in beeld te kunnen brengen en te registreren?
2. Hoe kunnen de financiële en maatschappelijke kosten en baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen het beste (integraal) worden geregistreerd, volgens een methode en proces waarbij er voor de uitvoerende organisaties zo min mogelijk een extra administratielast ontstaat?

[3] Businesscase Integraal Afpakken Crimineel Vermogen, 4 juli 2016

[4] Businesscase Integraal Afpakken Crimineel Vermogen, pagina 10.

[5] Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 17 november 2016 (kenmerk: 779612)

[6] De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage C.

inventariseren mogelijkheden om integraal afpakken te versterken

3. Welke belemmeringen ondervinden partijen in de praktijk bij het effectief vormgeven van het integraal afpakken; zowel wat betreft hun eigen taakuitoefening, als in de ketensamenwerking met strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke partijen?
4. Wat kan, op basis van de bij onderzoeksvraag 2 geïdentificeerde methode, gezegd worden over eventuele neveneffecten van het succesvol integraal afpakken van crimineel vermogen (bijvoorbeeld verplaatsing van criminaliteit)?

kosten en baten opstelling

5. Wat zijn, op basis van de geïdentificeerde methode, de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke kosten en baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen?

Beoogd is dat het onderzoek input oplevert om een kosten-baten opstelling te maken. Op voorhand is aangegeven dat hier naartoe wordt gewerkt, maar dat het waarschijnlijk is dat het onderzoek niet voor elke post een concrete wijze van kwantificering oplevert. De vijfde onderzoeksvraag zal dan ook vooral kwalitatief moeten worden beantwoord.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek dient te leiden tot zo concreet mogelijke handvatten voor een MKBA. Hiertoe is in het begin in overleg met de begeleidingscommissie een afweging gemaakt tussen een macro-benadering vanuit landelijke informatiebronnen versus een microbenadering dicht bij de uitvoeringspraktijk.

Er is besloten focus te leggen op de praktijk in plaats van een brede, landelijke benadering. Deze lijn hield in dat, in plaats van het geheel (onder andere op basis van landelijke registraties) in ogenschouw te nemen, een selectie van concrete casussen (verschillend naar type criminaliteit), binnen één regio, uit één jaarschijf (afgesloten zaken met eenzelfde beginjaar). Door concreet op casusniveau te kijken is beoogd de feitelijke mogelijkheden én knelpunten op het spoor te komen. Beoogd was om voor geselecteerde casussen na te gaan welke kosten en baten bij de verschillende partners in het strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke en bestuursrechtelijke domein in beeld zijn te brengen voor de jaren 2016 en 2017. Er is gekozen voor afgesloten boekjaren om gegevens over volledige jaren in beeld te kunnen krijgen, maar wel zo recent mogelijk. De aanpak is immers voortdurend in ontwikkeling en we willen graag zo goed mogelijk weten wat de kosten en baten zijn van de huidige werkwijze.

Via deze lijn is het onderzoek gestart. Er is op basis van over 2016 gepubliceerde gegevens[7] een regio geselecteerd waar kan worden verwacht dat er voldoende voorbeeldcasussen zijn. Criteria waren: een substantieel aantal integrale casussen en gerapporteerde afpakbedragen op alle drie domeinen. Op grond hiervan was aanvankelijk Noord-Holland geselecteerd.
Uit het gesprek met Noord-Holland bleek dat de ervaring met integraal afpakken daar vooralsnog beperkt was en is gewezen op de voorloperrol van de regio Rotterdam. Daarop is de focus verlegd naar Rotterdam, waar specifieke ervaring is met gerichte afpakzaken.

De beoogde insteek om aan de hand van concrete casussen bij de betrokken ketenpartners inzicht te krijgen in de kosten en baten bleek niet tot bruikbare informatie te leiden. Probleem was vooral dat ureninzet niet op het niveau van casussen was te herleiden, uren vaak ook niet aan individuele gevallen zijn besteed maar aan een aantal gevallen tegelijk (beginfase) waarvan sommige uiteindelijk een ‘afpakcasus’ worden. De

[7] RIEC-LIEC Jaarverslag 2016, pagina 34-36.

aanpak via cases is daarom losgelaten. In plaats van verschillende casussen in één regio is overgegaan tot een bredere kijk in twee regio's. Hiertoe zijn regio's geselecteerd, waarvan op voorhand bekend is dat zij specifieke expertise hebben met afpakzaken (voorlopers). Het betreft de regio Rotterdam en Oost-Brabant.

Het onderzoek heeft zich derhalve toegespitst op twee regio's waar ervaring is met afpakzaken, te weten de regio Rotterdam (met als specifiek afpakproject 'ConfisQ') en de regio Oost-Brabant (met als specifiek afpakproject 'Aanpak ongebruikelijk bezit', met als lokaal voorbeeld Eindhoven). Opgemerkt moet worden dat deze twee regio's dus niet representatief zijn voor hoe integraal afpakken in Nederland ter hand wordt genomen. Uit de bevindingen bij deze regio's kunnen leerpunten worden gehaald voor andere regio's.
Door de gekozen insteek is in dit onderzoek minder aandacht voor de laatste stappen in de keten tot en met beroep, hoger beroep en incasso. Deze onderdelen zijn niet in beeld gebracht maar kunnen op basis van kengetallen (voor producten) wel worden meegenomen in de uiteindelijk MKBA-opstelling.

methode

Allereerst is literatuurstudie verricht, waarbij zowel de bevindingen uit eerder onderzoek als beleidsdocumenten zijn bestudeerd.[8]
Vervolgens zijn in beide regio's zijn interviews gehouden.[9] Gestart is met de ondersteunende organisatie, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Vervolgens is gesproken met de belangrijkste ketenpartners. Dit zijn het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Belastingdienst, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en gemeenten. Ten behoeve van de interviews zijn itemlijsten opgesteld met een algemeen deel (voor het overkoepelend RIEC-niveau) en een gedetailleerd gedeelte (ten behoeve van de ketenpartners). Een aantal respondenten is face-to-face geïnterviewd, de anderen via de telefoon. Er is met 21 respondenten gesproken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het analysekader voor dit onderzoek beschreven. De 'maatschappelijke kosten-baten-analyse' (MKBA) staat hierin centraal.
De hierop volgende hoofdstukken volgen de stappen in een MKBA: in hoofdstuk 3 lichten we het onderzochte beleidsalternatief 'integraal afpakken' toe. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op het bepalen van effecten en baten, hoofdstuk 5 op het bepalen van kosten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 aangegeven welke ingrediënten er zijn of beschikbaar zouden kunnen worden gemaakt voor het opstellen van een overzicht van kosten en baten.
Hoofdstuk 7 gaat over de onderwerpen die in de derde en vierde onderzoeksvraag aan de orde zijn gesteld, namelijk belemmeringen en neveneffecten van integraal afpakken op zichzelf. Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met overwegingen voor een vervolg.

[8] In bijlage B is de lijst van geraadpleegde literatuur opgenomen.
[9] In bijlage A is het overzicht van respondenten opgenomen.

2 Analysekader

2.1 Inleiding

Integraal afpakken is een belangrijk onderdeel van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Inzichtelijk moet worden gemaakt welke kosten en baten er van deze aanpak in beeld kunnen worden gebracht. Daartoe moet eerst het kader worden aangegeven waarbinnen deze zoektocht kan worden geplaatst.

Dit kader wordt gevormd door de 'Maatschappelijke kosten-batenanalyse' die wordt gekenmerkt door verschillende opeenvolgende stappen. In paragraaf 2.3 wordt deze toegelicht.

Daaraan vooraf gaat de vraag naar de interpretatie van het onderzoeksonderwerp 'integraal afpakken'. Een analyse van iets kan immers niet plaatsvinden zonder dat er eenduidigheid is over wat onder dat 'iets' moet worden verstaan. Daarom gaan we eerst in op het begrip 'afpakken' en 'integraal afpakken' in het bijzonder (paragraaf 2.2).

2.2 Afbakening begrip 'afpakken'

Veel strafbare feiten worden gepleegd vanuit een winstoogmerk; criminaliteit met als doel om daar in materiele zin beter van te worden. Het 'afpakken' van crimineel vermogen wordt als een waardevol middel beschouwd in de bestrijding van criminaliteit, zowel bij het ministerie van Justitie en Veiligheid als het ministerie van Financiën. Het uitgangspunt van het beleid is: misdaad mag niet lonen. [10]

Verondersteld is dat samenwerking tussen partners uit verschillende domeinen (straf, fiscaal en bestuur) afpakresultaten vergroot. Dan kan namelijk optimaal gebruik worden gemaakt van elkaars informatiepositie, bevoegdheden en instrumentarium.[11]
Het blijkt echter op voorhand niet evident wat – vanuit de betreffende domeinen – onder 'afpakken' wordt verstaan. Daarom gaan we hierop in, voordat we het theoretische kader van het onderzoek uitwerken. Het is belangrijk eerst te weten waarover we het hebben.

Er zijn verschillende zaken die kunnen worden afgepakt, zoals geld, auto's, juwelen, vastgoed, drugs, wapens. Dit zijn zowel contante of contant te maken zaken (geld, gewone goederen) als kostbare zaken die niet kunnen worden verzilverd door de overheid (zoals drugs).

De vraagstelling voor het onderzoek heeft betrekking op de relatie tussen kosten en baten ("als er meer middelen worden ingezet, kan dan een hoger resultaat worden behaald?"). De baten van 'afpakken' kunnen worden benaderd vanuit een financiële invalshoek ("wat levert het de samenleving op, in euro's, in relatie tot de euro's die zijn geïnvesteerd in het afpakken?"). Vanuit deze *financiële* invalshoek definiëren we 'afpakken' als volgt:

> Met 'afpakken' wordt gedoeld 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.

[10] Aanwijzing afpakken (2016A009)
[11] Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 17 november 2016 (kenmerk: 779612)

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

Behalve deze direct financiële of (na verkoop) in geld om te zetten afpakresultaten kan er ook sprake zijn van andere opbrengsten van ‘afpakken’. Dit zijn *maatschappelijke* baten.
Het kan daarbij gaan om verschillende soorten baten:

- Het afpakken van waardevolle zaken, waardoor de crimineel wordt geraakt, hetzij in financiële zin, hetzij door imagoschade. Hij raakt dat waarin hij heeft geïnvesteerd, kwijt en moet daardoor ervaren dat de criminele daad niet heeft geloond. Dit is het geval als bijvoorbeeld drugs wordt afgepakt. Voor de samenleving levert het geen contant geld op, omdat de drugs niet te gelde kan worden gemaakt.
- Een tweede type maatschappelijke baat is, het belemmeren van het voort kunnen gaan van een criminele activiteit. Een voorbeeld is de sluiting van een pand. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse dienen ook deze niet direct financiële baten van ‘afpakken’ te worden meegenomen.

Bijzonder aan ‘integraal afpakken’ is, dat dit gebeurt in samenwerking tussen partijen binnen verschillen de domeinen. Dat kan dan via verschillende lijnen gebeuren: strafrechtelijk, fiscaal en bestuursrechtelijk. Hierna beschrijven we de afpakmogelijkheden op deze drie domeinen, zodat duidelijk is welk ingezet instrumentarium in een ‘MKBA integraal afpakken’ zou moeten worden betrokken.

Strafrechtelijke afpakmogelijkheden
Bij het strafrechtelijk afpakken gaat het in de eerste plaats om het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel op grond van art. 36e Sr, ook wel de ‘Pluk ze’-wetgeving genoemd. De ‘Pluk-ze’-wetgeving beoogt een aantal strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten te bieden ter bestrijding van georganiseerde en lucratieve vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld handel in verdovende middelen, fraude, mensenhandel en milieudelicten). Het accent ligt op het verwerven of afromen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, inclusief eventueel alle daarmee verkregen zaken (bijvoorbeeld huizen en auto’s) en de eventueel weer uit deze substituten verkregen voordelen (bijvoorbeeld huurpenningen).
Naast de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kent het strafrecht nog andere afpakmogelijkheden, te weten verbeurdverklaring, geldboete (met afpakcomponent), schikking, transactie met ontnemingscomponent of een strafbeschikking met een ontnemingscomponent.

Fiscale afpakmogelijkheden
De fiscale afpakmogelijkheden zijn niet primair gericht op het afpakken van crimineel vermogen, maar is onderdeel van het reguliere proces van (na)heffen en innen in de vorm van bijvoorbeeld het opleggen van een navorderingsaanslag of het opleggen van een fiscale boete. De wijze waarop het vermogen verkregen is doet niet ter zake, het fiscale recht is amoreel.

Bestuursrechtelijke afpakmogelijkheden
Onder bestuursrechtelijk afpakken tot slot wordt verstaan een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom, opleggen van een bestuurlijke boete en het intrekken van een begunstigende beschikking, al dan niet in combinatie met terugvordering van te veel ontvangen subsidie of uitkering.

2.3 MKBA

Het doel van het onderzoek is na te gaan wat nodig is voor het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een MKBA. Daartoe is inzicht nodig in wat een MKBA behelst en welke ingrediënten een MKBA moeten voeden. Cruciaal onderdeel vormen de feitelijke (uit registraties af te leiden), periodiek te

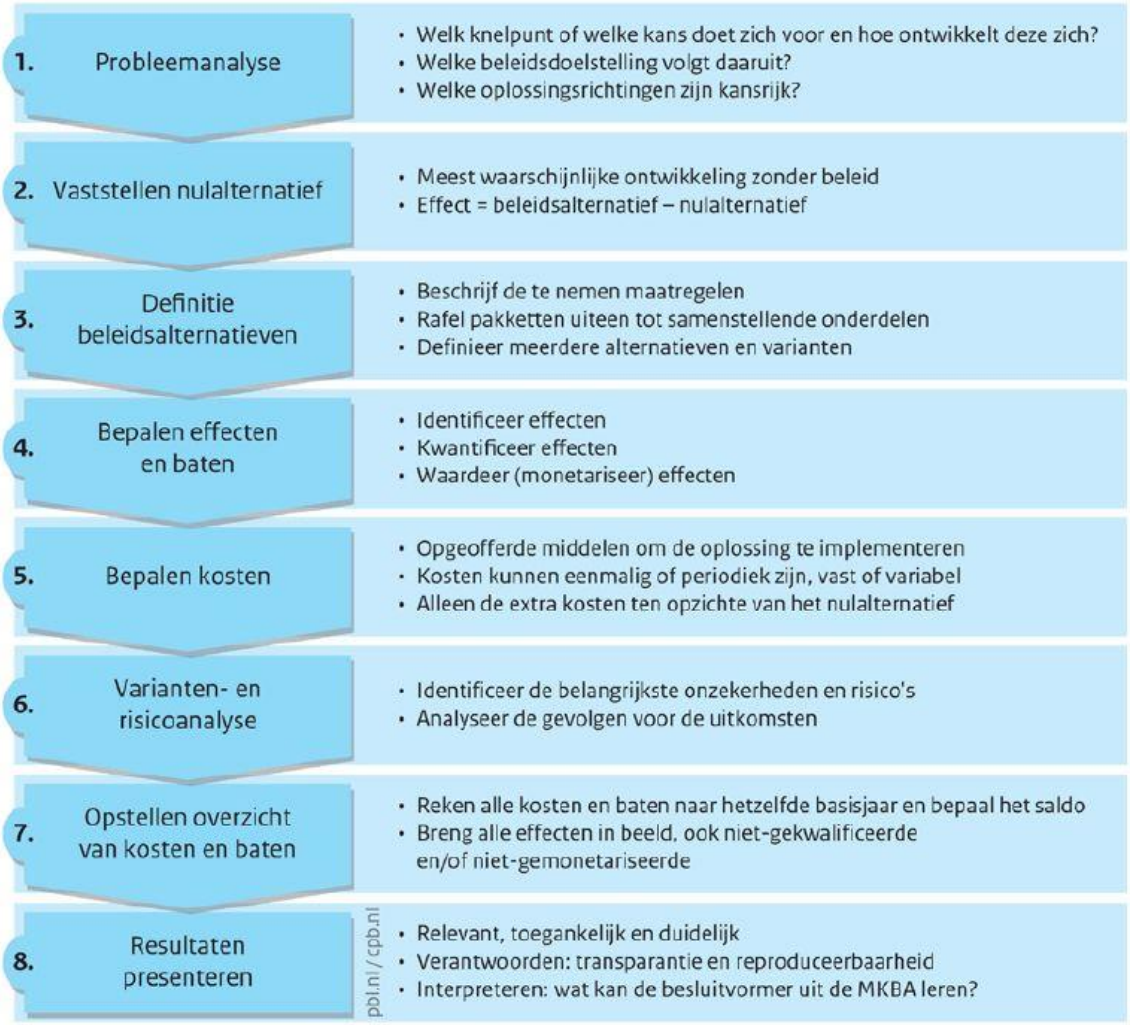
monitoren kosten en baten van 'integraal afpakken'. Een MKBA is echter meer dan alleen feitelijke (financiële) kosten tegenover feitelijke (financiële) baten zetten.

Een MKBA laat per domein en instrument zien hoe de baten zich verhouden tot de kosten en hoe dit afhangt van de invulling van het instrument (en de samenwerking). Een MKBA kan worden gebruikt voor het onderzoeken en optimaliseren van beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld door instrumenten te combineren in een integrale aanpak). Een kosten-batenanalyse dient ertoe de vraag te beantwoorden óf en in welke mate de maatregel bijdraagt aan het beoogde doel (daarbij worden in de analyse vaak ook mogelijke belemmeringen van partijen betrokken).

stappen MKBA

Het stappenplan uit de algemene MKBA-leidraad is als volgt[12]:

Figuur 1. Stappenplan MKBA-leidraad



Bovenstaand stappenplan van een MKBA geeft het kader aan voor het onderzoek.

[12] Algemenen Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (CPB/PBL, 2013). Zie bijvoorbeeld ook: Werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociale domein (SEO, 2016).

De eerste drie stappen vormen de uitgangspunten. Het onderscheid tussen het nulalternatief (stap 2) en het beleidsalternatief (stap 3) worden in paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk beschreven. Een nadere toelichting op de inhoud van het beleidsalternatief wordt in hoofdstuk 3 gegevens.

Op de stappen 4 (Bepalen effecten en baten), 5 (Bepalen kosten) en 7 (Opstellen overzicht van kosten en baten) heeft het onderzoek zich geconcentreerd. De bevindingen ten aanzien van deze stappen worden uitgewerkt in respectievelijk de hoofdstukken 4, 5 en 6.

We merken op dat stap 6 (Varianten- en risicoanalyse), althans in dit stadium, niet relevant is. Voorts is het, gezien de verkennende aard van dit onderzoek, nog niet aan de orde om al op stap 8 (Resultaten MKBA presenteren) in te gaan.

2.4 Stappen 1-3. Probleemanalyse, onderscheid nulalternatief - beleidsalternatief

stap 1. Probleemanalyse

De probleemanalyse is in feite de aanleiding voor het onderzoek en geven we als volgt weer:
Misdaad mag niet lonen. In hoeverre levert 'integraal afpakken' een bijdrage hieraan?

stappen 2 en 3: onderscheid nulalternatief versus beleidsalternatief

Het nulalternatief is de 'beleidsneutrale' variant in een MKBA, de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder beleid. De beleidsalternatieven vormen de te onderzoeken alternatieve varianten van specifiek beleid, waarvan de kosten-batenverhouding moet worden vergeleken met die van de beleidsneutrale variant.

Vanuit de vraagstelling in het onderzoek is het beleidsalternatief gedefinieerd als 'integraal afpakken': de gezamenlijke inzet voor afpakken door partijen vanuit verschillende domeinen.

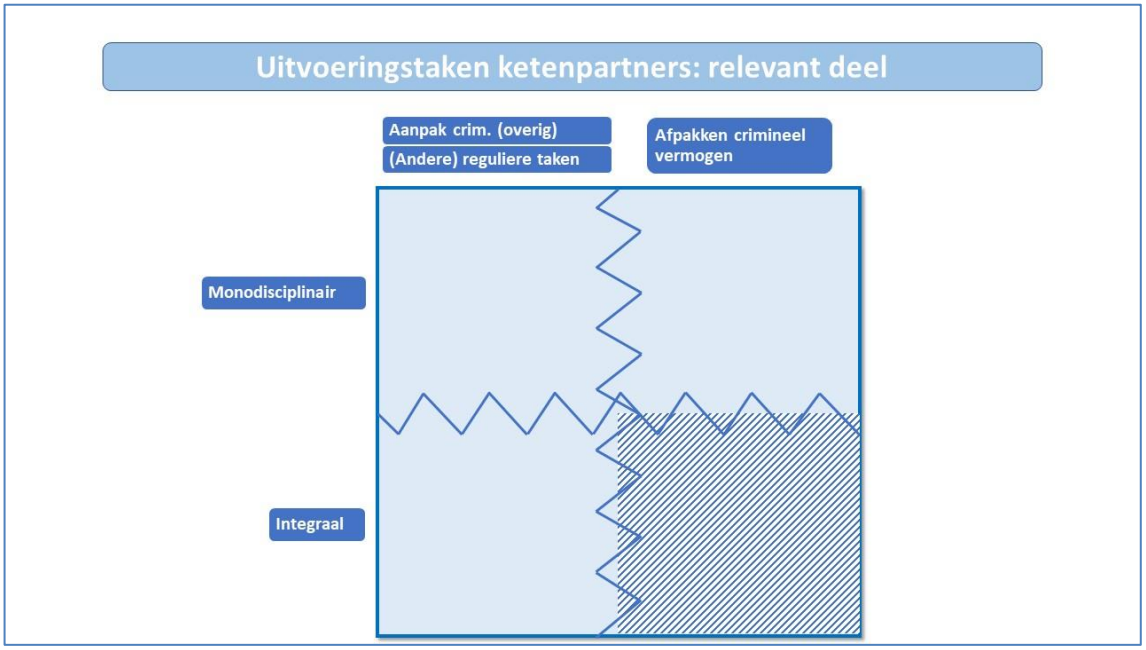
Als beleidsneutraal nulalternatief zou kunnen worden gedacht aan 'niet afpakken', maar dat is niet de meest waarschijnlijke ontwikkeling. Na discussie in de begeleidingscommissie van het onderzoek is daarom als logisch nulalternatief benoemd: *het afpakken van crimineel vermogen zonder integrale aanpak, oftewel 'monodisciplinair afpakken'*.

