REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit

Samenvatting

Evaluatie Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit

- SAMENVATTING -

Auteurs
Marije Kuin
Niels Raaijmakers
Britt van den Berg

Met medewerking van:
Prof. mr. Matthijs Nelemans (Tilburg University)

Amsterdam, 27 oktober 2023
Publicatienr. 22036

© 2023; Regioplan. 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 Regioplan.

Samenvatting en conclusie

S.1 Aanleiding

Financieel-economische criminaliteit wordt gekenmerkt door een combinatie van relatief hoge winsten, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen. Om de aanpak van financieel-economische criminaliteit te intensiveren, zijn sinds 2010 meermaals gelden vanuit de overheid beschikbaar gesteld. Daarnaast is op 1 januari 2015 de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (hierna Wet Finec) in werking getreden. In de Wet Finec zijn wetswijzigingen opgenomen om de mogelijkheden tot opsporing, vervolging en preventie van financieel-economische criminaliteit te verruimen.

De hoofddoelstelling van de Wet Finec is de vermindering van de maatschappelijke schade van financieel-economische criminaliteit door het beperken van de (veronderstelde) aantrekkingskracht die uitgaat van deze vorm van criminaliteit. Meer concreet is dit vertaald in drie subdoelen:

- Verminderen van de winsten van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.
- Vergroten van de pakkans door verbeteren van de opsporingsbevoegdheden voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.
- Adequater (zwaarder) straffen door de maximumstraffen te verhogen en de strafbaarstelling van verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit te verruimen.

Om de subdoelen te bereiken is een wijziging in tien onderdelen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op economische delicten (WED) doorgevoerd. Tezamen worden deze verruimingen aangeduid als de Wet Finec:

1. snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming;
2. beperking kostenaftrek;
3. actualisatie en verzwaring strafmaat ambtelijke corruptie;
4. strafmaatverzwaring niet-ambtelijke corruptie;
5. verruiming strafbaarstelling niet-ambtelijke corruptie;
6. strafmaatverzwaring witwassen;
7. strafbaarstelling witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf;
8. invoering flexibel boeteplafond;
9. verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED-strafbepalingen;
10. strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld.

Bij de behandeling van de Wet Finec heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die voorziet in een evaluatie van de tien verruimingen op effectiviteit, uitvoerbaarheid en behaalde resultaten vijf jaar na invoering van de wet. In 2017/2018 is op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) al een nulmeting uitgevoerd waar deze evaluatie op aansluit. Binnen de huidige evaluatie zijn de uitvoeringspraktijk, de knelpunten en de neveneffecten van de tien verruimde mogelijkheden in de Wet Finec geëvalueerd. Daarnaast zijn de ontwikkeling van resultaten van de tien verruimingen en de bijdrage van de tien verruimingen aan de doelen van de Wet Finec onderzocht.

S.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft als doel de tien verruimde mogelijkheden van de Wet Finec te evalueren. In deze evaluatie is bij de eerder uitgevoerde nulmeting aangesloten. Het onderzoek geeft, voor ieder van de tien verruimingen in de Wet Finec, antwoord op vragen over de uitvoeringspraktijk, de effectiviteit en het doelbereik. Zie ook hoofdstuk 1 voor de gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksvragen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een documentstudie uitgevoerd, zijn (groeps)interviews met diverse ketenpartners gehouden en is een registratieonderzoek uitgevoerd. Ter voorbereiding op de (groeps)interviews is een documentstudie uitgevoerd. Hiervoor zijn (beleids)documenten en (semi)wetenschappelijke literatuur over de uitvoeringspraktijk van de tien verruimingen en de ontwikkelingen in de bredere context van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit bestudeerd.

Om inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk van de tien verruimingen zijn vier individuele interviews en drie groepsinterviews gehouden met ketenpartners die een toezichthoudende rol hebben of die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en afdoening van financieel-economische delicten waarop de verruimingen in de Wet Finec betrekking hebben: BFT, FIU-NL, JenV, de politie, het OM, de FIOD en de rechtspraak.