De focus is derhalve gericht op de kosten-batenverhouding van integraal afpakken (beleidsalternatief) in vergelijking met die van monodisciplinair afpakken (nulalternatief). In figuur 2 wordt de focus gevisualiseerd:

- het gaat om de inspanningen die zijn gericht op *afpakken* (rechterdeel figuur 2) en niet op andere inspanningen ter bestrijding van criminaliteit of andere activiteiten (linkerdeel)
- het gaat om *integrale* aanpak (onderste deel figuur 2) en niet om inspanningen die binnen één domein, dus monodisciplinair, worden verricht (bovenste deel).

Het deel rechtsonder in figuur 2 is daarom gearceerd: de focus ligt op én afpakken én integraal. Dit is het relevante deel van de inspanningen die betrekking hebben op 'integraal afpakken'.

Figuur 2. Afbakening relevant deel taak "integraal afpakken"



Uit figuur 2 kan de focus van het onderzoek worden afgelezen: de bij integraal afpakken betrokken partijen hebben ieder een breed takenpakket, gesymboliseerd door de buitenrand van het vierkant. Ze houden zich bezig met meer dan alleen criminaliteitsbestrijding, meer dan alleen afpakken van crimineel vermogen en werken soms alleen binnen het eigen domein ('monodisciplinair') en soms integraal.

De focus van het onderzoek ligt op het kwadrant rechtsonder: de inzet voor het op integrale wijze afpakken van crimineel vermogen. Een belangrijke uitdaging van het onderzoek is het herleiden van deze afbakening binnen de verwevenheid van taken. Hieronder lichten we dat nader toe.

verwevenheid

Bij integrale samenwerking in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit gaat het niet alleen om afpakken. Afpakken vormt een aspect. De ketenpartners, en de individuele medewerkers daarvan, zijn met allerlei aspecten van de criminaliteitsbestrijding bezig, waardoor afpakinspanningen vaak verweven zijn met op andere aspecten gerichte inspanningen.

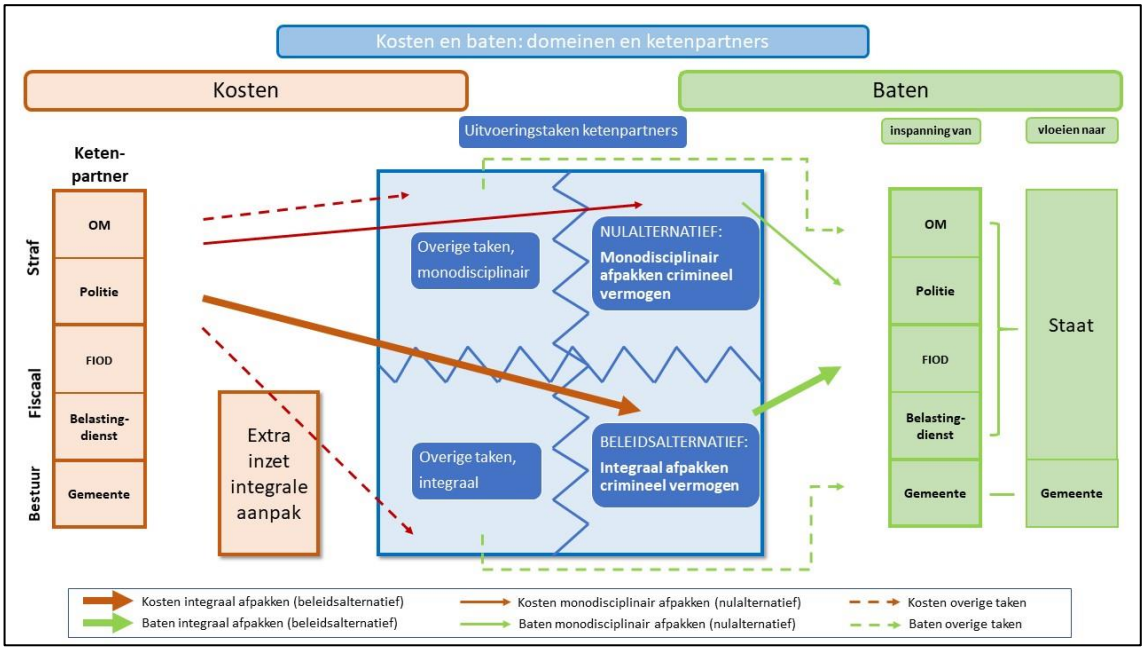
De ketenpartners werken aan integrale en monodisciplinaire zaken. Werkzaamheden voor integrale casussen worden veelal gedaan door medewerkers of afdelingen die ook aan monodisciplinaire casussen werken. Inspanningen voor integrale en monodisciplinaire zaken zijn dus veelal verweven binnen organisaties en afdelingen. Ook voor opbrengsten van afpakken geldt dit: targets en prestaties van afpakresultaat gelden over het algemeen voor het totaal.

Ook ten aanzien van baten is sprake van verwevenheid. Baten uit monodisciplinaire en integrale zaken staan vaak op één noemer in registraties. Baten kunnen neerslaan binnen (op het conto worden geschreven van) het domein waar de kosten zijn gemaakt, maar – juist bij integraal afpakken – ook op andere domeinen en daardoor buiten beeld voor de overige partners. De relaties tussen kosten en baten zijn daardoor ook verweven. De baten op het strafrechtelijk en fiscaal domein vloeien (grotendeels) in de staatskas, die op het bestuursrechtelijk domein naar gemeenten.

In figuur 3 wordt inzichtelijk gemaakt hoe kosten en baten, te vinden bij de ketenpartners op de drie domeinen, zich verhouden en waar de focus voor het onderzoek ligt: het beleidsalternatief (integraal afpakken:

kwadrant rechtsonder) ten opzichte van het nulalternatief (monodisciplinair afpakken; kwadrant rechtsboven).

Figuur 3. Relatie kosten – baten: domeinen en ketenpartners



Het gaat om de **dikke** pijlen: de kosten van integraal afpakken (dikke rode pijl) en de baten daarvan (dikke groene pijl). Deze dienen te zijn afgebakend van de dunne pijlen (monodisciplinair afpakken). Apart is de 'kop op' de integrale werkwijze in beeld gebracht: de extra inzet ten behoeve van de integrale samenwerking.
De pijlen met onderbroken lijn dienen buiten beschouwing te blijven: dit betreft kosten voor andere taken dan afpakken.

In het onderzoek is de focus 'integraal afpakken', conform de onderzoeksopdracht. Daarom is ingezoomd op specifieke integrale afpakzaken, waar inspanningen specifiek zijn gericht op afpakken (kwadrant rechtsonder) en er zo min mogelijk verwevenheid is.

3 Stap 3. Beleidsalternatief 'integraal afpakken': processen en ketenpartners

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk van het beleidsalternatief 'integraal afpakken' beschreven. Voor deze integrale aanpak zijn regionale samenwerkingsverbanden tussen overheidsorganisaties uit verschillende domeinen opgericht en een landelijk samenwerkingsverband: de tien RIEC's (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie en Expertise Centrum) ondersteunen partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het doel is samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan.[13]

[13] RIEC-LIEC-Jaarverslag 2017.

De basis voor de samenwerking is het landelijk vastgestelde 'Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen'. In dit convenant zijn onder andere afspraken gemaakt over voortdurende informatie-uitwisseling.[14] De convenantpartners hebben zich verplicht over en weer, met in achtneming van de wettelijke bepalingen, alle informatie te verstrekken die nodig is om de in het Convenant vermelde doelen te bereiken.

3.1 RIEC algemeen

Elk RIEC werkt binnen regionale grenzen, onder aansturing van een zelfstandige regionale stuurgroep, waar besluitvorming plaatsvindt. Voorts is er overleg tussen ketenpartners, waar informatie-uitwisseling en voorbereiding van de besluitvorming plaatsvindt. Het RIEC als zodanig heeft eigen formatie, veelal afgevaardigden (hiervoor vrijgemaakt) van de partnerorganisaties.

Het oppakken en afhandelen van integrale casussen gebeurt globaal langs de volgende lijn:

- Periodiek vindt informatie-overleg plaats. Hier brengen de partners signalen in voor potentiële casussen. Deze wordt getoetst aan criteria, zoals: gaat het om stelselmatig georganiseerde misdaad? Is het een van de gronddelicten waarop het RIEC focust (focusthema's worden in een jaarplan opgenomen)?
- Per casus worden doelen vastgesteld. Hier kan 'afpakken' in zitten. In casussen waarbij de Belastingdienst (voor fiscale invordering) of de FIOD bij is betrokken, maakt 'afpakken' altijd onderdeel uit van het onderzoek. Door respondenten is aangegeven dat er de laatste jaren een focus is op afpakken en er bij elke casus wordt gekeken of er een doelstelling met betrekking tot afpakken kan worden opgenomen.
- Vervolgens vinden informatie-uitwisseling en analyse plaats. Nagegaan wordt wat naar verwachting de effectiefste interventies, gericht op het afpakken van vermogen, zijn. Hiervoor wordt een interventievoorstel gemaakt, waarin een combinatie van verschillende typen interventies kan zijn opgenomen.
- De stuurploeg beslist over de interventievoorstellen en (binnen de eigen achterbannen) over de inzet van capaciteit voor de uitvoering van de voorgestelde interventies.
- Daarna gaat de RIEC-casus de uitvoeringsfase in: elk voert de afgesproken taak uit.
- Het RIEC monitort de voortgang en resultaten van de interventies.

Het moment van afronding van een RIEC-zaak blijkt – tussen de onderzochte regio's – te verschillen. Waar in de ene regio een zaak onder de RIEC-vlag blijft doorlopen tot aan het incasso-resultaat, is de afronding in de andere regio gekoppeld aan de vooraf geformuleerde doelen en aanpak (waarna een zaak monodisciplinair kan doorlopen). Voor het niet open laten staan van een integrale casus tot aan het eind zijn door respondenten als redenen privacybescherming en het ruimte creëren (binnen de beschikbare capaciteit) voor het oppakken van nieuwe integrale zaken genoemd.
Dit verschil is van belang als kosten en baten worden gemeten, omdat de periode waarover deze worden gemeten verschilt en ook de aard van het resultaat verschillend moet worden geïnterpreteerd.

Aangegeven door in het onderzoek betrokken RIECs is dat in RIEC-verband geen zaken worden opgepakt die naar verwachting langdurig (langer dan circa een half jaar) zijn, hoewel dit in de praktijk anders kan uitpakken. Een respondent licht toe dat het de bedoeling van integraal werken is om in relatief korte tijd gezamenlijk een zaak aan te pakken. Het gaat vooral om zaken waarbij het (crimineel) vermogen concreet en zichtbaar is.

[14] Convenant, artikel 5.

betrokken ketenpartners

In het landelijk convenant ten behoeve van bestuurlijke en integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn zowel landelijke als regionale partners betrokken. Op regionaal niveau zijn dat de gemeenten, Belastingkantoren (van de directie MKB), Arrondissementsparketten en de provincies.
Er zijn tien landelijke partners. In het strafrechtelijk domein (Justitie en Veiligheid) zijn dat het Landelijk Parket, het College van Procureurs-generaal, het Functioneel Parket, de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In het fiscaal domein zijn dat de Belastingdienst, de FIOD en de Douane.
En voorts zijn vanuit andere domeinen de Koninklijke Marechaussee (Defensie), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) partners in het convenant. Op grond van het RIEC-convenant wordt informatie gedeeld.

Binnen de fraudeketen van de Belastingdienst is de Directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB) primair verantwoordelijk voor coördinatie van de fraudeaanpak. Bij 11 van de 19 MKB-kantoren van de Belastingdienst zijn teams voor externe overheidssamenwerking (EOS) ingesteld. Uitgangspunt voor actieve participatie vanuit de Belastingdienst is, dat de fiscale invordering een prominent onderdeel uitmaakt van de aanpak.
De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) is de opsporingsdienst van de Belastingdienst. De FIOD spoort financiële fraude en belastingfraude op en bestrijdt deze.

In de twee in het onderzoek betrokken RIEC-regio's zijn de vaste ketenpartners in de aanpak: het RIEC-bureau, het OM (Arrondissementsparket), de politie (Dienst regionale recherche / Financieel-economische criminaliteit), de Belastingdienst (EOS: Team Externe Overheidssamenwerking), de FIOD en de gemeenten. In het onderzoek zijn deze partners bevraagd.

afpakken binnen de RIEC-aanpak

De beleidslijn is, dat bij elke zaak – en dus ook bij elke integrale zaak – moet worden gekeken naar mogelijkheden voor afpakken. "Afpakken raakt criminelen echt, vrijheidsstraffen minder. Na een vrijheidsstraf gaan we gewoon weer door", aldus een van de respondenten. Dat betekent niet dat in elke (RIEC-)zaak afpakken daadwerkelijk aan de orde is. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is sprake van verwevenheid van afpakken met andere acties ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Sommige ketenpartners zijn vanuit de aard van hun organisatie wel specifiek gericht op 'afpakken' (FIOD) of in elk geval het incasseren van belastinggeld (Belastingdienst).

In de geselecteerde regio's Rotterdam en Oost-Brabant zijn specifiek op afpakken gerichte projecten, waar de verwevenheid met andere typen inspanningen beperkter is. Reden voor inzoomen op deze projecten is, dat hier én voldoende voorbeeldgevallen konden worden verwacht én de verwevenheid met andere inspanningen (niet afpakken) beperkt is.

3.2 Specifieke 'afpakzaken': werkwijzen Rotterdam en Oost-Brabant/Eindhoven

Er is in het onderzoek ingezoomd op twee projecten waarbij het specifiek om afpakken gaat: ConfisQ in Rotterdam (ervaring sinds 1-1-2017) en de Aanpak Ongebruikelijk Bezit (AOB) in de regio Oost-Brabant/Eindhoven (ervaring sinds begin 2018). 'Integraal afpakken' is geen standaardaanpak, maar is in ontwikkeling.

Deze projecten zijn gericht op met name 'kort cyclisch' afpakken. Het gaat om het raken van criminelen in hun portemonnee, laten merken dat misdaad niet mag lonen, maar ook om het maatschappelijk effect van

– zichtbaar – afpakken en het bevorderen van maatschappelijke veiligheid. Specifiek in Rotterdam is gekozen voor deze aanpak in buurten met sociale problematiek (‘achterstandswijken’).

Essentieel in specifieke afpakzaken is dat de inzet op ‘afpakken’ plaatsvindt op basis van signalen van de aanwezigheid van onverklaarbaar bezit. Het gaat dus om een actie vroeg in de opsporing. Een eventuele juridische procedure volgt later. De acties zijn gericht op het onder zich krijgen van vermogen, veelal door binnen te gaan en beslag te leggen.

werkwijze ConfisQ – Rotterdam

ConfisQ is een project binnen de regio Rotterdam, specifiek gericht op het integraal afpakken van crimineel vermogen, opgezet vanuit het OM, dat trekker en (voornaamste) financier is van het project. ConfisQ is eind 2016 gestart en sinds 1-1-2017 operationeel. Het is opgezet omdat er diverse (integrale en monodisciplinaire) afpakmethodes naast en langs elkaar bestonden en er behoefte was aan regie om de effectiviteit te vergroten.
De focus ligt op Rotterdam-Zuid, onder andere vanwege de achterstandsproblematiek. Door het bestrijden van de illegale economie daar inclusief de bijbehorende geldstromen en het zichtbaar maken “dat misdaad niet mag lonen”, beoogt men een normaal leefklimaat weer een kans van slagen te geven. De concrete projectopdracht is om te zorgen dat in een jaar 1,5 miljoen euro wordt ‘afgepakt’. Bij de start in 2017 was dit vertaald in beslaglegging van minimaal 1,5 miljoen euro, in 2018 is dit gewijzigd naar een doelstelling van incasso van minimaal 1,5 miljoen euro. Ter ondersteuning is er een kernteam van 7 personen, onder wie de Officier van Justitie die de leiding heeft.

Wekelijks vindt overleg plaats tussen de ketenpartners: ieder kan signalen inbrengen van potentiële integrale afpakcasussen. De signalen hebben betrekking op waargenomen en gelokaliseerd vermogen, ongeacht zaaktype of subject. De vraag die de ketenpartners stellen is: “Waar moet ik naar binnen om beslag te kunnen leggen?”.
Criterium om er al dan niet een ConfisQ-casus van te maken, hangt af van de kans op succes op korte termijn. Hier sluit de werkwijze, ‘quick response’ op aan, de werkwijze ‘wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van zichtbaar vermogen (bijvoorbeeld een dure auto) en door het direct insteken op signalen (en derhalve geen uitgebreid onderzoek naar bijvoorbeeld netwerken) – er snel op af gaan omdat dan meer kans is op succes.
Er is aangegeven dat in 2017 van de circa 150 signalen de helft (na schifting door het kernteam) in het wekelijks overleg is besproken, waarna er circa 30 signalen zijn overgebleven waarmee aan de slag is gegaan.

Als het geen ConfisQ-casus wordt kan dat om verschillende redenen zijn:

- één van de partners is er al mee bezig (en gaat er monodisciplinair mee verder),
- de zaak lijkt te groot of ligt buiten het focusgebied (doorgeven aan RIEC-Rotterdam) of
- er is te weinig informatie om (nu) door te zetten (niet oppakken).

Het ConfisQ-team doorloopt de volgende fasen:

1. Wekelijks overleg, waarin wordt beoordeeld welke zaken wel en niet worden opgepakt
2. Informatie verzamelen door de partners & beoordelen welke partner het snelst resultaat kan behalen
3. Operationeel: capaciteitsinzet door partners, veelal de politie.
4. Juridisch – afdoening door OM.

Een integrale ConfsiQ-casus wordt afgesloten op het moment dat a) de incasso binnen is dan wel b) als de zaak in eerste aanleg is afgedaan (dus als hoger beroep nog kan volgen; de zaak wordt in die gevallen verder monodisciplinair afgehandeld).

De afsluiting kan gebeuren in de vorm van een strafzaak, maar ook via buitengerechtelijke afdoening waarvoor verschillende manieren bestaan (zoals schikking, afstand doen, verbeurdverklaring) maar het steeds gaat om het resultaat van een voorstel van de overheid aan de verdachte.

Een kenmerk van de ConfisQ-aanpak is de snelle aanpak, ook wel aangeduid als "korte-klapzaken" of "op brutaliteit" aanpakken. Er wordt beslag gelegd en de verdachte moet aantonen dat het betreffende vermogen legaal is. Als verdachte dat niet wil of kan, kan hij afstand doen.

Aanvankelijk (2017) is ingezet op een afpakdoelstelling in termen van beslaglegging. De incasso van de beslaglegging bleek zeer sterk achter te blijven. Vanaf 2018 wordt daarom gefocust op incassoresultaat. Hiertoe is beleid opgesteld, waarin men probeert te voorkómen dat het een 'Raadkamertraject' wordt, waarin bezwaar tegen de beslaglegging wordt gemaakt. Raadkamertrajecten brengen namelijk meer inspanningen met zich mee én er blijft minder over van de beslagleggingen. Hiertoe richt men zich op een reeks concrete acties, verdeeld over een twaalftal verschillende thema's. Het gaat bijvoorbeeld om het opsporen van spookbewoning waartoe een minimumaantal panden wordt bezocht, het oppakken van een minimumaantal meldingen van de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU) of het onderscheppen van een minimumaantal geldkoeriers in het kader van tegengaan van illegaal gokken.[15]

werkwijze AOB in regio Oost-Brabant (AVO Eindhoven)

In de regio Oost-Brabant is er gericht beleid opgesteld voor 'Aanpak Ongebruikelijk Bezit' (AOB). Dit is door de stuurgroep RIEC benoemd als handhavingsknelpunt. Het handhavingsknelpunt 'Aanpak ongebruikelijk bezit' richt zich op natuurlijke personen waarvan vermoedens bestaan dat zij onverklaarbaar vermogen bezitten. Hun uitgavenpatroon en levensstijl lijken niet te verklaren vanuit het reguliere inkomen en/of andere bronnen. Dergelijke personen roepen vaak een gevoel van onrechtvaardigheid op bij de omgeving en bij overheidsorganisaties.
De partners binnen het RIEC kunnen, bij de uitvoering van reguliere bevoegdheden, ongebruikelijk bezit signaleren. Dergelijke signalen behoeven veelal nadere duiding in hoeverre de geconstateerde vermogenspositie verklaarbaar is. Hiervoor is het vaak noodzakelijk om informatie te delen met andere RIEC-partners. Het inzicht dat verkregen wordt door de informatie-uitwisseling kan reden zijn om als overheid op te treden. Een dergelijke aanpak past binnen de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit, met name bij het tegengaan van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen.[16]

Binnen de regio Oost-Brabant wordt deze aanpak in verschillende deelregio's toegepast. In het onderzoek is de deelregio Eindhoven, namelijk het integrale "ambtelijk voorbereidingsoverleg (AVO)-Eindhoven", betrokken vanwege de daar tot nu toe opgedane expertise. De werkwijze is als volgt:
AOB richt zich op witwassen (op grond van witwassen wordt binnengegaan), waarbij de gronddelicten kunnen verschillen. Signalen, afkomstig van zowel ketenpartners als burgers die meldingen doen, worden door het wekelijks bijeenkomend integrale RIEC-team beoordeeld op basis van ieders informatie aan de hand van criteria om te besluiten er al dan niet een afpakzaak van te maken. Criteria zijn onder andere of het signaal 'hard' genoeg is, of een 'korte-klap'-actie mogelijk is, en of de uitvoerende ketenpartners de geadviseerde interventies willen oppakken.