Voorafgaand aan het registratieonderzoek is een werksessie met de politie, het OM en de rechtspraak georganiseerd. Daarin is aan de hand van de indicatoren die in de nulmeting [1] zijn opgesteld de beschikbaarheid van kwantitatieve data over de tien verruimingen geïnventariseerd. In het registratieonderzoek zijn vervolgens kwantitatieve, geaggregeerde gegevens van het OM en de rechtspraak over de tien verruimingen opgevraagd. In het registratieverzoek is zo veel mogelijk aangesloten bij de definities en afbakeningen die in de nulmeting zijn gehanteerd. Daarbij gelden enkele kanttekeningen:

- Net als tijdens de nulmeting waren voor dit onderzoek niet op alle indicatoren gegevens beschikbaar, waaronder politiedata en gegevens over de strafeis en data over de indicatoren voor de strafbaarstelling van misbruik van gemeenschapsgeld.
- Tijdens het registratieonderzoek is gebleken dat het bij een deel van de indicatoren om een relatief klein aantal zaken per jaar gaat. In verband met privacyoverwegingen is op indicatoren niet gerapporteerd over het precieze aantal zaken als het gaat om tien of minder zaken per jaar. Waar mogelijk zijn deze gegevens over een periode van meerdere jaren gepresenteerd.
- De gegevens die tijdens het registratieonderzoek bij het OM en de rechtspraak (incl. Hoge Raad) zijn verzameld, zijn afkomstig uit zogenoemde 'levende bestanden'. Dat wil zeggen dat de bestanden continu in ontwikkeling zijn, waarbij de registraties ook met terugwerkende kracht bijgewerkt kunnen worden. De cijfermatige gegevens in het registratieonderzoek, wijken daardoor (mogelijk) af van gegevens die in andere bronnen zijn weergegeven, waaronder de nulmeting uit 2017/2018.

Tot slot zijn ter validatie en verdieping van de bevindingen twee expertmeetings georganiseerd. Aan de eerste expertmeeting hebben vertegenwoordigers van de advocatuur, het BFT, de politie, de FIOD, het OM, de RM en een wetenschappelijke expert deelgenomen. Bij de tweede expertmeeting waren (uitsluitend) inhoudelijke experts van het OM aanwezig.

S.3 Bevindingen uitvoeringspraktijk, effectiviteit en doelbereik

De bevindingen worden gepresenteerd aan de hand van de driedeling in de onderzoeksvragen: uitvoeringspraktijk, effectiviteit en doelbereik.

Procedurele verruimingen

Verruiming 1: Snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming

- Uitvoeringspraktijk: de verkorting van de wettelijk verplichte termijnen voor een snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming van mogelijk verschoningsgerechtigde stukken worden over het algemeen nageleefd. Dit resulteert in een positieve waardering door ketenpartners over deze verruiming. In de praktijk zijn er echter geen signalen dat dit ook resulteert in een (substantieel) snellere toegang tot stukken en minder vertraging in opsporingsonderzoeken: de beklagprocedures nemen nog steeds veel tijd in beslag doordat aan onderdelen van het beklagproces geen wettelijke termijnen zijn verbonden, de toetsing van grote hoeveelheden digitale stukken complex is en de zorgvuldigheid van de behandeling van beklagprocedures specifieke expertise vraagt. De (ervaren) lange doorlooptijd van beklagprocedures, ook na de implementatie van de Wet Finec, beïnvloedt mogelijk ook de opsporingsmogelijkheden en de pakkans in negatieve zin. Als de toetsing van verschoningsgerechtigd materiaal enige tijd op zich laat wachten, kunnen opsporingsonderzoeken stil komen te liggen en sijpelt de capaciteit voor het vervolg van het opsporingsonderzoek weg.
- Effectiviteit: het aantal raadkamerprocedures dat de Hoge Raad heeft behandeld vanwege inbeslagneming van verschoningsgerechtigde stukken is in de periode 2010-2021 nagenoeg elk jaar kleiner dan tien. De doorlooptijd van deze raadkamerprocedures is sinds de inwerkingtreding van de Wet

[1] Wilms, P., Van der Veen, S., Kluft, S. & Huisman, W. (2018). *Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit*. Den Haag: APE Onderzoek en advies.

Finec in 2015 sterk gedaald maar duurde in 2021 desalniettemin gemiddeld een maand of acht. De inkorting van de wettelijke termijnen in de beklagprocedure hebben daar mogelijk een bijdrage aan geleverd.

- Doelbereik: omdat de doorlooptijden van beklagprocedures tegen inbeslagname van verschoningsgerechtigde stukken ook na 2015 relatief lang zijn, is de mate waarin de verruiming (indirect) bijdraagt aan het doelbereik onzeker. Als opsporingscapaciteit wegvloeit tijdens beklagprocedures zal de snellere beklagprocedure naar alle waarschijnlijkheid niet resulteren in de door de wetgever beoogde stimulans voor onderzoeken van financieel-economische criminaliteit en het vergroten van de pakkans van deze delicten. Dit (mogelijke) knelpunt is ook in de nulmeting al naar voren gekomen.

Verruiming 2: Beperking kostenaftrek

- Uitvoeringspraktijk: de beperking van de kostenaftrek blijkt in de praktijk (zeer) weinig benut te worden. De belangrijkste reden daarvoor lijkt de (gepercipieerde) verandering van reparatoir naar punitief karakter van de kostenaftrek. Dit leidt tot terughoudendheid in de beperking van de kostenaftrek. Omdat de verruiming wel heeft bijgedragen aan meer transparantie over de argumentatie voor de aftrek van kosten bij ontnemingen, zijn ketenpartners over het algemeen wel positief over de verruiming.
- Effectiviteit: zowel het totaal aantal zaken waarin ontnemingsbedragen zijn opgelegd als het aantal zaken met Finec-feiten waarin ontnemingsbedragen zijn opgelegd, lijkt niet (substantieel) te veranderen na inwerkingtreding van de beperking kostenaftrek. Het gaat jaarlijks bovendien om relatief kleine aantallen zaken met Finec-feiten waarin ontnemingsbedragen zijn opgelegd. De gemiddelde ontnemingsbedragen in zaken met Finec-feiten waarin ontnemingsbedragen zijn opgelegd fluctueerde sterk in de periode 2010-2021 door een aantal grote ontnemingen. Door de terughoudende houding ten aanzien van de beperking van de kostenaftrek, wordt de meerwaarde van de verruiming in de praktijk betwijfeld.
- Doelbereik: de relatief lage aantallen (strafrechtelijke) ontnemingszaken in Finec-zaken per jaar lijken de conclusies uit de nulmeting te onderschrijven: in de praktijk lijkt er geen noodzaak gevoeld te worden voor de beperking van de kostenaftrek, waardoor de verruiming beperkt wordt benut en geen wezenlijke verandering in de uitvoeringspraktijk is bereikt. Daarmee is naar verwachting ook de bijdrage aan het verminderen van criminele winsten van de beperking van de kostenaftrek gelimiteerd.

Verruimingen strafmaat en strafbaarstelling

Verruiming 3: Actualisatie en verzwaring strafmaat ambtelijke corruptie (art. 363 Sr)