Als besloten is er een RIEC-casus van te maken wordt een 'adviesrapport' opgesteld waarin de interventies voor de ketenpartners en de doelen staan, die bij een afpakzaak concreter zijn dan bij een bredere RIEC-zaak. De partner met de grootste rol (sterkste kans op succesvol afpakken), vaak de politie of het OM, wordt projectleider en onderhoudt het contact met de andere ketenpartners.

[15] Intern focusdocument OM met concrete doelen en acties, d.d. 9 maart 2018.
[16] RIEC-Oost-Brabant, Handhavingsknelpunt 'Aanpak ongebruikelijk bezit'.

Een integrale casus wordt hier afgesloten als de afgesproken interventies zijn uitgevoerd. De resultaten (gerelateerd aan de doelstellingen en aanpak in het adviesrapport) worden vastgelegd in een 'afrondingdocument'. Afronding van de integrale aanpak betekent dat de afgesproken interventies zijn voltooid, maar niet dat de casus als zodanig is afgesloten. Hij kan daarna door een van de ketenpartners, monodisciplinair, worden voortgezet. De open informatiedeling, die mogelijk is onder het RIEC-convenant, vervalt dan. Indien men toch informatie van andere partijen wil opvragen, moet dat specifiek op aanvraag en onderbouwd gebeuren, met bijbehorend tijdsverloop. Dat betekent dat juridische procedures, veroordeling of schikking, en feitelijke incasso zich afspelen ná afsluiting van het integrale traject in RIEC-verband.

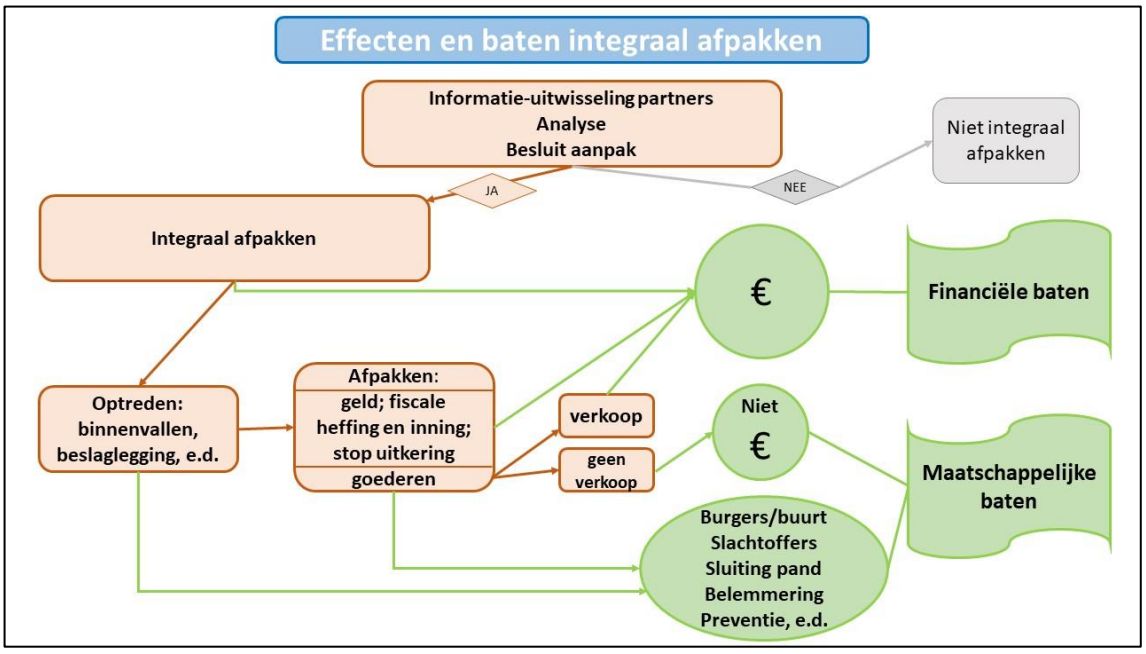
4 Stap 4. Effecten en baten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop baten van integraal afpakken in beeld zijn bij de ketenpartners of – mogelijk – beter in beeld gebracht kunnen worden. Hiermee wordt getracht antwoord te geven op de eerste twee onderzoeksvragen met betrekking tot de baten:
(1) welke type baten aan de hand van welke gegevens in beeld kunnen worden gebracht, en
(2) hoe deze baten het beste (integraal) kunnen worden geregistreerd.

In figuur 4 laten we op hoofdlijnen zien op welke wijze we financiële en maatschappelijke baten beschouwen.

Figuur 4. Effecten en baten integraal afpakken



In figuur 4 is in het groen (rechts) aangegeven welke typen effecten en baten van integraal afpakken kunnen worden verwacht, met onderscheid in financiële baten en maatschappelijke baten.

In het linkerdeel van figuur 4 is zichtbaar gemaakt via welk type inspanningen de baten worden gegenereerd:

- Integraal afpakken door direct geld te ontnemen zonder zichtbaar optreden;
- Integraal afpakken door zichtbaar optreden, zoals binnenvallen in een pand en vervolgens af te pakken (vooral beslaglegging). Het in beslag genomen geld (direct) en de goederen (na verkoop) vormen de basis voor financiële baten.

Daarnaast (beide groene lijnen linksonder) leidt het zichtbare optreden op zichzelf tot maatschappelijke effecten en baten, waarvan voorbeelden zijn aangegeven in het groene ovaal: burgers en buurt zien dat de overheid optreedt, benadeelden en slachtoffers kunnen worden gecompenseerd voor schade, et cetera.
Ook het afpakken kan – naast financiële – tot maatschappelijke baten leiden. Voorbeelden zijn dat het afpakken van niet verzilverbare goederen (bijvoorbeeld drugs) er wel toe leidt dat de crimineel financieel wordt getroffen (er is crimineel vermogen is afgepakt, maar zonder financiële baten voor de overheid), dat publiciteit leidt tot vertrouwen in de overheid bij burgers of dat er van de beslaglegging alleen al een preventieve werking kan uitgaan.

De *financiële baten* worden gedefinieerd als geld dat daadwerkelijk binnenkomt als gevolg van het afpakken van crimineel vermogen. Dit zijn directe financiële baten.
Ook het geld dat niet meer wordt uitgegeven doordat een uitkering of subsidie wordt stopgezet, zijn financiële baten, indirecte financiële baten.
De financiële baten zijn meetbaar, namelijk uitgedrukt in euro's.

De *maatschappelijke* baten vormen een breed begrip met verschillende aspecten. In het onderzoek is verkend wat de bevraagde partijen zelf zien als maatschappelijke baten van de integrale aanpak. Aspecten die tot maatschappelijke baten gerekend kunnen worden, zijn: verbetering van de leefbaarheid van een buurt, vertrouwen van burgers in de overheid, gevoel van 'eerlijkheid' bij burgers dat 'in luxe leven zonder ervoor te werken' niet wordt getolereerd door de overheid, compensatie van benadeelden, schadevergoeding aan slachtoffers van criminaliteit, preventieve werking doordat zichtbaar afpakken (potentiële) criminelen kan afschrikken. Deze aspecten vormen een inventarisatie van (mogelijke) maatschappelijke baten.

De *maatschappelijke baten* worden gedefinieerd als positieve effecten, namelijk op het onaantrekkelijker maken van het begaan van criminaliteit, belemmering van de mogelijkheden tot het voortgaan van criminaliteit, het terugdringen van negatieve neveneffecten (zoals leefbaarheid in buurten) van criminaliteit en het vergroten van het vertrouwen van burgers in de (handhavende) overheid.

In de context van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken deze baten al meetbaar te maken. Er zijn op alle domeinen noties van maatschappelijke baten en het maatschappelijk belang om zoveel mogelijk (en zichtbaar) af te pakken. Concretisering in meetbare effecten, laat staan registratie, van maatschappelijke baten is nog niet aangetroffen, behoefte aan handvatten hiervoor wel.
Behalve positieve maatschappelijke effecten kunnen er ook – onbedoelde – negatieve maatschappelijke zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als de aanpak leidt tot verplaatsing van criminaliteit. Dergelijke – negatieve – neveneffecten maken deel uit aan de kostenkant van een MKBA.

In de volgende paragrafen wordt per ketenpartner telkens het volgende aangegeven:
- in hoeverre de door hemzelf gedefinieerde baten passen binnen de 'financiële baten' en in hoeverre er zicht is op 'maatschappelijke baten';
- de aanwezigheid van een van bovenaf geformuleerde financiële 'afpakdoelstelling', dat wil zeggen een opgelegde prestatie die moet worden behaald met 'afpakken';
- informatie in bestaande registraties, inclusief verkende opties voor het genereren van gegevens hieruit ten behoeve van een MKBA;
- feitelijke baten in recente jaren (ter beantwoording van onderzoeksvraag 5). Het betreft enige incidentele informatie, voor zover die per ketenpartner is verkregen.

4.2 Overkoepelend niveau: RIEC en RIEC-project

definitie 'baten'

Er is geen algemene definitie van baten in RIEC-verband. Benoeming van baten gebeurt per casus en is gekoppeld aan de definities van ketenpartners. Een doel kan bijvoorbeeld zijn: het afpakken van een dure auto door middel van een witwasonderzoek. De baten per casus worden vastgesteld als de RIEC-behandeling van de betreffende casus stopt, dat is vóórdat een casus zelf is afgesloten. Het gaat dus niet om de uiteindelijke opbrengst van de casus (na eventuele veroordeling en feitelijke incasso), maar eerder om het doelbereik in RIEC-kader. In het betreffende voorbeeld zijn dan de afgesproken interventies van de betrokken ketenpartners uitgevoerd en is de auto in beslag genomen. In het afsluitdocument wordt dit resultaat vermeld, inclusief de toevoeging dat iemand nog voor de rechter moet verschijnen. Ondertussen blijft de Belastingdienst de zaak monitoren om te kunnen invorderen en loopt de strafrechtelijke procedure door. Dus het eindbeeld is dan nog niet compleet. Het geregistreerde financiële resultaat binnen RIEC-verband sluit daarmee niet aan bij de definitie van financiële baten in het onderzoek.

De maatschappelijke baten worden op dit moment in verschillende termen omschreven, bijvoorbeeld het aanpakken van iemands 'onaantastbare' status in een buurt, het stoppen van faciliteren door de overheid (intrekken vergunning, stoppen uitkering, pand sluiten), het laten zien dat de overheid crimineel verkregen vermogen afpakt. Zo wordt, volgens verschillende respondenten, ook een antwoord gegeven op het ongenoegen bij mensen die oneerlijkheid om zich heen waarnemen: "Hoe kan het dat ik de hele dag werk en de buurman die thuis zit, zoveel heeft?"
Er is (vooralsnog) geen meetbare omschrijving van maatschappelijke baten.

geformuleerde afpakdoelstelling

In RIEC-verband zijn er geen te behalen kwantitatieve prestaties geformuleerd. Prestatiedoelstellingen spelen alleen bij de individuele ketenpartners een rol. RIEC vergroot de mogelijkheden voor de ketenpartners om hun prestatiedoelen te bereiken.

Een doelstelling, naast direct afpakken, is ook om effectievere methodes te vinden voor het afpakken. Gedacht moet worden aan effectievere samenwerking, interventies gezamenlijk uitvoeren, vroegtijdiger informatie rechtmatig delen en beter gaan begrijpen hoe criminele verdienmodellen in elkaar zitten. Een doel is om nieuwe, creatieve manieren te vinden om effectiever af te pakken.

informatie uit registraties

In RIEC-verband houdt elke partner zelf de baten bij en rapporteert gedurende de looptijd van RIEC-zaken hierover aan het RIEC ten behoeve van de RIEC-rapportage. Baten van RIEC-zaken worden niet centraal gevolgd. Er is toegelicht dat de uitvoerende partners aan de slag gaan en dat die elk hun eigen voortgang bijhouden. Zaken kennen soms een doorlooptijd van enkele jaren in de uitvoeringsfase en het is dan lastig om ze centraal te blijven volgen.

Bij de specifieke afpakzaken in het kader van ConfisQ respectievelijk AOB zijn baten beter in beeld, onder andere omdat deze zaken een kortere doorlooptijd hebben.
Bij ConfisQ bestaat systematische registratie door het OM. Er wordt alleen bijgehouden wat er op conto van het OM (strafrechtelijk) in beslag wordt genomen en geïncasseerd, omdat dit project is gepositioneerd onder het OM.

Bij AOB coördineert het lokale RIEC-team de informatie door in contact te blijven met de uitvoerende ketenpartners. Door de beperkte doorlooptijd blijven dezelfde contactpersonen bij de ketenpartners ermee

bezig en blijft het contact over de voorgang beter in stand. De (afpak-)resultaten worden niet systematisch opgenomen in een database, maar zijn te lezen in de afrondingsdocumenten van casussen (stand op het moment van afronding van de RIEC-casus). Intern worden financiële afpakresultaten (beslag) van de afpakzaken op dit moment wel (zo goed mogelijk) handmatig bijgehouden.

aanknopingspunten voor registratie baten

Om dichter bij een registratie van financiële baten te komen, zouden casussen tot het eind toe (tot en met incasso) moeten worden gevolgd, ook als er niet meer 'actief' in RIEC-verband aan wordt gewerkt.

Dit zou kunnen indien het RIEC(-bureau) contact blijft houden met de betreffende ketenpartners over casussen die monodisciplinair worden voortgezet totdat de incasso is afgerond. Het RIEC fungeert dan als spin in het web voor het bijhouden van baten van casussen die een integrale aanpak hebben gehad.

feitelijke baten in recente jaren

De baten per RIEC-regio worden jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De in dit jaarverslag opgenomen gegevens zijn rechtstreeks overgenomen uit de regionale jaarverslagen van de RIEC-regio's. De RIEC-bureaus hanteren echter verschillende methodieken en systemen voor de registratie van cijfermatige resultaten en er blijken, naar eigen zeggen, ook enige interpretatieverschillen te zijn. Dat betekent dat een een-op-een vergelijking tussen de aantallen en cijfers per RIEC-regio en andere jaren lastig te maken is.

Het overzicht met verzamelde cijfers biedt, gezien de hiervoor gemaakte opmerkingen, alleen een indicatie van de aantallen en bedragen. We presenteren hier dezelfde cijfers als die reeds eerder aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.[17] Landelijk en apart voor de twee onderzochte regio's zijn de baten, voor zover bekend, als volgt:

Tabel 1: Financiële resultaten 'afpakken', landelijk en voor twee RIEC-regio's, 2016 en 2017[18]

Domein	*Optelsom alle RIEC-regio's*		*Regio Rotterdam*		*Regio Oost-Brabant*	
	2016	*2017*	*2016*	*2017*	*2016*	*2017*
Strafrechtelijk bedrag*	4.401.422	23.387.107	225.491	166.594	406.117	?
Fiscaal bedrag	16.186.195	22.857.212	1.176.386	1.731.000	9.632.266	8.980.819
waarvan betaald/ verrekend	4.161.748	8.811.000	1.091.536	801.000	1.147.478	1.181.000
waarvan geheel/ gedeeltelijk beslag	12.024.447	14.046.212	84.850	930.000	8.484.788	7.799.819
Bestuursrechtelijk bedrag*	1.238.997	796.750	16.032	?	14.950	?
Totaal	21.826.614	47.041.069	1.417.909	1.897.594 +?	10.053.333	8.980.819 +?

*) De definitie van zowel de strafrechtelijk als de bestuurlijk afgepakte bedragen is helaas niet eenduidig en verschilt per regio. De bedragen zijn aangeleverd door de RIEC-bureaus en vervolgens opgeteld.

Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat er in 2017 een bedrag van 47.041.069 euro (integraal) is afgepakt. Dit zijn geïncasseerde bedragen en beslagleggingen samengeteld, overeenkomstig de jaarrapportages van LIEC en RIEC's. In 2016 ging het om 21.826.614 euro.[19] Bedacht moet echter worden dat hier dubbeltelling

[17] RIEC-LIEC, Jaarverslag 2017, pagina 26.
[18] Bron: RIEC-LIEC, Jaarverslagen 2016 en 2017.
[19] RIEC-LIEC, Jaarverslag 2017, pagina 3 en Jaarverslag 2016, pagina 35, 37.

(eerst beslag en vervolgens geïncasseerd) in kan zitten evenals een overschatting (beslaglegging die geen stand houdt). Met deze indicatieve getallen moet daarom voorzichtig worden omgegaan.

Het blijkt ook dat voor 2017 niet alle bedragen konden worden gegenereerd door de RIEC's. Voor zover ze wel bekend zijn, moet worden bedacht dat de gerapporteerde bedragen in het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk domein, zoals gezegd, niet eenduidig zijn te interpreteren. In het fiscaal domein is dat wel het geval. Het gaat om:

a) geïnde of verrekende bedragen: bedragen die naar aanleiding van de opgelegde aanslagen zijn ontvangen via betalingen of verrekeningen;
b) aanslagen waarvoor (gedeeltelijk of geheel) beslag is gelegd, maar die nog niet zijn ontvangen als betalingen en/of verrekeningen.

De gepresenteerde fiscale bedragen hebben betrekking op de regio's die door de Belastingkantoren worden bestreken en niet volledig samenvallen met de RIEC-regio's. In tabel 1 zijn de cijfers van de Belastingkantoren in Rotterdam en Eindhoven opgenomen.

De tabel laat zien dat er integrale afpakresultaten zijn geboekt, die zijn neergeslagen in alle drie betrokken domeinen. Tegelijkertijd toont de tabel ook de complexiteit van de definitie van baten, de onvolledigheid van het beeld op dit moment en de schommelingen, met name als gevolg van toevalligheden, die zich tussen jaren voordoen.

4.3 Ketenpartner: OM

definitie 'baten'

Het OM hanteert voor afpakken twee indicatoren: het waardebeslag (veelal de waarde die in RIEC-verband wordt gerapporteerd) en incasso (het bedrag dat in een jaar werkelijk wordt geïncasseerd).

Het geregistreerde financiële resultaat in RIEC-verband sluiten daarmee deels (incasso) aan bij de definitie van financiële baten in het onderzoek. Hiermee moet rekening worden gehouden als baten van ketenpartners worden opgeteld.

Zoals eerder aangegeven is in de regio Rotterdam onder coördinatie van het OM een integraal afpakteam ingericht dat als belangrijk aandachtsgebied Rotterdam Zuid heeft. Dit team gaat praktisch en resultaatgericht aan de slag met de beschikbare informatie, zoals informatie over Verdachte Transacties (FIU), openstaande vorderingen bij CJIB.
In het afpakproject ConfisQ zijn de baten in 2017 uitgedrukt in waarde van conservatoir beslag. Conservatoir beslag wordt gelegd om te voorkomen dat bezittingen van de hand worden gedaan voordat de rechter uitspraak doet in de hoofdprocedure. Beslag geeft de schuldeiser meer zekerheid dat na de uitspraak van de rechter er nog voldoende bezittingen zijn om een vordering te kunnen innen.
Vanaf 2018 worden de baten gedefinieerd in termen van incasso, dus feitelijk ontvangen geld.

geformuleerde afpakdoelstelling

Binnen het OM is een specifiek 'afpakteam' dat een financiële doelstelling meekrijgt. Deze heeft betrekking op het totale afpakresultaat, gezamenlijk voor integrale en monodisciplinaire zaken.

Het project ÇonfisQ in Rotterdam heeft als kwantitatieve afpakdoelstelling 1,5 miljoen euro per jaar. In 2017 had dit doelbedrag betrekking op de waarde van beslag, in 2018 is de doelstelling verscherpt naar 1,5 miljoen incassoresultaat (tenminste 125.000 euro per maand).

Een doel voor het OM om medewerking te verlenen aan de *integrale* aanpak is voorts om te komen tot groter maatschappelijk effect. Er is toenemend besef dat strafrecht niet bij ieder vraagstuk de meest geëigende oplossing biedt, maar dat de samenleving of het maatschappelijke belang ook bij andere oplossingen kan zijn gediend. Als voorbeeld is genoemd dat het sluiten van een pand door de gemeente of het opleggen van een hoge belastingaanslag meer effect op bestrijding van ondermijnende criminaliteit kan hebben dan het opleggen van een vrijheidsstraf (waarna de criminaliteit wordt hervat).