- Uitvoeringspraktijk: over het algemeen zijn deze wetswijzigingen bekend bij ketenpartners. Beide wetswijzigingen hebben een positieve invloed gehad op de opsporingsmogelijkheden van ambtelijke corruptie. De actualisatie van de wettekst heeft de wettekst vereenvoudigd en daarmee, zeker in zaken omtrent buitenlandse ambtelijke corruptie, de bewijslast verlaagd. De strafmaatverzwaring maakt dat ambtelijke corruptie als gronddelict voldoende is voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarnaast heeft de wetswijziging geleid tot verlenging van de verjaringstermijnen voor ambtelijke corruptiezaken. Daardoor zijn opsporingsdiensten beter in staat om de veelal complexe zaken op te pakken, ook omdat ambtelijke corruptie in het algemeen relatief laat aan het licht komt. De ketenpartners zijn bovendien tevreden over de signaalwerking die van de strafmaatverzwaring uitgaat en de aansluiting op de strafmaat voor andere ernstige delicten. Daarbij lijkt de actualisatie, door de verruiming van de strafbaarstelling, bij te dragen aan ontwikkeling van gedragscodes bij overheden om ambtelijke corruptie tegen te gaan. Verder sluit de maximumstraf voor ambtelijke corruptie door de strafmaatverzwaring beter aan op de internationale context, zoals de aanbevelingen uit het OESO Anti-Corruptieverdrag. Een minder positief neveneffect van de stafmaatverzwaring lijkt een verharde inzet van opsporingsdiensten tijdens het opsporingsonderzoek te zijn, waardoor personen die niet bij het plegen van het strafbare feit betrokken zijn, soms met ingrijpende opsporingsbevoegdheden worden geconfronteerd.
- Effectiviteit: de instoom van ambtelijke corruptiezaken bij het OM is in de periode 2010-2021 relatief laag: in het merendeel van de jaren gaat het om minder dan tien zaken per jaar. Het aantal ambtelijke corruptiezaken dat jaarlijks voor de rechter komt is daardoor eveneens gering. De omvang van anticorruptie zaken ex art. 363 Sr is niet toegenomen sinds de inwerkingtreding van de actualisatie en strafmaatverzwaring van ambtelijke corruptie. In de ambtelijke corruptiezaken waarin de rechter

een vrijheidsstraf oplegde, is de gemiddelde lengte wel met ongeveer drie maanden gestegen tot ruim anderhalf jaar (in 2019-2021). Daarmee lijken de actualisatie en strafmaatverzwaring van ambtelijke corruptie niet tot substantiële veranderingen in de uitvoeringspraktijk te hebben geleid. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de actualisatie van het wetsartikel overeenkwam met de uitvoeringspraktijk voor de inwerkingtreding van de Wet Finec, die al grotendeels in jurisprudentie was opgenomen. Bovendien wordt de bewijslast voor ambtelijke corruptie ex art. 363 Sr als relatief hoog beschouwd in vergelijking met aanpalende strafbare feiten, zoals valsheid in geschrifte.

- Doelbereik: deze bevindingen sluiten aan bij de verwachtingen voortkomend uit de nulmeting: de strafbaarstelling van ambtelijke corruptie is versimpeld en de opsporingsmogelijkheden zijn verruimd, maar de wetswijzigingen hebben niet geleid tot een hoger aantal zaken. Ook de gemiddelde vrijheidsstraffen voor ambtelijke corruptiezaken ex art. 363 Sr na 2015 wijzen niet op veelvuldig opleggen van de strafmaxima. Hieruit vloeit voort dat de opsporingsmogelijkheden weliswaar verbeterd zijn, maar dat het beoogde effect (vergroten van de pakkans en adequater (zwaarder) straffen) niet kan worden vastgesteld.

Verruiming 4 en 5: Strafmaatverzwaring en verruiming strafbaarstelling niet-ambtelijke corruptie (art. 328ter Sr)