Tevens is een doel van het project om effectieve methodes uit te vinden, reden waarom men ook 'pioniert', dat wil zeggen verschillende aanpakken proberen om te zien welke effecten deze opleveren. Hiervoor moet ruimte zijn; uitvoerders van het integraal afpakken in de twee onderzochte projecten vinden het daarom vroeg om nu naar de verhouding tussen kosten en baten te kijken.

informatie uit registraties

Baten worden per zaak geregistreerd en zijn (op parketnummer) te volgen in de registratie van het OM. Opgenomen informatie is onder andere:

- datum inbeslagname
- bedrag inbeslagname (minimum en maximum: goederen worden gewaardeerd)
- datum incasso
- bedrag incasso

De informatie heeft uitsluitend betrekking op strafrechtelijke vorderingen; informatie over opbrengsten van inspanningen van partners is hier niet in opgenomen.

Er wordt nu niet separaat gerapporteerd over de baten van integrale zaken. Er is geen apart kenmerk 'integraal' in de OM-registratie. Van de ConfisQ-zaken wordt wel maandelijks een overzicht gegenereerd met de stand van zaken van inbeslagname en incasso per casus. De informatie wordt op dit moment uitsluitend gebruikt voor interne besluitvorming.

In Oost-Brabant heeft men enige tijd de opbrengst van RIEC-casussen specifiek gevolgd (tot aan het 'eind van het incassotraject') door hiervoor een apart bestand bij te houden. Dit bleek veel administratieve lasten met zich mee te brengen terwijl het naar verhouding weinig aanknopingspunten opleverde voor wijziging in aanpak. De monitoring is daarom beëindigd.

aanknopingspunten voor registratie baten

Baten van strafrechtelijke vorderingen worden al geregistreerd. De herkenbaarheid van integrale casussen ontbreekt nu. Dit kan echter wel worden gerealiseerd, namelijk als er een variabele 'integrale casus' wordt toegevoegd aan de registratie.

feitelijke baten in recente jaren

Van ConfisQ zijn de baten voor het OM in termen van beslaglegging bekend: deze bedroegen in 2017 71 miljoen euro, waaronder één grote beslaglegging van circa 70 miljoen euro. Voor 2018 is de stand van zaken in juni 2018: 1,8 miljoen euro geïncasseerd, daarnaast beslaglegging ter waarde van 2 miljoen euro. In een overzicht wordt voor elke casus de hoogte van de (overgebleven) beslaglegging en het verloop van de incasso bijgehouden.

4.4 Ketenpartner: politie

definitie 'baten'

De baten bij de politie zijn gedefinieerd als de waarde van het afpakbeslag: al het vermogen waarop *beslag* is gelegd (dus vóór formele procedures zoals rechtszaak of schikking) én dat rechtstreeks de staatskas kan invloeien, dus niet terugvloeit naar een benadeelde partij. Vermogen dat niet te gelde kan worden gemaakt (zoals drugs, dure keuken, luxe levensstijl) valt buiten de gerapporteerde baten.

Het geregistreerde financiële resultaat bij de politie sluit daarmee niet aan bij de definitie van financiële baten in het onderzoek, omdat ze in termen van *beslaglegging* worden gemeten, hetgeen logisch is omdat de uiteindelijke baat pas neerslaat aan het eind van de strafrechtketen. Wel sluit de *afbakening* van wat wel (financiële opbrengst voor de staatskas) en niet (vergoeding aan benadeelden, niet-verzilverbaar vermogen) wordt meegerekend. Hiermee moet rekening worden gehouden als baten van ketenpartners worden opgeteld.

geformuleerde afpakdoelstelling

Zowel per eenheid als onderdeel (Dienst Regionale Recherche, DRR) is een financiële afpakdoelstelling geformuleerd. Deze bedraagt voor de DRR in Rotterdam een afpakbeslag van 12 miljoen euro per jaar (binnen de 18 miljoen euro die voor de eenheid Rotterdam geldt). De prestatie-indicator voor afpakken is bij de politie Oost-Brabant 10 miljoen euro per jaar.

informatie uit registraties

Opbrengsten worden per type zaak in beeld gebracht. Er is geen onderscheid tussen integrale zaken en monodisciplinaire. Het "koude afpakresultaat" wordt bijgehouden, dat is de waarde van het beslag dat men als DRR of als District heeft gelegd. Deze beslagwaarde wordt maandelijks gemonitord.

Opgemerkt is dat sommige zaken niet eenduidig zijn in te delen naar al dan niet integraal, bijvoorbeeld als een zaak is begonnen onder het RIEC en daarna monodisciplinair wordt voortgezet, of andersom: een zaak begint monodisciplinair en wordt integraal voortgezet.

exemplarische metingen Rotterdam: voorbeeld van kwalitatieve rapportage

In april 2018 is de 'centrale pool financiële zaken', het onderdeel van de DRR dat het grootste deel van de uitvoering van politietaken voor ConfisQ-zaken (en bredere RIEC-zaken) doet, begonnen met het inzichtelijk maken van kosten en opbrengsten van concrete casussen als voorbeelden. Het doel is om intern (voor de stuurgroep) inzichtelijk te maken welke soorten inspanningen er zijn en welke totale baten (inclusief maatschappelijke), binnen en buiten de politie, hiermee samenhangen. Dit moet inzicht bieden in de effectiviteit van de centrale pool, bewustwording bij de leiding creëren en hulpmiddel zijn voor de keuzes bij toewijzing zaken.
Zowel ConfisQ-/RIEC-zaken als monodisciplinaire zaken worden op deze manier illustratief in beeld gebracht. Er zijn nu 12 voorbeelden uitgewerkt, die 1/3 van de lopende afpakzaken beslaan. Ze zijn representatief voor het werk dat men doet. Omdat het allemaal lopende zaken betreft, kan er op dit moment niet extern over worden gerapporteerd.

Op dit moment is niet voorzien dat resultaten naar buiten worden gebracht. In principe zou dat wel mogelijk zijn voor afgesloten zaken, indien hiervoor toestemming kan worden gegeven. Omdat er zowel integrale casussen als monodisciplinaire als voorbeeld dienen, kunnen dan beide typen worden vergeleken.

aanknopingspunten voor registratie baten

Alleen de beslagwaarde wordt geregistreerd, niet het uiteindelijk geïncasseerde bedrag. Vooralsnog zijn er geen aanknopingspunten om via politieregistratie systematisch baten van integraal afpakken in beeld te brengen. Hiertoe zou (in een vervolg) diepergaand moeten worden verkend op welke wijze en bij welke onderdelen van de politie de beslagwaarde van integraal afgepakt crimineel vermogen het best kan worden geregistreerd.
Wel biedt het volgen van voorbeelden, zoals nu gebeurt bij de Rotterdamse politie, mogelijkheden voor het creëren van inzicht in de relatie tussen kosten en opbrengsten van afpakken. Het kenmerk 'integrale casus' kan worden toegevoegd om verschil tussen monodisciplinaire en integrale zaken inzichtelijk te maken.

feitelijke baten in recente jaren

Het totale bedrag van 'afgepakt' crimineel vermogen (beslaglegging) is wel in beeld bij de politie. Welk deel via integrale aanpak wordt afgepakt, is niet geregistreerd. In Oost-Brabant is in 2017 12 miljoen euro afgepakt. Schatting van een respondent is dat 70% hiervan via integraal afpakken is gerealiseerd, dus circa 9 miljoen euro.
Opgemerkt is dat het bij de specifieke afpakzaken, de zogeheten 'korte-klap-afpakzaken' meestal niet om grote bedragen gaat. Ze dragen daarom weinig bij aan de financiële doelstelling. Voor deze zaken is het doel vooral het bereiken van effect voor de samenleving. Deze maatschappelijke baten worden tot nu toe illustratief benoemd aan de hand van casuïstiek. In het licht van een MKBA dient (in een vervolg) te worden uitgewerkt op welke wijze deze baten systematisch kunnen worden bijgehouden.

Een voorbeeld hiervan is het met veel vertoon beslag leggen op kostbare inrichting:

In een woonwagen is een Swarovski-trap aangetroffen, die er met veel bekijks wordt uitgehaald. De trap heeft wel aanschafwaarde maar geen opbrengstwaarde. De zichtbare actie van het afpakken heeft een financieel effect voor de crimineel en een maatschappelijk effect, namelijk het vergroten van de geloofwaardigheid van de overheid doordat men ziet dat de overheid niet wegkijkt en het afpakt.

4.5 Ketenpartner: Belastingdienst

definitie 'baten'

Financiële baten in het kader van de samenwerkingsverbanden LIEC/RIEC zijn:

- geïnde bedragen aan belastingen;
- bedragen van opgelegde aanslagen, waarbij geheel of gedeeltelijk beslag is gelegd. Het totaalbedrag van de aanslag wordt in beschouwing genomen.

De baten zijn dus niet gedefinieerd als 'alle opgelegde aanslagen' in RIEC-verband. Aanslagen waarbij geen beslag is gelegd en die niet zijn betaald, worden niet meegerekend in de financiële baten.

Het geregistreerde financiële resultaat, voor wat betreft de geïnde bedragen en sluit dus goed aan bij de definitie van financiële baten in het onderzoek.

Daarnaast is ook sprake van maatschappelijke baten, maar deze zijn op dit moment niet gedefinieerd en worden ook niet in beeld gebracht. Respondenten zouden dit vanuit het integraal perspectief wel interessant vinden.

geformuleerde afpakdoelstelling

Er is bij de directie MKB (primair verantwoordelijk voor coördinatie van de fraudeaanpak) geen financiële doelstelling, gericht op 'afpakken' (in de zin van: het innen van de verschuldigde belastingen in situaties waarbij sprake is van crimineel vermogen), meegegeven door het Ministerie van Financiën. Wel is voor de inzet van capaciteit (zie 'kosten') een norm meegegeven.

Het doel van meewerken aan integrale casussen is het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, mede ingegeven door de maatschappelijke taak en verantwoordelijkheid die de Belastingdienst hierin heeft.
De inzet van de Belastingdienst kan bijdragen aan een effectieve aanpak van (netwerken en daarmee) het terugdringen van ondermijnende criminaliteit, door onder andere:

- het verstrekken van fiscale informatie: hierdoor kunnen mogelijk OM, politie, gemeente of andere RIEC-partners in stelling worden gebracht om te kunnen afpakken;
- het uitvoeren van operationele activiteiten (afhankelijk van het fiscaal belang en het fiscaal risico). Dergelijke fiscale interventies kunnen worden ingezet als het (strafrechtelijk) ontnemen van illegaal of crimineel vermogen niet lukt. Daarmee wordt toch de crimineelvermogen afhandig gemaakt, hoewel hetgeen (strafrechtelijke) ontneming ('afpakken') is.

De financiële kosten-baten-verhouding binnen het fiscale domein is volgens informatie van respondenten in deze zaken niet altijd positief: er zijn andere typen zaken (niet RIEC-casussen) waar met geringere inspanning fiscale baten kunnen worden gerealiseerd. Als de Belastingdienst puur en alleen zou inzetten op maximale opbrengst, zouden mogelijk andere keuzes worden gemaakt dan meewerken aan integrale casussen.

informatie uit registraties

Per viermaands periode wordt gerapporteerd over 1) geïnde bedragen en 2) opgelegde aanslagen met (geheel of gedeeltelijk) beslag. Deze bedragen zijn per RIEC-thema[20] inzichtelijk, doordat aan ieder RIEC-thema een vaste projectcode is gekoppeld. Er worden geen gegevens per individuele casus geregistreerd.

Monitoring van de baten heeft betrekking op een periode van maximaal vier jaar (korter indien alles is geïncasseerd) na het opleggen van de aanslag. Daarna verdwijnt de casus uit de rapportage voor het RIEC, omdat de ervaring leert dat er na vier jaar marginale bedragen worden geïnd. In de praktijk kan de doorlooptijd van een incasso soms oplopen tot 10 of 15 jaar.

Geconcludeerd kan worden dat er gegevens beschikbaar zijn over de afpakbaten van de Belastingdienst – volgens de eigen definitie – en deze zouden als totaalbedragen derhalve in een monitor kunnen worden opgenomen.

aanknopingspunten voor registratie baten

De Belastingdienst heeft nu reeds gegevens beschikbaar over het afpakresultaat per jaar van integrale casussen, die kunnen worden gebruikt voor een MKBA.

feitelijke baten in recente jaren

De fiscale baten van de RIEC-zaken in de regio's Rotterdam en Eindhoven[21] in het jaar 2017 zijn als volgt:

[20] De Belastingdienst hanteert een typering van RIEC-casussen in een twaalftal typen, onderscheiden op basis van het type criminaliteit. Daarnaast worden ook apart onderscheiden in de rapportage: RIEC-overleg, lokale handhavingsknelpunten met geringe omvang en het lokale programma Rotterdam Zuid (ConfisQ).

[21] Bron: Belastingdienst, informatie ten behoeve van het onderzoek verstrekt. 22-8-2018.

- RIEC-Rotterdam: 801.000 euro geïnd of verrekend en 930.000 euro dwangincasso[22] (aanslagen waarvoor geheel of gedeeltelijk beslag is gelegd);
- RIEC-Oost-Brabant: 1.181.000 euro geïnd of verrekend en 7.799.819 euro dwangincasso.

4.6 Ketenpartner: FIOD

definitie 'baten'

Het afpakken van crimineel vermogen is een van de doelstellingen van de FIOD. De financiële baten hiervan worden gedefinieerd in termen van 'waarde van de beslaglegging'. De FIOD wordt (evenals de politie) primair gehouden aan beslagdoelstellingen, omdat zij daarop kunnen sturen. Sturen op incasso is voor hen niet mogelijk, onder andere omdat dat een langdurig traject is. In de ketenafspraken is vastgelegd dat geregistreerd beslag bij de FIOD overeen moet komen met de cijfers bij het OM met betrekking tot het beslag door de FIOD.
De waarde van de beslaglegging is niet gelijk aan het totaal van wat een crimineel heeft verdiend, het wederrechtelijk verkregen vermogen. Beslag wordt alleen gelegd op zichtbaar vermogen, "dat je kunt pakken"; de rest van het crimineel vermogen is (binnen de context van 'afpakken') nog buiten beeld. De beslagwaarde is ook niet gelijk aan de incasso; die ijlt na en niet alles kan worden geïncasseerd.
In beslaggenomen hasj en cocaïne worden door de FIOD apart als baten bijgehouden, omdat deze niet kunnen worden verkocht.

Opgemerkt is dat tot nu toe altijd wordt gemeten in termen van beslag, maar dat de uitdaging zit in incasso. Tussen beslag en incasso verloopt veel tijd en uiteindelijk komt niet alles binnen. Versnelling van incasso zou volgens een respondent kunnen door te onderhandelen met de crimineel of mensen afstand te laten doen (in plaats van te wachten op de veroordeling) of door korting te geven als men snel betaalt. Deze afweging ligt overigens niet bij de FIOD, maar is een bevoegdheid van het OM.

Het door de FIOD geregistreerde financiële resultaat sluit daarmee niet geheel aan bij de definitie van financiële baten in het onderzoek, omdat ze in termen van *beslaglegging* worden gemeten, hetgeen logisch is omdat de uiteindelijke baat pas neerslaat aan het eind van de strafrechtketen. Hiermee moet rekening worden gehouden als baten van ketenpartners worden opgeteld.

geformuleerde afpakdoelstelling

De FIOD heeft een landelijke afpakdoelstelling, te weten beslaglegging ter waarde van 70 miljoen euro in 2018.

Achterliggende doelstelling voor medewerking aan de integrale aanpak is dat misdaad niet mag lonen, maar ook dat het "lak hebben aan de samenleving" niet mag lonen.

De FIOD is weinig betrokken bij de 'snelle-afpakzaken' zoals die binnen ConfisQ en AOB in Eindhoven. Snelle afpak leidt meestal niet tot uitgebreid onderzoek (dan wordt het een bredere RIEC-zaak). De FIOD pakt vooral zaken op die breder zijn.

informatie uit registraties

Informatie over het bedrag van zowel beslag als incasso wordt gemeten bij de FIOD.

[22] Een dwangincasso is incasso door middel van de wettelijk toegekende dwangmiddelen.

Over monodisciplinaire zaken en integrale zaken (dit zijn de RIEC-zaken; de FIOD heeft aangegeven alleen in RIEC-verband integraal te werken) wordt niet gescheiden gerapporteerd.

Uit de registratie kan echter op basis van het geregistreerde signaal ('RIEC') wel worden afgeleid wat de integrale zaken zijn. Dit biedt in principe een handvat voor opname van baten in een monitor.

aanknopingspunten voor registratie baten

In principe is het mogelijk om tot registratie van financiële baten van integraal afpakken te komen. Hiertoe zou niet alleen beslagwaarde moeten worden bijgehouden, maar ook incasso. Dit vergt extra inspanningen. Vervolgens dient dan ook apart te worden gerapporteerd over de baten uit integrale casussen versus baten uit monodisciplinaire casussen. Beide acties vergen extra inzet.

feitelijke baten in recente jaren

De feitelijke baten bij de FIOD van integraal afpakken zijn niet apart in beeld. Wel is het totale (integraal en monodisciplinair tezamen) afpakresultaat voor 2018 (tot juni) in beeld. Er is namelijk voor 23 miljoen euro beslag gelegd. Hiervan is tot nu toe 0,5 miljoen euro geïncasseerd. Dit vormt nog geen indicatie voor de mate waarin beslaglegging resulteert in incasso, omdat de incasso enkele jaren kan doorlopen.

4.7 Ketenpartner: gemeente

definitie 'baten'

Ook bij de gemeente gaat het, net als bij de Belastingdienst, niet echt om 'afpakken' van crimineel vermogen. Het gaat vooral om terugvordering van een uitkering of subsidie, het voorts opleggen van boetes of dwangsommen. Overigens registreert met name een gemeentevorderingen, opgelegde boetes of beslag, maar feitelijk geïncasseerde bedragen naar aanleiding van deze vorderingen wordt niet herkenbaar geregistreerd. Wel is aangegeven dat, evenals bij de andere domeinen, er een afstand is tussen wat wordt gevorderd en wat feitelijk binnenkomt.

Bij de bevraagde gemeente is het financiële resultaat van integraal afpakken niet als zodanig gedefinieerd. Voor zover er financiële baten worden bijgehouden, gaat het om beslaglegging en niet om feitelijk ontvangen bedragen. Dit sluit niet aan bij de definitie in het onderzoek.

Ook komt het, bij wijze van 'bijkomende baten', voor dat de politie bij een inval geld aantreft bij iemand waar de gemeente een vordering heeft uitstaan. Die vordering kan dan meteen worden geïnd. Ook dit kunnen baten ('bijvangst') zijn van de integrale aanpak.

Als ander neveneffect in de baten is het toepassen van andere bestuursrechtelijke interventies, waardoor een crimineel wordt getroffen en het voortzetten van criminaliteit wordt belemmerd. Voorbeelden zijn sluiting van panden of het afnemen (intrekken) van vergunningen.

geformuleerde afpakdoelstelling

Er is geen overall financiële afpakdoelstelling geformuleerd. De doelstelling is alleen dát de gemeente moet afpakken.

informatie uit registraties

In gemeentelijke registraties zijn baten uit (integrale) afpakzaken niet herkenbaar. Er is bijvoorbeeld wel bekend hoeveel uitkeringen er zijn teruggevorderd en om welk bedrag het gaat. Onbekend is voor welk deel het teruggevorderde geld een relatie heeft met criminaliteit, en dus al helemaal niet of het via integrale aanpak is teruggevorderd. De terugvorderingen en boetes doen zich bovendien voor op verschillende terreinen, dus zijn verspreid binnen de gemeentelijke organisatie.

Het is niet mogelijk om deze opbrengsten te koppelen aan afpakken van crimineel vermogen of, meer specifiek, aan RIEC-zaken. Er zijn diverse onderdelen betrokken bij het 'afpakken', bijvoorbeeld Gemeentebelastingen, Werk en inkomen, Vastgoed en Veiligheid. Per RIEC-casus is (in de bevraagde gemeente) wel een regisseur die bijhoudt in hoeverre de geformuleerde doelstellingen worden gehaald. Er is echter geen overzicht over het geheel van baten van RIEC-zaken, zoals bijvoorbeeld het aantal (en bedrag) van teruggevorderde uitkeringen bij integrale zaken, opgelegde boetes, ingetrokken subsidies, en dergelijke. Door respondenten is aangegeven dat dat zou impliceren dat voor ambtenaren op de diverse betrokken afdelingen inzichtelijk zou zijn dat er ten aanzien van bepaalde personen RIEC-zaken lopen. De vraag kan worden opgeworpen hoe de afweging tussen privacybescherming en bestrijding van criminaliteit in deze situaties zou moeten worden gemaakt, vanwege de breedte binnen de gemeente waar deze informatie dan wordt gedeeld. Dit geldt overigens ook voor andere partners, zoals in elk geval de Belastingdienst.

Voor de RIEC-casussen waar de gemeente de *regie* heeft, wordt meer informatie bijgehouden.[23] Dit betreft bijvoorbeeld zaken waarvoor te weinig grond is voor een strafzaak. Er wordt beslag gelegd op grond van de gewone gemeentelijke bevoegdheden.

aanknopingspunten voor registratie baten

Het blijkt een lastige opgave om financiële baten van integraal afpakken in bestuursrechtelijke context te definiëren, laat staan systematisch te registreren. Baten zijn gespreid over verschillende onderdelen van de gemeente en hebben deels het karakter van terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen (compensatie benadeelde, dus maatschappelijke baten). Vooralsnog zien we weinig aanknopingspunten voor systematische registratie door gemeenten, omdat er uiteenlopende afdelingen betrokken zijn bij het afpakken. In de administraties van al die afdelingen zou dan bij de betreffende verdachten een kenmerk moeten worden aangegeven dat zij voorwerp zijn in een RIEC-zaak. Wellicht dat afstemming hierover, bijvoorbeeld in het verband van de VNG, definitie en registratie een stap verder kan helpen.

feitelijke baten in recente jaren

Feitelijke baten zijn niet bekend.

4.8 Baten samengevat

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de baten worden hierna op een rijtje gezet.

Uitgangspunt voor financiële baten vormt de definitie in het onderzoek: geld dat daadwerkelijk binnenkomt als gevolg van het afpakken van crimineel vermogen. Deze baten zijn meetbaar, namelijk uitgedrukt in euro's.

[23] De gemeente hanteert een format voor het bijhouden van gegevens van de RIEC-casussen onder eigen regie.

Voor maatschappelijke baten geldt geen basisdefinitie; hiervoor zijn aspecten van maatschappelijke baten verzameld die door partijen naar voren zijn gebracht.

typen financiële en maatschappelijke baten

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 1 welk type financiële en maatschappelijke baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen de betrokken partijen verwachten, worden hieronder de verwachte typen baten aangegeven.

Als verwachte baten zijn door alle ketenpartners zowel financiële als maatschappelijke baten genoemd. Deze sluiten echter niet altijd aan bij de definitie in het onderzoek.

Voor financiële baten worden meetbare grootheden gehanteerd:

- beslag (met verschillen met betrekking tot de verkoopbaarheid van het in beslag genomene). Deze wordt gehanteerd door het RIEC, het OM, de politie, de FIOD en gemeenten;
- incasso (van geld of opbrengst na verkoop). Deze wordt gehanteerd door het OM en de Belastingdienst.
- belastingaanslag met beslaglegging. Deze wordt gehanteerd door de Belastingdienst.
- teruggevorderde uitkeringen en boetes. Deze wordt gehanteerd door gemeenten en het OM.
- feitelijk terugontvangen uitkeringen en geïnde boetes. Deze wordt gehanteerd door gemeenten en het OM.
- schadecompensatie voor benadeelden en slachtoffers. Deze wordt gehanteerd door het OM.

Door de integrale aanpak en daarmee gepaarde gaande informatiedeling kan waardebeslag eerder plaatsvinden en ook worden overgedragen van de ene partner (bij onvoldoende onderbouwing) naar een andere. “Als het strafrechtelijk niet lukt, kan – in bepaalde gevallen – de Belastingdienst een aanslag opleggen”.

Het gaat in al deze gevallen om geld dat overgaat van criminelen naar de overheid.
Door sommige geïnterviewde ketenpartners is crimineel vermogen dat op andere wijze wegvloeit na ingrijpen niet naar voren gebracht als ‘baten van integraal afpakken’. Gedacht kan worden aan niet te gelde te brengen inbeslaggenomen goederen (bijvoorbeeld drugs) of vermogen dat naar benadeelden of slachtoffers gaat. Anderen zien dat wel als afpakresultaat, bijvoorbeeld het terugvorderen van uitkeringen.

Voor maatschappelijke baten worden 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 beslagnemen dure auto) en publiciteit rondom acties en resultaten;
- vermindering achteruitgang van buurten, door gerichte acties in buurten met sociale problematiek;
- ontwikkelingen van nieuwe methoden voor integraal afpakken.

Hieraan kunnen de handvatten worden ontleend om maatschappelijke baten in meetbare grootheden te gaan uitdrukken.

in beeld brengen baten

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2 op welke wijze en aan de hand van welke gegevens of indicatoren men denkt de baten in beeld te kunnen brengen en te registreren, worden hieronder de bevindingen ten aanzien van registraties aangegeven.

- Het RIEC houdt zelf geen registratie van financiële baten tot en met de incasso bij. Een aanvullende rol in de coördinatie van het bijhouden van baten voor de integrale casussen, in contact met de ketenpartners die incasseren, kan een manier zijn om inzicht te verkrijgen in de totale baten. Dit betekent dat RIEC-casussen (financieel) blijft volgen, ook nadat ze niet meer actief in RIEC-verband worden

behandeld, maar monodisciplinair door een partner worden afgerond. Dit vergt extra inzet van zowel het RIEC-bureau als van de ketenpartners, die RIEC-casussen moeten blijven volgen.

- Voor het OM als geheel zijn de baten van integraal afpakken op dit moment niet als zodanig in beeld. Op grond van het parketnummer en toevoeging van een variabele 'integrale casus' is het mogelijk de baten wel inzichtelijk maken. Dit vergt extra inspanningen.
  Op het niveau van het specifieke afpakproject ConfisQ is dat wel het geval. Maandelijks wordt een overzicht gegenereerd met de stand van zaken van inbeslagname en incasso per casus.
- Bij de politie worden baten geregistreerd, maar zijn deze ten eerste in termen van beslaglegging en niet van incasso gedefinieerd en is er ten tweede geen onderscheid tussen monodisciplinaire en integrale zaken. Hier zijn geen aanknopingspunten om tot registratie van feitelijk geïncasseerde baten te komen. Wel is er – in Rotterdam – een in april 2018 gestarte proef met het inzichtelijk maken van kosten en baten voor voorbeeldzaken.
- De Belastingdienst houdt gegevens bij over de baten van integrale zaken en deze zouden derhalve in een monitor kunnen worden opgenomen.
- De FIOD rapporteert nu niet apart de baten uit integrale afpakzaken. Uit de registratie van de FIOD kan op basis van het geregistreerde signaal ('RIEC') wel worden afgeleid wat de integrale zaken zijn. Dit biedt in principe een handvat voor opname van baten in een monitor.
- Door respondenten bij de gemeente is aangegeven het om privacyredenen niet wenselijk te vinden in persoonsregistraties op te nemen dat iemand verdachte is in een RIEC-onderzoek. Het argument daarvoor is, dat dit kenmerk dan binnen verschillende gemeentelijke registraties gezien moet kunnen worden, waardoor de privacy – naar het inzicht van respondenten – te ver wordt aangetast. De afweging tussen herkenbaarheid van RIEC-resultaten en privacybescherming is ook relevant voor andere ketenpartners.

Hierboven zijn per organisatie mogelijkheden aangegeven vanuit de eigen registraties. Deze zijn niet onderling op elkaar aangesloten door bijvoorbeeld identificatiecodes van casussen of berichtenverkeer per casus. Inzicht op het niveau van casussen kan er daarom niet uit worden afgeleid (met uitzondering wellicht van de uitgewerkte voorbeelden bij de politie Rotterdam). Ook zijn er verschillen in definitie van 'baten' en in de afbakening (en herkenbaarheid) van 'integrale zaken ten opzichte van andere zaken.

registratiemethoden en -processen

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag hoe de financiële en maatschappelijke baten van het integraal afpakken van crimineel vermogen het beste (integraal) kunnen worden geregistreerd, worden hieronder de bevindingen ten aanzien van registratiemethoden en -processen aangegeven. Voor een overzicht van de aanknopingspunten voor registratie en rapportage van baten per ketenpartner verwijzen we naar de samenvattende tabel 2. Een aantal bevindingen is:

- Het formuleren van een integrale afpakdoelstelling zou het gemakkelijker maken omdat dat de partners een concreet kader biedt de baten ook integraal te monitoren. Dit vergt gezamenlijke doelformulering, naast de doelen die elke partnerorganisatie voor zichzelf stelt. Ook vergt het extra inspanning om de baten centraal bij te houden om te kunnen zien in welke mate doelen worden bereikt.
- In de registraties van de (belangrijkste) ketenpartners zou een kenmerk kunnen worden toegevoegd: "object in integrale casus". Dit vergt uitbreiding van de registratie van een aantal ketenpartners en het actief invullen van deze toegevoegde variabele. Op deze wijze kan elke organisatie periodiek een overzicht maken van de baten van integrale casussen, waarbij de periodiciteit kan uitsluiten bij de gangbare frequentie voor managementinformatierapportages, veelal per kwartaal of per maand.
- Het RIEC kan per casus in contact met de uitvoerende ketenpartners blijven om de uiteindelijke baten te kunnen registreren.

- De exemplarische rapportage bij de politie Rotterdam (DRR) kan ook als model dienen. Er is een format ontwikkeld, dat mogelijk – leeg of geanonimiseerd – beschikbaar kan komen voor andere politie-eenheden of organisaties van ketenpartners.

5 Stap 5: Kosten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop kosten van integraal afpakken in beeld zijn bij de ketenpartners of – mogelijk – beter in beeld gebracht kunnen worden. Hiermee wordt getracht antwoord te geven op het deel van de eerste twee onderzoeksvragen met betrekking tot de kosten: welke kosten van integraal afpakken er worden verwacht en hoe deze kosten kunnen worden geregistreerd.

Onder '*kosten van integraal afpakken*' worden in dit onderzoek alle kosten begrepen die met het afpakken zijn gemoeid voor die zaken waar een integrale aanpak heeft plaatsgevonden.

Dit betreft de kosten voor de inspanningen die in figuur 3 (paragraaf 2.4) zijn aangegeven: zowel de kosten die elk van de betrokken ketenpartners intern hebben gemaakt voor het afpakken binnen integrale casussen als de extra inzet ten behoeve van de integrale samenwerking voor het afpakken.

Het gaat om de kosten gedurende het proces, vanaf signalering en informatiedeling, via gezamenlijke afpak tot en met het (eventueel inmiddels monodisciplinair) incasseren. Ook de kosten voor casussen die uiteindelijk niet met een incasso worden afgerond dan wel met een incasso door een andere ketenpartner behoren tot de relevante, mee te nemen kosten.
Hiermee worden namelijk alle kosten gevat voor integraal afpakken – ongeacht waar (bij welke ketenpartner) de baten neerslaan.

Per ketenpartner wordt aangegeven welke informatie over kosten, met name inzet van capaciteit, beschikbaar is dan wel zou kunnen worden gegenereerd. Dit wordt gerelateerd aan definitie van kosten zoals gehanteerd in dit onderzoek.

Over de feitelijke kosten (ter beantwoording van onderzoeksvraag 5) is enige incidentele informatie verkregen, die per ketenpartner wordt vermeld. Vanwege de verbrokkeldheid van de informatie, verschillen in afbakening (definitie en periode) en verwevenheid met andere kosten is hier op dit moment geen verdere slag mee gemaakt.

5.2 Overkoepelend niveau: RIEC en RIEC-project

informatie uit registraties

Een RIEC heeft een eigen organisatie met formatie. Er wordt echter niet bijgehouden waaraan uren worden besteed, noch per casus, noch per type activiteit binnen casussen. Dat geldt ook voor onder de regionale RIEC gepositioneerde lokale teams. Derhalve zijn de inspanningen die met 'afpakken' zijn gemoeid,

momenteel niet apart in beeld te brengen, afgezien van specialisten die zich uitsluitend met afpakken bezighouden.

Wel kan er, vanuit het randtotaal van de totale ingezette capaciteit, een *raming* worden gemaakt door uit te gaan van een geschat percentage dat relevant is voor afpakzaken. In de regio Rotterdam zou het bijvoorbeeld bij 50%-60% van de zaken ook om afpakken gaan. Dit geschatte percentage bleek echter niet zonder meer te kunnen doorvertaald naar een percentage voor de inzet van capaciteit.

Voor het specifieke afpakproject ConfisQ is de ureninzet ook bekend en wél direct te relateren (want uitsluitend) aan afpakken. De projectmiddelen worden door het OM beschikbaar gesteld, ad 500.000 euro per jaar. Hieruit wordt het kernteam bekostigd en kunnen ook ketenpartners een vergoeding krijgen voor hun inzet. De leden van het kernteam houden geen urenregistratie bij. Er kan voor het integraal werken geen inzicht worden verkregen in tijdsbesteding per casus, per type casus of over het geheel (anders dan het totaalbedrag).
Aanvullend wordt er ruimte (politie) en capaciteit (partners) ingezet. De financiële omvang hiervan is niet centraal bekend.

Ontbrekende urenregistratie betekent dat niet mogelijk is afpakinspanningen te onderscheiden van overige inspanningen. Hooguit kan voor specifieke afpakprojecten of afpakspecialisten de ureninzet worden gegenereerd, waardoor een ‘minimale’ inzet inzichtelijk wordt.

Op basis van de geregistreerde kosten in RIEC-verband is het derhalve niet zonder meer mogelijk de kosten zoals gedefinieerd in het onderzoek in beeld te brengen.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Er worden geen uren op activiteiten of casussen geschreven, dus er kan nu geen feitelijke kostenspecificatie (naar de activiteit ‘afpakken’) van de totale kosten worden gemaakt. Hier kan in principe wel toe worden overgegaan. Dat vergt de inrichting van een urenschrijfsysteem en besluitvorming over daarin op te nemen categorieën (bijvoorbeeld: per casus, per categorie van casussen, per type activiteit). Als complicerende factor voor ‘uren schrijven’ is naar voren gebracht dat werkzaamheden vaak door elkaar lopen, waardoor het lastig is uren op een bepaalde activiteit of casus te boeken. Hiervoor dient dan een oplossing te worden gevonden, bijvoorbeeld door het hanteren van combinatieposten. Deze complicatie geldt overigens niet alleen voor het RIEC-bureau maar ook voor sommige partnerorganisaties.
Indien er per RIEC een onderbouwde raming zou kunnen worden gemaakt van de relatieve inspanningen voor afpakken (x % van alle inspanningen), ontstaat een kostenraming voor integraal afpakken. In het onderzoek is deze optie echter vooralsnog niet nader verkend.

feitelijke kosten in recente jaren

Van het afpakproject ConfisQ zijn de feitelijke kosten die voor rekening van het OM komen bekend, te weten 500.000 euro per jaar in 2017 (startjaar) en 2018. De kosten voor rekening van de andere partners zijn niet bekend.

5.3 Ketenpartner: OM

informatie uit registraties

Er wordt geen urenregistratie bijgehouden, niet per individuele zaak en ook niet op geaggregeerd niveau. Door respondenten is aangegeven dat urenregistratie lastig zou zijn, omdat zich op ieder moment van de dag iets kan voordoen, waaraan direct aandacht moet worden besteed. Tijdsbestedingen lopen door elkaar; men moet flexibel schakelen. Anders dan bij bedrijven kan, volgens eigen zeggen, het OM niet projectmatig werken met een bepaald urenbudget en einddoel. Wel wordt er nagedacht over mogelijkheden om iets bedrijfsmatiger te gaan werken door tijdsbestedingslimieten te hanteren voor (typen) zaken, een vorm van uren bijhouden op geaggregeerd niveau. Bij een dergelijke ontwikkeling kan dan goed worden aangesloten vanuit de behoefte aan gegevens voor een "MKBA integraal afpakken".

Wel zal er in het kader van outputfinanciering in de nabije toekomst worden gewerkt met systemen van kostprijzen per werkomgeving of product (meestal niet op jaarbasis), die zijn gebaseerd op totale uitgaven aan een bepaalde categorie zaken in relatie tot het aantal zaken in deze categorie in een periode.[24] Vooralsnog zijn dergelijke kengetallen niet apart in beeld voor integrale zaken. Mogelijk zitten hier wel aanknopingspunten in om tot kostenbepaling voor integrale casussen te komen. In het kader van het onderhavige onderzoek is dit – gezien de aanpak om meer focus te leggen in plaats van een brede, landelijke benadering – niet verder uitgediept, maar dit is in een vervolg zeker mogelijk.

Voor ConfisQ is specifiek capaciteit vrijgemaakt die om die reden inzichtelijk is (en valt binnen het jaarbudget van 500.000 euro). Overige inzet van het OM voor ConfisQ- of andere integrale casussen wordt niet bijgehouden.

In de regio Oost-Brabant is specifieke capaciteit vrijgemaakt voor RIEC-casussen. Hier speelt verwevenheid weer een rol: deze personen houden zich niet alleen met afpakken bezig, en bovendien werken er naast hen ook andere collega's aan RIEC-casussen.
Er is een specifiek afpakteam (met bekende formatie-omvang), dat expertise inzet voor afpakken in RIEC-verband. Er is dus wel aanwijsbaar welke formatie meewerkt aan afpakken in RIEC-verband, maar geen koppeling van formatieve inzet aan integraal afpakken.

Directe monitoring van inzet voor integraal afpakken blijkt bij het OM niet zonder meer mogelijk vanwege de verwevenheid van activiteiten en het ontbreken van urenregistratie. Via inzicht in de inzet van capaciteit vooraf voor 'afpakken' en een schatting van het aandeel integrale zaken zou mogelijk een raming kunnen worden opgesteld.

Er is geen kostenregistratie waarbinnen 'integraal afpakken' kan worden onderscheiden, waardoor de kosten, zoals in dit in het onderzoek gedefinieerd, niet zonder meer in beeld zijn.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Kostenregistratie met onderscheiden activiteit 'integraal afpakken' op basis van gewerkte uren is niet mogelijk vanwege het ontbreken van urenregistratie.
Wel zijn er kostprijzen per product die mogelijk kunnen worden gebruikt voor het maken van schattingen. Daartoe is ander onderzoek nodig. Het huidige onderzoek is daar niet op gericht.

[24] Aanvullende informatie vanuit het WODC.

feitelijke kosten in recente jaren

Feitelijke kosten zijn niet bekend.

5.4 Ketenpartner: politie

informatie uit registraties

Er wordt geen urenregistratie bijgehouden, niet per individuele zaak en ook niet op geaggregeerd niveau. Wel wordt per zaak bijgehouden wie ermee bezig is (noodzakelijk in verband met autorisaties), maar niet hoeveel uren.

Een deel van de capaciteit wordt expliciet ingezet voor afpakzaken. De afpakzaken worden namelijk vooral (maar niet uitsluitend) behandeld door financieel-economisch rechercheurs (Dienst Regionale Recherche) en de Districtsrecherche. Dit is echter niet alle personele inzet voor afpakken, maar wel het overgrote deel, namelijk circa 90% ervan. De overige circa 10% van de afpakinspanningen wordt verricht door andere onderdelen van de politie.
Op basis van deze gerichte inzet van capaciteit is wellicht een benadering van de kosten mogelijk. Hoewel de feitelijke urenverdeling tussen integrale zaken en monodisciplinaire zaken niet wordt bijgehouden, kan met behulp van een inschatting van de aan integrale zaken bestede tijd worden benaderd wat het hoofdbestanddeel van de kosten van het integraal afpakken is.

Voor het specifieke afpakproject ConfisQ is deze benadering iets scherper te maken: hiervoor is expliciete capaciteit (2 fte) vrijgemaakt voor de voorbereidingsfase (informatiedeling en analyse vóórdat tot integraal afpakken wordt besloten).
Voorts wordt in dit project met ingang van 2018 strikt gestuurd op caseload (maximaal 3 casussen tegelijk en maximaal 6 per jaar) en daarmee op politie-inzet. Hierdoor is sinds dit jaar dus ook de omvang van de ingezette capaciteit voor de uitvoeringsfase van deze afpakzaken redelijk nauwkeurig te schatten (80% à 90% van 8 fte). Daarnaast zijn ook de districten bezig met ConfisQ-zaken. Hun inzet is niet bekend en zou mogelijk handmatig kunnen worden gedestilleerd.

De geregistreerde kosten bij de politie sluiten niet aan bij de kosten zoals gedefinieerd in het onderzoek. Wel is ‘afpakken’ (grotendeels) apart te onderscheiden, echter zonder nadere specificatie van ‘integraal’.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Hoewel een urenregistratie ontbreekt, is wellicht wel een geschatte benadering mogelijk. Er is namelijk expliciete capaciteit voor afpakzaken binnen de politie, die het merendeel van de activiteiten met betrekking tot afpakken uitvoert. Het deel hiervan dat zich bezighoudt met integrale afpakzaken kan, onderbouwd, worden geraamd waarmee een indicatie van het grootste deel van de kosten kan worden verkregen.

feitelijke kosten in recente jaren

ConfisQ: Voor 2018 kan voor wat betreft de inzet van de centrale pool van DRR een raming worden gemaakt op basis van formatie (8-9 fte) en salarisschaal (voornamelijk schaal 9).

Oost-Brabant: Er kan een raming worden gemaakt op basis van de inschatting dat de financieel-economische recherche (voornamelijk schaal 9) voor 90% verantwoordelijk is voor het binnenhalen van financiële opbrengsten en dat 70% integrale zaken betreft.

5.5 Ketenpartner: Belastingdienst

informatie uit registraties

Een deel van de aan RIEC-casussen bestede uren wordt herkenbaar geregistreerd, namelijk die aan het 'toezicht buiten', waaronder boekenonderzoeken. Deze bestede uren zijn onderscheiden naar RIEC-projectcode en naar RIEC-regio. Opgemerkt is wel, dat de accuratesse van de registratie verschilt tussen kantoren, omdat deze via handmatige invoer plaatsvindt. Er vindt geen urenregistratie op het niveau van individuele zaken plaats.