- Uitvoeringspraktijk: de strafmaatverzwaring en verruiming van de strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie zijn over het algemeen bekend bij de ketenpartners. Zij staan positief tegenover de wetswijzigingen vanwege de verlenging van de verjaringstermijnen en de signaalfunctie die uitgaat van de verhoging van het strafmaximum. Ook de vereenvoudiging van opsporing en vervolging van niet-ambtelijke corruptie door de gewijzigde strafbaarstelling in artikel 328ter Sr wordt positief gewaardeerd. De invulling van de verruimde strafbaarstelling blijkt in de praktijk nog enkele knelpunten te kennen. De precieze invulling van het begrip ‘lasthebber’ en de benodigde bewijslast voor handelen ‘in strijd met de plicht’ zijn bijvoorbeeld nog onvoldoende ingekaderd. Daarnaast wordt de gewijzigde wettekst nog steeds als complex ervaren. Een complexe delictsomschrijving lijkt gezien de aard van de strafbare feiten echter onvermijdelijk volgens ketenpartners. De prevalentie van niet-ambtelijke corruptiezaken in de strafrechtketen is relatief laag waardoor de benutting in de praktijk beperkt is.
- Effectiviteit: het aantal bij het OM ingestroomde zaken voor niet-ambtelijke corruptie is sinds 2016 toegenomen. In de jaren 2010-2014 ging het om minder dan 10 zaken per jaar. Deze ontwikkeling is eveneens zichtbaar in de uitgestroomde zaken en zaken waarin het OM tot vervolging is overgegaan. Ook het aantal niet-ambtelijke corruptiezaken met een rechterlijke beslissing volgt eenzelfde trend. In de niet-ambtelijke corruptiezaken legde de rechter na 2015 meer vrijheidsstraffen op, maar waren de vrijheidsstraffen gemiddeld korter dan voor 2015. Het aantal door de rechter opgelegde taakstraffen lijkt na 2015 ook toe te nemen, evenals de gemiddelde duur daarvan. Het gaat echter om relatief lage aantallen waardoor deze trends met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Een mogelijke verklaring voor de verhoogde instroom van niet-ambtelijke corruptiezaken vanaf 2016 is dat in dat jaar extra gelden door de Rijksoverheid beschikbaar zijn gesteld voor de strafrechtelijke aanpak van onder meer corruptie, waarmee extra capaciteit is gerealiseerd.

De cijfers over de niet-ambtelijke corruptiezaken die in 2020 en 2021 door het OM en de RM zijn behandeld, zijn beïnvloed door de gevolgen van de maatregelen ter bestrijding van Covid-19. Door de coronamaatregelen hebben in de periode maart-mei 2020 nagenoeg geen zittingen plaatsgevonden waardoor de werkvoorraad sterk is opgelopen. Het OM heeft daarom in de periode daarna zaken opnieuw beoordeeld en waar mogelijk zelf afgedaan. In 2021 is een inhaalslag gemaakt om de voorraad strafzaken voor behandeling op zitting terug te brengen.[2]

- Doelbereik: door de relatief lage prevalentie van zaken rondom niet-ambtelijke corruptie is de bijdrage van de strafmaatverzwaring en verruiming van de strafbaarstelling van niet-ambtelijke corruptie ex art. 328 Sr aan de beleidsdoelen ‘vergroten van de pakkans’ en ‘adequater/zwaarder straffen’

[2] *Kamerstukken II*, 2952497. (2020). Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/25/tk-contouren-aanpak-achterstanden-strafrechtketen // *Kamerstukken II*, 3026347. (2020). Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/09/18/tk-vervolg-aanpak-corona-achterstanden-strafrechtketen/tk-vervolg-aanpak-corona-achterstanden-strafrechtketen.pdf // Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak. Preambule. (2021). Geraadpleegd via: https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-(COVID-19)/Paginas/COVID-19-tijdelijke-algemene-regeling-zaaksbehandeling-Rechtspraak.aspx#urgentezaken. //*Kamerstukken II*, 2952497. (2021). Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-651.html.

onzeker. Het aantal zaken is na inwerkingtreding van de Wet Finec toegenomen maar dat lijkt voornamelijk toe te schrijven te zijn aan de stimulans die is uitgegaan van aanvullende middelen. De langere vrijheidsstraffen en hogere taakstraffen zouden met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd kunnen worden als signalen van meer adequate straffen, wat met de verruimingen werd beoogd.

Verruiming 6: Strafmaatverzwaring witwassen

- Uitvoeringspraktijk: de strafmaatverzwaringen van opzetwitwassen (art. 420bis Sr), schuldwitwassen (art. 420quater Sr) en gewoontewitwassen (art. 420ter Sr) zijn over het algemeen bekend binnen de strafrechtketen. Deze wetswijziging kan op draagvlak rekenen omdat het witwassen als ernstig strafbaar feit positioneert, net als de strafmaatverzwaring van ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie. Door de strafmaatverzwaringen zijn de opsporingsbevoegdheden uitgebreid, de verjaringstermijnen verlengd en wordt de urgentie van vervolging van witwassen benadrukt. Daarnaast sluit de strafmaatverzwaring aan bij de gewenste strafmaxima voor witwassen in het kader van georganiseerde criminaliteit. De verhoging van de strafmaxima voor de verschillende vormen van witwassen bieden bovendien meer ruimte om te differentiëren in de strafoplegging. Daardoor kan beter worden aangesloten op de ernst van het strafbare feit.