Het toezicht buiten betreft echter slechts een deel van de inspanningen. Geen inzicht bestaat er in de urenbesteding aan:

- RIEC-informatieoverleg, waarin informatie-uitwisseling tussen de partners plaatsvindt, en voorts verkenning, analyse en weging voordat daadwerkelijk tot een RIEC-casus wordt besloten. De tijdsbesteding aan het bijwonen van overleg wordt niet bijgehouden;
- informatie ophalen met name via het 'informatieloket' (de postbus ten behoeve van de externe samenwerking en fraudezaken) bij de Belastingdienst. Er wordt niet geregistreerd in welke mate het informatieloket bezig is met integrale zaken in RIEC-verband. Wel is een benadering mogelijk, met als uitgangspunt dat circa de helft van de werkzaamheden is toe te rekenen aan externe samenwerkingsverbanden;
- RIEC-stuurgroep, waarin de besluitvorming over casussen plaatsvindt. Hierbij zijn managers 'van de teams Externe Overheidssamenwerking (EOS) aanwezig en er zijn vervolgwerkzaamheden door medewerkers die niet als RIEC-tijd worden geregistreerd.
- overige uitvoerende activiteiten (dus behalve boekenonderzoeken), zowel casussen waarin de Belastingdienst in de lead is als die waar partners in de lead zitten. Het gaat om bijvoorbeeld informatieverzameling, voorbereidend werk, kleine taken, inspanningen op casussen die uiteindelijk geen RIEC-casus worden, of RIEC-casussen waar andere partners vooral de uitvoering doen.
- inspanningen voor bezwaar en beroep.
- inspanningen voor invorderen.

Aan de voorkant wordt gestuurd op de inzet van capaciteit. De sturing heeft betrekking op de mate waarin formatie wordt ingezet voor het geheel van fraudebestrijding en overheidssamenwerking (EOS), zonder daarbij specifiek formatie te oormerken voor integrale casussen. Gemiddeld dient 5 à 8% van de capaciteit van de Directie MKB beschikbaar te zijn hiervoor, waarbij er verschillen zijn tussen regio's in de uiteindelijke personele inzet. Er is geen formatie benoemd voor RIEC-zaken, niet specifiek ingepland, ook niet achteraf geregistreerd.

Vooralsnog lijkt hooguit partiële kosteninformatie, namelijk de inzet voor toezicht buiten voor RIEC-zaken, beschikbaar te kunnen worden gemaakt. Hiermee wordt slechts een deel van de inzet van de Belastingdienst zichtbaar. Voor een indicatie van de kosten van de fiscus voor zijn bijdrage aan het integraal afpakken biedt dit onvoldoende basis.

De geregistreerde kosten bij de Belastingdienst sluiten daarmee niet geheel aan bij de definitie van kosten in dit onderzoek. Hiermee moet rekening worden gehouden als kosten van ketenpartners worden opgeteld.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Het enige aanknopingspunt vormt de geregistreerde inzet van het toezicht buiten (boekenonderzoek). Dit is echter een deel van de totale inspanning, dat dit op zichzelf geen zinvolle indicatie vormt voor de kosten van de Belastingdienst. De overige activiteiten (informatieverzameling, voorbereiding, bezwaar en beroep,

invorderen) nemen ook een substantiële hoeveelheid uren in beslag. Om hierin inzicht te krijgen zou urenregistratie moeten worden uitgebreid naar deze activiteiten. Vooralsnog is er geen aanknopingspunt naar voren gekomen om de werkelijke inzet van de Belastingdienst voor integrale afpakzaken inzichtelijk te maken.

De Belastingdienst geeft aan, dat haar betrokkenheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit doorgaans complexe en arbeidsintensieve zaken oplevert, waarbij veelal sprake is van het traineren door onderzochten van onderzoeken en bezwaar- en beroepsprocedures en het invorderingsproces moeizaam verloopt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de kosten van belastingaanslag tot en met invordering voor een integrale afpakzaak hoger zijn dan voor een reguliere zaak.

De enig bekende kostenpost voor integrale afpakzaken betreft de tijdsbesteding aan 'toezicht buiten' en 'informatieloket'. Voor LIEC en alle RIECs tezamen bedroeg deze in de afgelopen 2,5 jaar bij benadering 200.000 uur per jaar. Hiervoor is geen opgave gedaan in financiële termen. Evenmin is aangegeven wat het gemiddelde functieniveau is van degenen die deze uren hebben gewerkt. Als we aannemen dat het gaat om functies in schaal 10 van de Rijksoverheid, dan kunnen de kosten worden geraamd op ruim 14 miljoen euro per jaar.[25]

De bijdrage aan het specifieke ConfisQ-project in Rotterdam door de Belastingdienst bestaat vooral uit het delen van informatie. In de ConfisQ-casussen zijn het OM, de gemeente, de politie en de FIOD de belangrijkste uitvoerende organisaties. Het gaat bovendien vooral om kortdurende zaken, specifiek gericht op afpakken, waar naar verwachting binnen korte tijd (variërend van een week tot maximaal circa een half jaar) resultaat kan worden behaald. Als een zaak veelomvattender blijkt, dan moet hij uitgewerkt worden tot volledige RIEC-casus.

5.6 Ketenpartner: FIOD

informatie uit registraties

Landelijk wordt er een urenbudget per zaaksoort bepaald, dat regionaal wordt doorvertaald. Vervolgens wordt voor elke casus een urenbudget toegewezen.
Bestede uren worden op zaakniveau geboekt. Dit dient een intern doel, namelijk in de gaten houden of het urenbudget wordt besteed en of overschrijding dreigt. Soms vindt dan bijstelling van het urenbudget plaats. Per zaak is dus inzichtelijk hoeveel uren ervoor beschikbaar zijn gesteld.

Daarnaast is er ureninzet vóórdat iets een casus is of voor het leveren van bijdragen voor zaken die door een andere ketenpartner worden uitgevoerd. Hiervoor bestaat met ingang van 2018 een aparte code 'zien en verwerven ondermijningscasuïstiek". Ondermijningscasuïstiek betreft eigenlijk altijd werkzaamheden voor het RIEC, omdat ondermijning geen eigen FIOD-thema is.

De geregistreerde kosten bij FIOD bieden daarmee de juiste afbakening om de kosten, zoals gedefinieerd in het onderzoek, in beeld te brengen.

[25] Ministerie van Financiën, Handleiding Overheidstarieven 2017, pagina 8: het kostendekkend tarief inclusief overhead bedraagt 72 euro per uur voor schaal 10.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Op basis van opgenomen variabelen als ‘signaal’ en ‘ondermijningscasuïstiek” is het, vanaf 2018, in principe mogelijk de aan RIEC-zaken bestede uren te destilleren uit de urenregistratie van de FIOD. Dit gebeurt op dit moment niet regulier, maar het is in principe wel mogelijk. Er zijn dan wel extra administratieve lasten mee gemoeid.

feitelijke kosten in recente jaren

De feitelijke kosten voor RIEC-zaken worden op dit moment niet apart gerapporteerd, omdat daar tot nu toe geen aanleiding was en de gegevens van vóór 2018 zich daar maar gedeeltelijk voor lenen. Vanaf 2018 zal het in principe beter mogelijk zijn de kosten inzichtelijk maken.

5.7 Ketenpartner: gemeente

informatie uit registraties

Er zijn verschillende afdelingen van de gemeente betrokken bij het integraal afpakken. Opgemerkt is dat men aan het begin staat van ‘bestuurlijk afpakken’ en aan het ontdekken is welke mogelijkheden hiervoor zijn.

Structurele inzet door de gemeente betreft participatie in ConfisQ (gemeentebelastingen) en personele inzet (part time) vanuit de directie Veiligheid. Daarnaast zijn er verspreid over diverse afdelingen mensen die werken aan casussen die onder ConfisQ of RIEC vallen. Dit wordt niet geregistreerd. Er worden geen uren geschreven op casussen.
Het is zelfs niet bekend bij de ambtenaren die eraan werken dat het om een RIEC-casus gaat: de informatiedeling van privacygevoelige informatie gaat niet zover dat diverse ambtenaren van het gemeentelijk apparaat op verschillende afdelingen (zoals Werk en Inkomen, Vastgoed) inzage in dit soort informatie hebben.

De gemeentelijke kosten zijn gespreid over het gemeentelijk apparaat en urenregistratie is niet gekoppeld aan ‘integraal afpakken’. Hooguit is een deel van de kosten in beeld, namelijk de extra inzet (betrokkenheid bij het RIEC) voor integraal afpakken. Dit biedt onvoldoende input voor het in beeld brengen van de kosten zoals gedefinieerd in het onderzoek.

aanknopingspunten voor registratie kosten

Vooralsnog zijn er geen aanknopingspunten om de gemeentelijke kosten voor integraal afpakken in beeld te brengen. De gemeentelijke inzet is namelijk gespreid over diverse afdelingen en de gevallen waarvoor de inzet wordt gepleegd zijn niet herkenbaar als ‘integrale afpakzaken’.

feitelijke kosten in recente jaren

Feitelijke kosten zijn niet bekend.

5.8 Kosten samengevat

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de kosten worden hierna op een rijtje gezet.

Uitgangspunt voor de kosten vormt de definitie in het onderzoek: alle kosten die met het afpakken zijn gemoeid voor die zaken waar een integrale aanpak heeft plaatsgevonden.

typen kosten

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 1 welk type kosten van het integraal afpakken van crimineel vermogen de betrokken partijen verwachten, worden hieronder de verwachte typen kosten aangegeven.

De kosten betreffen bij alle ketenpartners 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. Dit betreft de 'Extra inzet' (zie figuur 3).
De overige kosten worden gemaakt door elk van de ketenpartners, deels gedurende het integrale traject (vooral signalering, informatie-uitwisseling en optreden) en deels ook nadat het integrale traject is afgerond en de zaak monodisciplinair wordt voortgezet (executie, juridisch vervolg en incasso).

in beeld brengen kosten

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2 op welke wijze en aan de hand van welke gegevens of indicatoren men denkt de kosten in beeld te kunnen brengen en te registreren, worden hieronder de bevindingen ten aanzien van registraties aangegeven.

De mogelijkheden voor het in beeld brengen van kosten liggen voor elke ketenpartner anders. Registratie van bestede uren gebeurt bij enkele organisaties, waarbij het registratieniveau verschilt: per casus of per type criminaliteit of project. Een optie van het per ketenpartner bijhouden van bestede uren aan integrale casussen is bij sommige ketenpartners gecompliceerd vanwege verwevenheid van werkzaamheden, waardoor het moeilijk is om uren toe te kennen aan een bepaalde categorie. Dit vergt een afgewogen keuze van registratiecategorieën en extra inspanningen van uitvoerders om de urenbesteding gespecificeerd bij te houden. Voor een overzicht van de aanknopingspunten voor registratie en rapportage van kosten per ketenpartner verwijzen we naar de samenvattende tabel 3 in hoofdstuk 7.
Volledige kostenmeting (van alle betrokken partners) lijkt daarom niet haalbaar.

Andere mogelijkheden zijn:

- Op RIEC-niveau is geen onderscheid tussen inzet voor afpak- en andere werkzaamheden. Voor specifieke afpakprojecten of afpakspecialisten kan wel een ureninzet worden gegenereerd, waardoor een 'minimale' inzet inzichtelijk wordt.
- Bij het OM is geen registratie van bestede uren. Via inzicht in de inzet van capaciteit vooraf voor 'afpakken' en een schatting van het aandeel integrale zaken zou mogelijk een raming kunnen worden opgesteld.
- Bij de politie is wel bekend hoeveel tijd (althans grotendeels) is besteed aan afpakzaken. Met behulp van een inschatting van de aan integrale zaken bestede tijd kan worden benaderd wat het hoofdbestanddeel van de kosten van het integraal afpakken is. Voor een specifiek afpakproject (met name ConfisQ) is een scherpere inschatting te maken.
- De Belastingdienst heeft een deel van de aan RIEC-zaken bestede uren herkenbaar in beeld, namelijk die aan het 'toezicht buiten', waaronder boekenonderzoeken. Dit biedt in elk geval een partieel inzicht in de kosten van de Belastingdienst.
- De FIOD houdt wél een urenregistratie per zaak bij. Doordat van elke zaak de bron bekend is en RIEC een van de bronnen is, kan specifiek de inzet voor RIEC-zaken in beeld worden gebracht.
- Over de gemeentelijke kosten voor integrale afpakzaken lijkt geen beeld te kunnen worden gevormd: de inspanningen zijn verspreid over verschillende afdelingen, uren worden niet per casus geschreven

en casussen zijn niet herkenbaar als 'RIEC'. Herkenbaar maken van RIEC-casussen wordt onwenselijk gevonden vanwege privacyaspecten in relatie tot de brede informatiedeling.

registratiemethoden en -processen

Ter beantwoording van de vraag hoe de kosten van het integraal afpakken van crimineel vermogen het beste (integraal) kunnen worden geregistreerd, geven we hieronder een aantal bevindingen. In hoofdstuk 6 wordt hieraan uitgebreider aandacht besteed.

Het in beeld brengen van kosten is gecompliceerd vanwege de verwevenheid met andere kosten en het ontbreken van urenregistraties. Organisaties die op dit moment geen urenregistratie voeren, zijn niet geneigd dit wel te gaan doen, onder andere omdat de administratieve lasten daarvan te hoog worden geacht of werkzaamheden te veel in elkaar overlopen om apart uren bij te kunnen houden.

aanknopingspunten om toch kosten in beeld te brengen

Op dit moment lukt het niet om feitelijke kosten van integraal afpakken in beeld te brengen, omdat registraties hier niet op zijn ingericht.

Gekeken is daarom naar andere mogelijkheden om toch een reëel beeld van de omvang van de kosten te creëren.

De kosten kunnen worden benaderd door uit te gaan van budgetten of personele formatie: wat is de capaciteit van (de betrokken afdelingen van) elke ketenpartner en welk deel hiervan (onderbouwde schatting) 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 verhoging (of gelijk blijven) van kosten enerzijds en de ontwikkeling in 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.

Een geheel andere manier, die bovenstaande overigens niet uitsluit maar aanvullend zou kunnen worden gebruikt, is op het niveau van projecten respectievelijk van voorbeeldcasussen de kosten in beeld te brengen. Hiermee zou dan niet worden gestreefd naar een beeld van landelijke totalen maar naar inzicht in de casuïstiek: welke inzet er van welke partijen is geweest, ook in relatie met succes (of falen) en opbrengsten. Het gaat dan vooral om het kunnen leren uit casussen. Vanwege de grote variatie in opbrengsten die niet direct hoeft samen te hangen met de aard en omvang van inspanningen (toevalsfactor ten aanzien van de omvang van opgespoord crimineel vermogen) kunnen hieraan niet direct kwantitatieve conclusies worden verbonden.

6 Stap 7. Overzicht kosten en baten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een eerste inzicht gegeven in een kosten-batenopstelling van het integraal afpakken van crimineel vermogen, waarin zowel mogelijkheden als hiaten zichtbaar worden.

Er is uitgegaan van de informatie van de geïnterviewde ketenpartners als belangrijkste structureel betrokken partijen bij integraal afpakken, in elk geval bij de onderzochte RIEC's Rotterdam en Oost-Brabant en de concrete integrale afpakprojecten daar in het bijzonder. Dit betekent ook dat de focus van de resultaten ligt op signalering, opsporing en aanpak en dat executie (zoals inspanningen voor rechtszaken, daadwerkelijk incasseren) in het onderhavige onderzoek niet aan bod zijn gekomen.

6.2 Mogelijkheden registratie kosten en baten

registratie van financiële baten

In tabel 2 zijn de mogelijkheden voor meting van financiële baten, zoals naar voren gekomen in dit onderzoek, in kort op een rijtje gezet. Uitgaande van de huidige stand (linker kolom) wordt aangegeven hoe met beperkte inspanning (extra informatie halen uit bestaande registratie), iets meer inspanning (aanvullende gegevens registreren) of een alternatief (rechter kolom) cijfermatig inzicht in de financiële baten zou kunnen worden verkregen.
Uitbreiding van de tabel met andere regionale of landelijke partijen is vanzelfsprekend mogelijk. In de tabel is dat in grijze tekst aangegeven.

Tabel 2: Mogelijkheden voor te genereren data ten behoeve van monitoring integraal afpakken: financiële baten

Partijen	*Nu geregistreerd en bekend: conform definitie 'baten'?*	*Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie*	*Mogelijkheden aanvullende registratie*	*Alternatieve mogelijkheden om toch informatie te verzamelen*
RIEC	NEE. • RIEC: elke partner registreert zelf. • RIEC-verband: registratie van mate waarin geformuleerde doelstelling per casus is bereikt (termen van beslaglegging). • Specifieke afpakprojecten: naast beslaglegging wordt soms ook incasso geregistreerd.	NEE	RIEC coördineert en incasseert niet zelf, is afhankelijk van registratie ketenpartners. • Coördinatie gegevensverzameling RIEC-casussen bij ketenpartners. • Casussen volgen in contact met ketenpartners t/m executie.	Met extra inspanning kan centraal bij RIEC informatie over baten worden verzameld. Dit loopt door in de tijd, *nadat* gezamenlijke integrale inspanning op de casus is beëindigd. Afweging binnen RIEC: tijdsbesteding aan batenregistratie versus inzet voor nieuwe casussen.
OM	NEE	JA	JA	

Partijen	*Nu geregistreerd en bekend: conform definitie 'baten'?*	*Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie*	*Mogelijkheden aanvullende registratie*	*Alternatieve mogelijkheden om toch informatie te verzamelen*
	• Waardebeslag en Incasso worden gerapporteerd. • Integraal afpakresultaat hierbinnen is niet apart herkenbaar. Uitzondering vormen specifieke projecten (wel herkenbaar)	• Op parketnummer zijn integrale zaken te genereren uit bestaande registratie. Zou handmatig moeten gebeuren. • Projectmatige integrale afpak wordt intern gemonitord; dit biedt basis voor externe resultaatmelding. Hierdoor ontstaat een partieel beeld van dergelijke projecten.	• Toevoeging kenmerk 'integrale casus' aan registratie.	Toevoeging variabele is mogelijk. Dit vergt aanpassing systeem en extra handeling bij registratie.
Politie	NEE • Beslaglegging wordt geregistreerd, geen incasso. Integrale zaken zijn niet herkenbaar.	NEE	NEE • Strafrechtelijke incasso: beter via OM.	Het ligt niet voor de hand om informatie over baten van integraal afpakken bij de politie op te halen. Dubbeltelling dreigt, omdat het justitiële vervolgtraject (straf, incasso) via het OM verloopt.
Belastingdienst	JA • Incassoresultaat van integrale zaken wordt reeds bijgehouden bij de Belastingdienst, per regiokantoor.	N.V.T.	N.V.T.	Financiële baten zijn reeds in beeld.
FIOD	NEE • Beslaglegging wordt geregistreerd, waarbij integrale zaken niet apart inzichtelijk zijn.	JA • Op basis van geregistreerd signaal ('RIEC') kunnen integrale casussen herkenbaar worden gemaakt.	JA • Uitbreiding van bijhouden van omvang beslag naar ook bijhouden incasso.	Genereren resultaten integrale casussen en toevoegen bijhouden incasso i.p.v. alleen beslag: kost extra inzet. Net als voor de politie geldt voor de FIOD dat men voor de incasso afhankelijk is van het traject dat door het OM wordt bewaakt. Dubbeltelling dreigt, en het 'matchen' van zaken tussen FIOD en OM ter voorkoming daarvan, is een aandachtspunt.
Gemeenten	NEE • Geen eenduidige definitie, geen	NEE	NEE	Nadere uitwerking, bijvoorbeeld in VNG-verband over definitie,

Partijen	Nu geregistreerd en bekend: conform definitie 'baten'?	Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie	Mogelijkheden aanvullende registratie	Alternatieve mogelijkheden om toch informatie te verzamelen
	systematische registratie, versnippering over afdelingen.	• Vooralsnog geen aanknopingspunten	• Vooralsnog geen aanknopingspunten	mogelijkheden en wenselijkheden.
Overige ketenpartners (Douane, KMar, IND, Inspectie SZW, et cetera)	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen

maatschappelijke baten

Naast financiële baten is er ook sprake van maatschappelijke baten. Deze zijn door alle partijen genoemd als belangrijke reden om zich in te zetten voor integraal afpakken. Overigens geldt dit niet alleen voor integraal afpakken, maar voor de algehele integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.
Een definitie, laat staan registratie, is echter niet aangetroffen. Maatschappelijke baten worden bij geen van de bevraagde ketenpartners systematisch geregistreerd. Wel wordt in sommige gevallen kwalitatief beschreven welke soort maatschappelijke baten men ziet. Meetbare en kwantificeerbare maatschappelijke baten zijn – hoewel het belang ervan wordt onderkend - echter niet gedefinieerd. Het vergt een apart onderzoek om tot benoeming en kwantificeermethoden voor maatschappelijke baten te komen.

registratie van kosten

In tabel 3 zijn de mogelijkheden voor meting van kosten, zoals naar voren gekomen in dit onderzoek, in het kort op een rijtje gezet. Uitgaande van de huidige stand (linker kolom) wordt aangegeven hoe met beperkte inspanning (extra informatie halen uit bestaande registratie), iets meer inspanning (aanvullende gegevens registreren) of een alternatief (rechter kolom) cijfermatig inzicht in de kosten zou kunnen worden verkregen. In deze laatste kolom wordt aangegeven welke aanknopingspunten in beeld zijn gekomen voor het feitelijk in beeld brengen van kosten, maar ook voor een globalere benadering. 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.

Uitbreiding van de tabel met andere regionale of landelijke partijen is vanzelfsprekend mogelijk. In de tabel is dat in grijze tekst aangegeven.

Tabel 3: Mogelijkheden voor te genereren data ten behoeve van monitoring integraal afpakken: kosten

Partijen	Nu geregistreerd en bekend	Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie	Mogelijkheden aanvullende registratie	Aanknopingspunten voor het toch verzamelen van informatie
RIEC	NEE • Totale kosten van RIEC-apparaat zijn bekend • Geen specificatie naar 'afpakken'.	NEE • Geen urenregistratie.	BEPERKT • Overgaan op urenregistratie is lastig en is administratieve belasting. • Benadering via geraamd percentage wel mogelijk?	De medewerkers binnen RIEC houden zich bezig met verschillende taken en (potentiële) casussen door elkaar. Afweging tijdsbesteding aan urenregistratie <> productieve activiteiten.

Partijen	*Nu geregistreerd en bekend*	*Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie*	*Mogelijkheden aanvullende registratie*	*Aanknopingspunten voor het toch verzamelen van informatie*
OM	NEE • Directe monitoring van inzet voor integraal afpakken blijkt bij het OM niet zonder meer mogelijk vanwege de verwevenheid van activiteiten en het ontbreken van urenregistratie	NEE • Geen urenregistratie • Geen apart inzicht in inzet voor integraal afpakken.	BEPERKT? • Overgaan op urenregistratie is lastig en is administratieve belasting.	De medewerkers van het OM houden zich bezig met verschillende taken en casussen door elkaar.
Politie	NEE • Wel specifieke inzet 'afpakken' grotendeels bekend, maar niet 'integraal'.	EVT? • Benadering door onderbouwd percentage voor 'integraal' te leggen op capaciteit voor 'afpakken'.	BEPERKT? • Overgaan op urenregistratie? Vergroting administratieve belasting.	Een onderbouwde raming lijkt een goede indicatie te kunnen opleveren zonder grote administratieve lasten. Wel nagaan of het voor meer regionale eenheden geldt.
Belastingdienst	NEE • Er is geen urenregistratie waaruit de inzet voor integrale afpakzaken kan worden afgeleid. • Er is geen specifieke formatie voor integrale afpakzaken benoemd.	NEE	NEE • De inzet van de Belastingdienst omvat de hele keten, t/m invorderen. Herkenbare registratie integrale afpakzaken zou door de hele keten moeten worden geregistreerd.	Herkenbaar registreren van kosten (tijdsbesteding) voor integrale afpakzaken is een grote inspanning. Wellicht kan een beredeneerde schatting op basis van hierop gericht onderzoek een indicatie opleveren.
FIOD	NEE • Er is wel urenregistratie op zaakniveau. • Er is m.i.v. 2018 wel inzichtelijk welke zaken ondermijningszaken (en daarmee impliciet integraal) zijn. • Hieruit wordt nu niet apart gerapporteerd over 'integraal afpakken.'	JA • Op basis van de typering 'ondermijningszaak' (= integraal) is het mogelijk kosten hiervoor apart in beeld te brengen	N.V.T.	De urenregistratie laat sinds 2018 toe om 'integraal afpakken' apart in beeld te brengen.
Gemeenten	NEE • Er is geen urenregistratie die te verbinden is met 'integraal afpakken'. • Uren worden bovendien	NEE • Binnen de gemeentelijke afdelingen is niet inzichtelijk op welke personen integraal afpakken is gericht.	NEE Vooralsnog zijn er geen aanknopingspunten voor wijziging of aanvulling van registratie, waardoor inspanningen van ambtenaren zouden	Gemeenten zijn veelvormige organisaties, met afpakmogelijkheden via diverse kanalen, waardoor registratie van kosten op belemmeringen in

Partijen	Nu geregistreerd en bekend	Mogelijkheden extra te genereren uit bestaande registratie	Mogelijkheden aanvullende registratie	Aanknopingspunten voor het toch verzamelen van informatie
	verspreid over diverse gemeentelijke afdelingen gemaakt.		kunnen worden gekoppeld aan integrale afpakzaken.	uitvoerbaarheid en soms ook wenselijkheid (privacy) stuit.
Overige ketenpartners (Douane, KMar, IND, Inspectie SZW, et cetera)	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen	Aanvullend te verkennen

6.3 Aandachtspunten voor opzet monitoring

In het onderzoek stond de vraag centraal hoe kosten en baten het best kunnen worden geregistreerd, opdat een MKBA zou kunnen worden uitgevoerd. Er zijn behoorlijk wat knelpunten naar voren gekomen voor het integraal kunnen monitoren van zowel baten als kosten. De verwevenheid van monodisciplinair en integraal, van op afpakken en op andere aspecten gerichte activiteiten bij de meeste ketenpartners maakt het ingewikkeld om zowel de baten als de kosten van 'integraal afpakken' te destilleren.
Ook het ontbreken van urenregistratie respectievelijk het registreren op codes die niet direct zijn te relateren aan integrale afpakzaken bemoeilijkt monitoring.

Een ander knelpunt wordt gevormd door de definitieverschillen van 'baten'. Waar de ene organisatie redeneert in termen van 'beslag' of vordering', houdt de andere werkelijke incasso aan. Maar ook wordt er verschillend aangekeken tegen wat als baten van integraal afpakken kunnen worden beschouwd: gaat het alleen om geld en te gelde te maken goederen of ook om andere goederen? Gaat het alleen om wat (extra) vervalt aan de overheid (Staat, gemeente?) of ook om bedragen die naar benadeelden of slachtoffers (moeten) gaan? Een onderverdeling in typen baten kan daarvoor zinvol zijn. Deze kunnen naast elkaar, scherp gedefinieerd, worden opgenomen in een monitor.
Als in een MKBA een beeld van de totale baten wordt gecreëerd – hoeveel wordt er in Nederland afgepakt aan crimineel vermogen in een jaar? -, dan vereist dat afstemming tussen partijen over wat er tot de baten wordt gerekend. Er moet namelijk worden gewaakt voor dubbeltelling: de waarde van een beslag, die tevens in een vordering en in een incasso wordt meegenomen.

Dat neemt niet weg dat er op een hoger abstractieniveau wel degelijk aanknopingspunten zijn om inzicht te creëren in zowel kosten als baten van integraal afpakken en de relatie tussen beide. Een combinatie van het genereren van gerichte informatie uit bestaande registraties, gedetailleerdere (uren)registratie en onderbouwde ramingen van aandelen in totale kosten kan hiervoor worden ingezet, zoals uit de tabellen 2 en 3 naar voren komt.

Welke stappen worden gezet op weg naar monitoring van maatschappelijke kosten en baten zal mede afhangen van de informatiebehoefte van beleidsmakers, in relatie tot de afweging tussen verhoging van administratieve lasten versus inzet voor uitvoeringstaken.

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

mogelijke doelen van monitoring

De aanleiding voor dit onderzoek vormde de "businesscase integraal afpakken"[26] waaruit het idee is voortgekomen dat bij een bepaalde extra investering in integraal afpakken er bepaalde hogere opbrengsten uit zou kunnen worden gerealiseerd. Om die verhouding tussen extra investering en (verwachte) hogere opbrengsten te kunnen vaststellen is registratie van opbrengsten en kosten (monitoring) nodig. Het is belangrijk voor het verkennen van de monitoringmogelijkheden (beleidsmatig en bestuurlijk) te formuleren welke doelen worden beoogd met de monitoring. Monitoring vergt namelijk altijd extra administratieve inspanningen en voorts zal het moeilijk zijn om kosten en baten onversneden in beeld te krijgen: inspanningen zijn bijvoorbeeld nooit volledig gericht op afpakken, opbrengsten zijn vaak niet uitsluitend in het integrale traject gegenereerd, kosten en baten zijn gespreid in de tijd.
Afhankelijk van deze keuzes kunnen verschillende vormen van monitoring nader worden verkend.

- Gaat het om een zo volledig mogelijk en landelijk beeld?
- Gaat het om een beeld op hoofdlijnen – grootste inspanningen en opbrengsten?
- Gaat het vooral om de specifieke kosten van integrale samenwerking (extra inzet voor integrale aanpak)?
- Gaat het om het totaal van opbrengsten van alle integrale casussen of van specifieke afpakcasussen, of van alle casussen waarbij afpakken aan de orde is?
- Gaat het om het inzichtelijk maken hoe inzet van verschillende ketenpartners leidt tot opbrengsten bij eigen en partnerorganisaties? Dan kan worden gedacht aan exemplarische uitwerking (op casusniveau) en het overbrengen van de aspecten van integraal afpakken aan de hand van gerealiseerde voorbeelden.
- Gaat het alleen om financiële resultaten of ook maatschappelijke resultaten? Dan vergt de concretisering van beoogde maatschappelijke resultaten (op meetbare wijze).

Indien men naast of in plaats van een landelijke MKBA (ook) dieper inzicht in de relatie tussen kosten en baten wil verkrijgen, kan een MKBA op casusniveau worden overwogen. Hierbij wordt voor één of enkele casussen, per casus, inzichtelijk gemaakt wat er is ingezet en wat het heeft opgeleverd. Aangegeven door respondenten is echter, dat er ruimte nodig is voor experimenteren om te ontdekken wat – op dit moment – effectieve aanpakken zijn. Hieruit kan worden geleerd welke inzet achteraf bezien tot weinig meerwaarde heeft geleid, en welke inzet of manier van werken juist tot relatief snel of goed resultaat heeft geleid. Dat vergt experimenteerruimte, het proberen van andere werkwijzen, teneinde effectieve methoden te ontwikkelen. Niet alle kosten leiden zo tot een direct (financieel) resultaat; het gaat ook om leereffecten. Met gerichte afpakzaken is in onderzochte (voorloper-)regio's nog maar kortgeleden begonnen.
Ook worden soms indirecte resultaten behaald: via de financiële aanpak wordt soms op een grotere zaak gestuit, waarvoor het bijvoorbeeld lange tijd moeilijk was om bij de verdachten te komen. De afpakzaak levert zo niet alleen een afpakbedrag op, maar ook informatie voor een veel grotere ondermijningszaak.

afbakening doorloopproces integrale aanpak

Het begin en eind van een integrale casus blijken niet eenduidig gemarkeerd. Voor monitoring is het van belang dit vooraf te doordenken en er afspraken over te maken.
Is de start op het moment dat in RIEC-verband wordt besloten er een integrale casus van te maken, of ligt dat eerder – bij de ketenpartner(s) die er daarvóór al inspanningen voor hebben verricht of de melding hadden?
Gedurende de behandeling in RIEC-verband vallen er casussen af: ze worden bijvoorbeeld helemaal beëindigd, gaan monodisciplinair verder of (in geval van de 'korte-klap-afpakzaken') worden opgeschaald. Er wordt op dit moment verschillend omgegaan met het beëindigen van RIEC-casussen. Inde ene regio is dat bij een besluit om de casus niet verder in RIEC-verband te behandelen, bijvoorbeeld omdat de voorgenomen acties zijn voltooid. In de andere regio is dat als de casus is afgesloten en de rechter een oordeel heeft

[26] • Ministeries VenJ en Financiën, 'Businesscase Integraal Afpakken Crimineel Vermogen. Eindverslag. 4 juli 2016.

geveld. Voor de inrichting van een monitoringsysteem is het van belang dat de betrokken ketenpartners in de verschillende domeinen, op landelijk niveau, met elkaar overeenkomen welke casussen als 'integrale afpakcasus' worden beschouwd. Blijft een onder RIEC begonnen casus gerekend als integrale casus? Vallen alle kosten en baten in dat geval onder de noemer van kosten en baten van integraal afpakken? Deze afbakening is van belang voor het opmaken van de rekening: welke kosten worden meegenomen (alle kosten van een casus of alleen gedurende de integrale aanpak) en welke baten worden meegenomen.

Ook de voorbereidende activiteiten (overleg, informatie-uitwisseling, besluitvorming) en activiteiten die niet tot een concrete integrale casus leiden (besluit er geen integrale casus van te maken, algemene inspanningen voor het ontwikkelen van effectieve aanpak, e.d.) moeten worden meegenomen in de monitoring.

definitieverschillen baten

Baten worden door ketenpartners verschillend gedefinieerd, op verschillende momenten bepaald, van beslag tot incasso, van initiële waarde tot uiteindelijk binnengekomen bedrag, van reguliere belastingheffing, terugvordering van uitkeringen tot strafrechtelijke ontneming, al dan niet met de voorwaarde dat het iets moet opleveren voor de overheid.
Ook per regio verschilt het wat er onder baten wordt verstaan en hoe deze al dan niet aan een integrale aanpak worden gekoppeld (samenhangend met het moment van afronding van integrale zaken en het al dan niet tellen van baten bij de werkelijke afsluiting van een casus).
Voor een integrale meting waarbij het totaal aan baten in beeld wordt gebracht, is een eenduidige definitie, in elk geval een definitie waar elk domein mee uit de voeten kan, nodig.

kosten: meer dan optelsom van kosten van integrale casussen

Kosten zijn – bij integrale aanpak – per definitie door verschillende organisaties gemaakt.

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.

Dit leidt tot het advies om een kosten-batenanalyse niet op het niveau van een casus uit te voeren maar op algemener niveau. Alle inspanningen die zijn gericht op integraal afpakken, inclusief informatie-uitwisseling, verkennen van nieuwe aanpak en het 'mislukken' (afbreken of beëindigen zonder opbrengst) van casussen vormen samen de kosten van het integraal afpakken.

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. Bij specifieke afpakzaken is dat in principe gemakkelijker omdat de gehele inzet aan 'afpakken' kan worden toegeschreven. Deze afpakzaken vormen echter geen doorsnee van de integrale zaken waarbij wordt afgepakt. Het gaat vooral om 'korte-klapzaken', zaken waarbij zichtbaar vermogen aanwezig is waarop in korte tijd rechtstreeks de hand op kan worden gelegd. Desalniettemin kan het beleidsmatig informatief zijn om voor deze 'korte-klapzaken' de kosten en baten te monitoren.

7 Knelpunten en neveneffecten integraal afpakken

7.1 Inleiding

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 derde en vierde onderzoeksvraag gaan hierover:

3. Welke belemmeringen ondervinden partijen in de praktijk bij het effectief vormgeven van het integraal afpakken; zowel wat betreft hun eigen taakuitoefening, als in de ketensamenwerking met strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke partijen?
4. Wat kan, op basis van de bij onderzoeksvraag 2 geïdentificeerde methode, gezegd worden over eventuele neveneffecten van het succesvol integraal afpakken van crimineel vermogen (bijvoorbeeld verplaatsing van criminaliteit)?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze twee vragen.

7.2 Belemmeringen en knelpunten integraal afpakken

eigen doelstellingen per ketenpartner en toerekening van baten

Het meest genoemde en breed gedeelde knelpunt is dat van de gestelde prestatiedoelen van iedere ketenpartner. De meeste ketenpartners hebben namelijk resultaatsverplichtingen vanuit de eigen organisatie. De integrale samenwerking ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is voor ketenpartners een van de belangrijke activiteiten, maar het werkpakket is breder dan dat en zij moeten elk daarom afwegingen maken. Bijvoorbeeld de Belastingdienst maakt hierin keuzes op basis van fiscaal belang en fiscaal risico.

Het hanteren van eigen doelstellingen, binnen de eigen discipline, blijkt integrale samenwerking in de weg te staan, zowel ten aanzien van de keuze voor de inzet van (specialistische) capaciteit voor integrale zaken[27] als ten aanzien van de 'toerekening'[28] van baten aan een organisatie. "Als we weten dat een bepaalde persoon een te dure levensstijl heeft, dan zou het niet uit hoeven maken of het vermogen strafrechtelijk wordt afgepakt, fiscaalrechtelijk of dat het via bestuursrechtelijke interventies gebeurt."

Respondenten merken overigens op, dat dit bij individuele medewerkers op de werkvloer niet sterk speelt en men over het algemeen bereid is zich voor de integrale zaken in te zetten. Zij geven aan dat het knelpunt zit vooral in de normen (prestatie-indicatoren) die door midden- en hoger management worden opgelegd. Dit geldt ook voor de betrokken ministeries (Justitie & Veiligheid respectievelijk Financiën), die eigen doelstellingen hanteren met betrekking tot de hoogte van te innen bedragen.

[27] De inzet van capaciteit voor deze zaken wordt per ministerie bepaald. Zo vertaalt de Belastingdienst zijn strategie naar de concrete inzet van capaciteit per doelgroep, waarbij ook de inzet voor fraudebestrijding en externe overheidssamenwerking is opgenomen. Zie Rijksbegroting 2019, IX Financiën en Nationale Schuld, pagina 57.

[28] Met 'toerekening' wordt bedoeld: op wiens conto de prestatie kan worden geschreven. De feitelijke baten van strafrechtelijk en fiscaalrechtelijk afpakken vallen toe aan de Staat en vloeien niet terug in een organisatie. Voor gemeenten ligt dat overigens anders.

Het formuleren van integrale doelstellingen (prestatienormen voor te realiseren opbrengsten) zou in de ogen van veel respondenten effectiever zijn voor de integrale aanpak. “Als we integrale samenwerking doen, laten we dan ook integrale prestatienorm afspreken, zodat het niet uitmaakt wie welk aandeel levert.”

samenwerking in de uitvoeringsfase

De samenwerking in de beginfase (informatie-uitwisseling, benoemen van een zaak tot ‘integrale casus’, formulering van de aanpak, e.d.) blijkt in de praktijk vanzelfsprekender dan samenwerking in de uitvoeringsfase. Respondenten geven aan dat de onderlinge uitwisseling tussen ketenpartners met betrekking tot de voortgang te beperkt is. Soms heeft men pas weer contact in de voorbereiding van een zitting of als er informatie nodig is van een ketenpartner. Door elkaar tijdens de uitvoering op de hoogte te houden kan men elkaar versterken.

Voorwaarde is wel dat men gezamenlijk werkt aan een gemeenschappelijk doel. Uit informatie van respondenten komt naar voren dat het daaraan wel eens ontbreekt vanwege eigen doelstellingen van de partners. Het moet niet zo zijn dat partners elkaar concurreren “de buit binnen te halen die een ander ook zou kunnen binnenhalen”.

capaciteit / prioriteren

Elke partnerorganisatie moet bereid zijn capaciteit in te zetten. Een aantal organisaties heeft geoormerkte of gemaximaliseerde capaciteit beschikbaar gesteld. Voor elk besluit tot integrale aanpak is een beslissing nodig voor de inzet van de – schaarse – capaciteit. Door respondenten is ook aangegeven dat het niet alleen gaat om de omvang van de inzet maar ook om de personele invulling: waar wisselende personen worden ingezet, werkt dat minder prettig dan wanneer men telkens met dezelfde personen bij de verschillende ketenpartners samenwerkt.

Ook is naar voren gebracht dat er steeds meer moet worden geïnvesteerd om tot waardebeslag te komen doordat criminelen steeds ingewikkelder constructies hanteren die door digitalisering en mondialisering mogelijk zijn geworden. Hierbij kan worden gedacht aan investering in opleiding, nieuwe instrumenten voor informatieverzameling en ontwikkeling van specifieke expertise.

beschikbaarheid baten

Financiële baten van strafrechtelijk en fiscaal afpakken komen ten goede aan de Nederlandse staat. De organisaties die zich voor het realiseren van de baten hebben ingespannen, ontvangen ze daarom niet zelf. De baten komen ten gunste van de algemene middelen, zoals is vastgelegd in het Regeerakkoord.[29]
Sommige respondenten geven aan het wenselijk te vinden dat baten terechtkomen bij de uitvoerende organisaties. Zij zijn van mening zijn dat dat goed is voor de handhavende organisaties zelf en dat burgers op deze manier profijt kunnen hebben. Het inzetten van afgepakt crimineel geld voor bestrijding van misdaad, ook als signaal aan de samenleving, is onlangs ook bepleit door burgemeesters van Rotterdam en Brabantse gemeenten.[30]
Niet alle respondenten zijn hier voorstander van: burgers profiteren volgens hen immers ook van andere publieke uitgaven. Dit gaat in tegen de begrotingsregels en er kunnen bovendien perverse prikkels uitgaan van het gericht gebruiken van de afpakbaten. Het zou ertoe kunnen leiden dat een organisatie terughoudend is met medewerking (bijvoorbeeld vlotte informatie-uitwisseling), als er beperkte baten lijken te zijn of als de baten aan een andere organisatie toevallen. ‘Eigenbelang’ van organisaties zou integrale samenwerking in de weg gaan staan of zaken vertragen die – maatschappelijk gezien – prioriteit hebben.

---

29 Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017. Zie pagina 5.

30 Het Parool, 1 november 2018, pagina 9, “Pak misdaad aan met misdaadgeld”.

Overigens ligt dit bij bestuursrechtelijk afpakken anders: teruggevorderde uitkeringen of subsidies en ook bestuurlijke boetes vloeien wel naar de gemeentekas.

kansen die onbenut blijven

De Belastingdienst heeft aangegeven dat verder moet worden onderzocht welke informatie van derden nodig is om beter zicht te krijgen op vormen van ondermijnende criminaliteit om meer crimineel vermogen door middel van 'afpakken' (inclusief fiscale invordering) te kunnen ontnemen. Als voorbeelden is signalering van ongebruikelijke transacties door de FIU (Financial Intelligence Unit) genoemd.

Daarnaast is er vanuit de politie aangegeven dat er behoefte is aan vroegere melding, zodat men eerder kan reageren op signalen. De voorbereidende stappen (informatie- en besluitvormingsproces RIEC) kosten tijd. Hierna wordt een zaak pas als integrale aangepakt. Dit leidt ertoe dat informatie niet meer actueel is op het moment dat de politie aan de slag gaat. In de gerichte afpakzaken (ConfisQ) verloopt dit beter (er vindt meer real time signalering plaats) dan in brede RIEC-zaken. Als voorbeeld is genoemd het melden van ongebruikelijke transacties. Direct melden is effectiever dan wanneer meldingsplichtigen (zoals banken, notarissen, makelaars) de signalen opsparen en periodiek melden. Gesuggereerd is dat via gerichter toezicht hierop dit proces kan worden verbeterd.

Ook vanuit RIEC is aangegeven dat voor het bereiken van meer resultaat zowel open als gesloten databronnen beter zouden kunnen worden benut. Als voorbeelden zijn genoemd het gebruik van informatie uit de Panamapapers of het gebruik van FIU-signalen.[31]

van reactief naar proactief?

Vanuit de politie is aangegeven dat meer effect zou kunnen worden bereikt als men niet alleen reageert op grond van een strafbaar feit of een potentieel verdachte, maar nog vóór die concrete signalen in actie kan komen. Er zijn veel data beschikbaar waaruit, via bijvoorbeeld datamining, zinvolle informatie kan worden gegenereerd, zodat er eerder kan worden gesignaleerd, effectiever kan worden onderzocht en opgetreden. Dat is echter niet zonder meer toegestaan vanwege privacywetgeving[32] en op grond van de Wet politiegegevens.[33]

7.3 Neveneffecten integraal afpakken

Als bijkomende effecten van integraal afpakken zijn enkele aspecten naar voren gekomen in het onderzoek, binnen de scope van de werkterreinen van de respondenten. In de onderzoeksvragen is het effect op verplaatsing van criminaliteit naar elders opgenomen. Binnen het bestek van dit onderzoek valt over een dergelijk effect niets te zeggen.

Wel zijn de volgende neveneffecten naar voren gekomen:

- 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.

---

31 Zie ook: Lesscher, Drs. H.A. & mr. B. Peters en J. van Leeuwen MSc, Inzicht verplicht? De positie van banken bij detectie en aanpak van risicovolle en ongebruikelijke geldstromen. In: Jaarboek Compliance 2018.

32 Zie bijvoorbeeld: NRC 17-8-2018 "Gemeente Amsterdam spitte Facebook van hangjongeren door", https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/17/facebook-hangjeugd-wel-doorgespit-a1613491

33 Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in zijn 'Ontwikkelagenda opsporing' wel opgenomen experimenten te willen doen die moeten leiden tot modernisering van de opsporing en vervolging, waaronder gebruik van big data in ondermijningszaken. Zie Rijksbegroting 2019, VI Justitie en Veiligheid, pagina 11.

- Bij het invallen van een pand wordt meer vermogen (ook 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 – belemmeren dat criminaliteit kan doorgaan. Netwerken worden verstoord, panden gesloten, faciliterende stromen kunnen erdoor worden gestopt.

8 Tot slot

8.1 Doel van het onderzoek

Misdaad mag niet lonen is het centrale adagium voor het afpakken van crimineel vermogen.

Het doel van het onderzoek was om inzichtelijk te maken op welke wijze de financiële en maatschappelijke kosten en baten van integraal afpakken van crimineel vermogen het beste kunnen worden geregistreerd ten einde de kosten en baten van het integraal afpakken in kaart te brengen. Daarnaast ging het ook om het inventariseren van de mogelijkheden om de samenwerking van uitvoeringspartijen verder te versterken.

Meer specifiek was beoogd om te verkennen welke gegevens voor een 'maatschappelijke kosten-batenanalyse' (MKBA) er reeds zijn dan wel beschikbaar zouden kunnen komen. In een MKBA gaat het om het verschil in kosten-batenverhouding tussen een omschreven 'nulalternatief' en een of meer 'beleidsalternatieven'. De vraag erachter is: wat levert elk beleidsalternatief *per saldo* meer (of minder) op dan het nulalternatief? In dit onderzoek is 'integraal afpakken' het beleidsalternatief. 'Monodisciplinair afpakken' (afpakken binnen één domein) het nulalternatief, want 'niet afpakken' is geen optie.

In dit onderzoek was op voorhand duidelijk dat nog geen antwoord geformuleerd kan worden op de vraag wat precies de kosten en de baten zijn en hoe deze kunnen worden geoptimaliseerd (werkwijze). Het onderzoek heeft zich daarom met name gericht op de vraag: welke informatie is beschikbaar of beschikbaar te krijgen om de vraag te kunnen beantwoorden.

8.2 Vraagstukken voor discussie en aanscherping

Uit het onderzoek blijkt dat het voor een juiste afweging van kosten en baten het niet alleen van belang is de registratie te verbeteren, maar ook aandacht te besteden aan aanpalende onderwerpen die vooral te maken hebben met afbakening en definitie. Op de belangrijkste punten gaan we hieronder nader in.

Hoe wordt het onderscheid gemaakt tussen integraal afpakken en monodisciplinair afpakken?

Het begrip 'integraal afpakken' is gedefinieerd als afpakken waarbij wordt samengewerkt door partijen ('ketenpartners') vanuit twee of meer domeinen, te weten het strafrechtelijk en voorts het fiscaalrechtelijk en/of overig bestuursrechtelijk domein. Deze integrale samenwerking heeft betrekking op de opsporings- en handhavingsfase. De vervolgstappen (zoals vervolging en berechting in het strafrechtelijk domein, feitelijke inning) spelen zich af binnen het betreffende domein dat het 'afpakbedrag' binnenhaalt.

De integrale samenwerking bestaat uit open informatiedeling binnen de bestaande wettelijke kaders en afspraken over de inzet van instrumentarium door de verschillende ketenpartners, elk gebruikmakend van de eigen bevoegdheden, om zo effectief mogelijk crimineel vermogen te kunnen afpakken.

Gebleken is dat, op het niveau van individuele casussen, de integrale werkwijze niet gedurende de gehele doorlooptijd van een casus wordt gevolgd. Een casus wordt in een samenwerkingsverband (RIEC) aangemeld en – na afweging – tot integrale casus benoemd, waarna een plan van aanpak wordt opgesteld. Hierin zijn afspraken opgenomen over de doelen en de inzet van elke partner hierbij. Een casus wordt op enig moment weer beëindigd als 'integrale' casus, hetgeen impliceert dat de open informatie-uitwisseling erover stopt en het centrale zicht (in het samenwerkingsverband) ophoudt. De casus zelf is dan in veel gevallen nog niet afgesloten, maar wordt binnen een van de domeinen, monodisciplinair, voortgezet. Daarbij kan worden gedacht aan een strafzaak die nog moet volgen, de rechterlijke uitspraak, eventuele beroepsprocedures en de feitelijke incasso van het vastgestelde afpakbedrag.
Om de effectiviteit van de integrale aanpak te kunnen bepalen dient (beleidsmatig) te worden vastgesteld wat tot het "integraal afpakken" wordt gerekend: alle inspanningen respectievelijk opbrengsten gedurende de integrale behandeling van een casus, dan wel alle kosten en baten van alle casussen waarbij integraal afpakken is toegepast?
De bevindingen in dit onderzoek, waarbij snel handelen door beslag te leggen kenmerkend is gebleken voor integrale-afpakzaken, leiden tot het advies om alle kosten en baten mee te rekenen. De veronderstelling is namelijk dat door optimale informatiedeling en snelle beslaglegging het vervolg van het traject wordt vergemakkelijkt. De integrale aanpak zou daarmee effect hebben op de kosten en incasseerbare baten in een monodisciplinair vervolg.

Wat dient te worden beschouwd als 'baten' van (integraal) afpakken?

Naar voren is gekomen dat elke ketenpartner eigen definities van baten hanteert, in het verlengde van de eigen prestatie-indicatoren, de eigen rol in het proces van opsporing en afpakken van crimineel vermogen en de context waarin baten worden beschouwd. In het onderzoek zijn *financiële* en *maatschappelijke* baten onderscheiden.
De verschillende noties van 'baten' dienen expliciet te worden omschreven om baten meetbaar te kunnen maken, en scherp te krijgen welke getallen kunnen worden opgeteld zonder dubbeltellingen te creëren, respectievelijk welke getallen ook in ogenschouw kunnen worden genomen bij baten die in eerste instantie mogelijk niet direct als baten zouden worden geïdentificeerd.

De context waarin baten worden beschouwd kan namelijk divers zijn. We zetten op een rijtje welke contexten naar voren zijn gekomen:

Perspectief overheid

- De overheidsinvesteringen in het (integraal) afpakken van crimineel vermogen moeten zoveel mogelijk opleveren voor de 'samenleving' (efficiency). Het gaat dan om *financiële baten*, geld dat daadwerkelijk binnenkomt (hetzij direct als geld, hetzij na verkoop van inbeslaggenomen goederen) als gevolg van het afpakken van crimineel vermogen. Dit betreft zowel afgepakt crimineel vermogen zelf als boetes.
- Daarnaast kan geld dat in de toekomst niet meer onterecht door de overheid wordt uitgegeven, tot de *financiële baten* kunnen worden gerekend. Het gaat bijvoorbeeld om het stopzetten van uitkeringen of subsidies.
- Niet alleen het afpakken van geld maar ook het afpakken van 'rechten' kan als baten worden beschouwd. Voorbeelden zijn bestuursrechtelijke maatregelen als sluiting van een pand of intrekking van een vergunning. Dit zijn *maatschappelijke baten*: de continuering van criminele activiteiten wordt belemmerd, de eventuele overlast voor de omgeving neemt af.

Perspectief buurt en samenleving

- Zichtbaar optreden van de overheid, het opereren als ‘één overheid’ zou het vertrouwen in de overheid vergroten, het veiligheidsgevoel van burgers ten goede komen en de leefbaarheid van buurten verbeteren. Dergelijke maatschappelijke baten zijn nog niet gemeten, maar zouden wel meetbaar moeten worden gemaakt. De wijze waarop dat zou kunnen, is geen onderdeel van het huidige onderzoek. In vervolg kan dit worden uitgewerkt, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan aansluiting bij buurtmonitors, veiligheidsenquêtes of eventueel het analyseren van reacties op social media na een zichtbaar afpak-optreden.

Perspectief crimineel

- “Misdaad mag niet lonen.” Vanuit dit perspectief is al het crimineel vermogen en zijn alle rechten of verworvenheden die worden afgepakt, relevant. Hierin komt tot uitdrukking in welke mate de crimineel wordt geraakt in de portemonnee. De totale opbrengst, afgepakt geld, goederen en rechten draagt bij aan het uitgangspunt dat misdaad niet mag lonen. Ook het afpakken van drugs (met hoge waarde, maar onverkoopbaar voor de overheid) valt hieronder.
- Snelle beslaglegging kan een preventieve werking hebben. Daarnaast vergroot het de kans dat crimineel vermogen uiteindelijk daadwerkelijk wordt geïncasseerd. Hoewel de waarde van beslaglegging nog geen directe ‘financiële baat’ is, heeft deze beslagwaarde wel betekenis voor de mate waarin ‘integraal afpakken’ tot resultaat leidt (ook voor andere criminelen). We vinden het om die reden zinvol om ook ‘beslagwaarde’ te meten als baat, waarbij het eerder als *maatschappelijke baat* dan als financiële baat moet worden beschouwd.

Op welk niveau is inzicht in kosten wenselijk dan wel nodig?

Informatie over kosten is van belang voor afwegingen rondom beleidsintensivering en bepaling van de richting van de inzet van middelen en menskracht.

We hebben onderzocht in hoeverre het registreren van kosten en baten op individueel casusniveau nu wordt gedaan dan wel mogelijk kan worden gemaakt, om op deze wijze te kunnen analyseren wat de kosten en opbrengsten van integrale (RIEC-)casussen zijn in vergelijking met niet-integrale casussen.
Bij een aantal organisaties vergt dat uitbreiding van het registratiesysteem en het overgaan tot het bijhouden van tijdsbesteding op het niveau van casussen, of eventueel op het niveau van typen casussen (integraal – monodisciplinair). Vaak is aangegeven dat het gedetailleerd bijhouden van deze gegevens een (behoorlijke) extra administratieve last zal inhouden.

De vraag doet zich dan ook voor, wat de essentiële informatiebehoefte is. Is het nodig om op basis van feitelijk bestede uren inzicht in kosten te krijgen of volstaat een (macro) globaler inzicht? Van belang voor de afweging is met name waartoe de uitkomsten moeten dienen: voor een macro-inzicht in hoeveel we in Nederland inzetten voor (integraal) afpakken van crimineel vermogen dan wel voor een heel precieze afweging of de ene methode meer oplevert dan de andere. In dat laatste geval is gedetailleerder inzicht nodig.

Registratie: huidige mogelijkheden en opties voor verbetering

Het onderzoek heeft zich gericht op twee regio’s waar specifieke expertise is met integraal afpakken. Hierdoor is gestreefd naar het verkrijgen van optimale informatie, die vervolgens ook bruikbaar is voor andere regio’s die veelal minder praktijkervaring hebben. De bevindingen in de twee regio’s leveren leerpunten op voor andere regio’s.

8.3 Overwegingen voor vervolg

Uit het onderzoek komt naar voren dat er op dit moment geen eenduidige definities noch aansluitende registraties bestaan voor het in beeld brengen van kosten en baten van integraal afpakken. Wel kunnen stappen worden gezet naar een beter overzicht over het totaal aan inspanningen en opbrengsten. Daarbij is het van belang zich eerst het volgende af te vragen:

1. Hoe precies willen de ketenpartners de getallen in een MKBA hebben?

Gebleken is dat er vanuit de huidige praktijk heel wat stappen moeten worden om precies zicht te krijgen op de kosten en baten van integraal afpakken. De vraag doet zich voor in welke mate een dergelijk gespecificeerd inzicht in feitelijke kosten en baten noodzakelijk is voor de informatiebehoefte en keuzes die de ketenpartners binnen de overheid willen maken. Een globalere benadering, die met een beperktere inspanning kan worden bereikt, kan wellicht ook leiden tot voldoende informatie voor het noodzakelijk geacht inzicht. We raden aan om deze afweging te maken en daarbij de belangrijkste ketenpartners te betrekken.

2. Wegen de lasten van extra registratie op tegen de baten ervan?

In aansluiting op de voorgaande overweging is ook mee te wegen in hoeverre extra inspanningen voor gespecificeerde registratie – naar verwachting – tot voldoende financiële en maatschappelijke opbrengsten leiden. Het maakt verschil of het gaat om een op integraal afpakken toegespitste verbijzondering binnen een bestaande registratie of dat een nieuwe registratie zou moeten worden ingericht. In dat laatste geval zijn de extra inspanningen groter en speelt de vraag of alleen voor monitoring van integraal afpakken een registratie zou moeten worden ingevoerd.

3. Is het per se nodig de kosten en opbrengsten van integraal afpakken apart inzichtelijk te maken ten opzichte van die van 'monodisciplinair' afpakken?

Het scheiden van de kosten en baten tussen integraal en monodisciplinair vergt extra administratieve maatregelen (tijdschrijven), aanpassing van registraties (toevoeging variabelen) en overeenstemming over de afbakening: wordt elke casus die enige tijd een integraal traject heeft gekend, gerekend tot de integrale casussen? Of geldt dat alleen casussen die tot en met een bepaalde fase (zo ja: welke fase?) integraal zijn behandeld, als integraal worden beschouwd?

Voorts is de interpretatie van de relatie tussen – specifiek geregistreerde – kosten en baten een punt van aandacht. De hoogte van de baten hangt immers niet alleen af van de geleverde inspanningen. Er is ook sprake van een toevalsfactor: de ene keer 'vangt' men 70 miljoen euro, de andere keer een half miljoen euro. Voor meting van efficiency en effectiviteit is de niet-beïnvloedbare variatie in opbrengsten relatief groot. Aan de andere kant is het natuurlijk ook zo, dat er zonder enige inspanning ook geen opbrengsten zijn.

Ook kun je je afvragen wat er gebeurt, als er niet integraal wordt samengewerkt. Geconstateerd is door respondenten in het onderzoek, dat criminelen steeds handiger worden en ingewikkelde constructies gebruiken om uit handen van politie en justitie te blijven. Door integraal samen te werken kunnen partnerorganisaties elkaar, waar mogelijk, in positie brengen. Zo kan uit strafrechtelijk onderzoek blijken dat er voor bijvoorbeeld de Belastingdienst mogelijkheden zijn om verborgen inkomsten of vermogen te belasten waarvan men niet op de hoogte was. In dat kader is het voor de hand liggend dat de overheid zich inspant om ontduikingsconstructies op te sporen door onder andere verschillende soorten informatie (informatie uit verschillende bronnen, verschillende domeinen) met elkaar in verband te brengen.

Bijlagen

A Respondenten

Van de volgende organisaties zijn respondenten geïnterviewd:

Regio Rotterdam

- RIEC Rotterdam: hoofd RIEC
- RIEC Rotterdam : trekker ConfisQ
- OM, Arrondissementsparket Rotterdam:
  - directeur Bedrijfsvoering
  - teamleider ondermijningsteam
  - business controller
- Politie Rotterdam: teamchef C, Thematische Opsporing: Milieu-Finec
- Belastingdienst – Rotterdam:
  - Directie MKB – team Externe Overheidssamenwerking (EOS): Manager Special Fraude/Externe Overheidssamenwerking (SFO)
  - Directie MKB – team Externe Overheidssamenwerking (EOS): Manager Special Fraude/Externe Overheidssamenwerking (SFO)
- FIOD - ConfisQ: twee respondenten
- Gemeente Rotterdam: twee respondenten

Regio Oost-Brabant

- RIEC Zeeland-West-Brabant-Oost-Brabant: criminoloog – analist
- RIEC Oost-Brabant: accountmanager avo Eindhoven
- OM, Arrondissementsparket Oost-Brabant, Afdeling Beleid, Strategie & Recherche: adviseur
- Politie Oost - Brabant, Eindhoven: Inspecteur van Politie, Operationeel Specialist, Integrale Expertisegroep en Regieteam Ondermijning

Landelijk

- Belastingdienst:
  - Directie MKB: landelijk coördinator Externe Samenwerking
  - Cluster Uitvoeringsbeleid: beleidsadviseur, dossier Fraude
- LIEC: (gesproken als coördinator)

B Geraadpleegde literatuur

- AEF, Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen. 16 augustus 2015.
- Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CVV), Aanpak ondermijning Rotterdam-Zuid. November 2017.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), CONVENANT ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen. Versie september 2014.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), Privacyprotocol RIECs-LIEC. Behorend bij het Convenant.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), RIEC – LIEC Jaarverslag 2016. Resultaten en inzichten op aanpak ondermijning. Juni 2017.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), RIEC – LIEC Jaarverslag 2017. Juni 2018.
- Lesscher, drs. H.A., mr. B. Peters, J. van Leeuwen MSc, Inzicht verplicht? De positie van banken bij detectie en aanpak van risicovolle en ongebruikelijke geldstromen. In: Jaarboek Compliance 2018.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie - Inspectie Veiligheid en Justitie, De aanpak van ondermijning door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum. November 2016.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Verslag werkgroep Businesscase Integraal Afpakken. 17 november 2016.
- Ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën - ambtelijke werkgroep 'Integraal afpakken crimineel vermogen, 'Businesscase Integraal Afpakken Crimineel Vermogen. Eindverslag. 4 juli 2016.
- Openbaar Ministerie, Aanwijzing afpakken. Registratienummer 2016A009, inwerkingtreding 01-01-2017.
- Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Rotterdam, Focus ConfisQ (*intern*). 9 maart 2018.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Oost-Brabant, Handhavingsknelpunt 'Aanpak ongebruikelijk bezit' (AOB). 7-2-2018.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Oost-Brabant, Integraal werkproces Oost-Brabant (*intern*). 16-1-2017.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam, Jaarplan 2017 "Samen zichtbaar in de aanpak van ondermijnende criminaliteit". Maart 2017.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam, Infographic Jaarverslag 2016, "Betere aanpak ondermijning door integrale samenwerking". Maart 2017.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zeeland-West-Brabant, Integraal Jaarverslag 2016 "Samen doorwerken aan veiligheid". Maart 2017.

C Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze was als volgt samengesteld:

Voorzitter:
prof. dr. P.G.M. van der Heijden, hoogleraar Statistiek ten behoeve van de Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Leden:
mr. drs. J. Dobbelaar, senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid (tot juni 2018);
dr. P.P.H.M. Klerks, Raadsadviseur Openbaar Ministerie, Parket-Generaal, Afdeling Beleid en Strategie;
dr. D.E.G. Moolenaar, WODC - Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse;
drs. T.L. van Mullekom, WODC - Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen;
E.C.M. van Schie MSc, senior adviseur Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (vanaf juni 2018).