In de uitvoeringspraktijk blijken twee knelpunten te worden ervaren. Ten eerste vraagt de opsporing, vervolging en afdoening van witwaszaken specialistische kennis van strafrechtelijke partijen en het opstellen van zaaksdossiers kost relatief veel tijd. Daardoor dreigen, zeker in tijden van beperkte personele capaciteit, andere vormen van criminaliteit eerder prioriteit te krijgen. Ten tweede lijken er (onwenselijke) verschillen te zijn in de geëiste en opgelegde straffen voor witwassen. Dit is mogelijk gerelateerd aan het gebruik van verschillende richtlijnen bij het OM en de RM, zoals ook vermeld in het rapport van de FATF uit 2022.[3] Een neveneffect van de strafmaatverzwaringen is dat het de internationale samenwerking in witwaszaken ten goede komt: de verlenging van de verjaringstermijnen blijkt meer ruimte te bieden om de tijdrovende procedure voor een Europees Onderzoeksbevel te doorlopen.

- Effectiviteit: bij het OM is sinds 2018 het aantal ingestroomde zaken over opzetwitwassen en schuldwitwassen sterk toegenomen. De instroom van zaken rondom gewoontewitwassen nam vanaf 2015 juist licht af. De witwaszaken waarin het OM is overgegaan tot vervolging en de witwaszaken die uitstroomden volgden dezelfde ontwikkeling als de instroomcijfers. Een mogelijke verklaring voor de stijgende instroom van zaken over opzetwitwassen en schuldwitwassen sinds 2018 is de reparatiewetgeving die dat jaar van kracht is geworden, in reactie op de introductie van de kwalificatie-uitsluitingsgrond in 2016 door de Hoge Raad. Dat de instroom van zaken over gewoontewitwassen niet ook is gestegen sinds 2018 is mogelijk te verklaren door de (gepercipieerde) zware bewijslast van dit artikel, waardoor in zaken waarin gewoontewitwassen ten laste wordt gelegd, normaliter ook opzetwitwassen en schuldwitwassen in de tenlastelegging zijn opgenomen.

De toename van het aantal zaken over opzetwitwassen en schuldwitwassen waarin de rechter een beslissing heeft genomen begon eerder dan bij het OM, namelijk in 2016. Het aantal zaken met een rechterlijke beslissing waarbij gewoontewitwassen ten laste is gelegd, is relatief stabiel in de periode 2010-2021. Alleen voor schuldwitwassen zijn het aantal en de duur van de opgelegde vrijheidsstraffen gemiddeld hoger sinds de strafmaatverzwaring. Verder zijn alleen de boetes die door de rechter zijn opgelegd voor opzetwitwassen gestegen na 2015. Het gemiddeld aantal opgelegde vrijheidsstraffen voor gewoontewitwassen is afgenomen na 2015, terwijl de gemiddelde hoogte van de opgelegde vrijheidsstraffen is toegenomen. Net als bij de niet-ambtelijke corruptiezaken, zijn ook de cijfers van het OM en de RM over witwaszaken in de jaren 2020 en 2021 beïnvloed door de gevolgen van de coronamaatregelen.

- Doelbereik: de toegenomen instroom bij het OM van zaken omtrent opzetwitwassen en schuldwitwassen lijkt vooral toegeschreven te worden aan de reparatiewetging witwassen die in 2018 in werking is getreden. Desalniettemin is het mogelijk dat de strafmaatverzwaring witwassen in de Wet Finec, als onderdeel van de toegenomen focus en aanvullende gelden voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, een bijdrage heeft geleverd aan de verhoogde instroom. Mogelijkerwijs heeft de strafmaatverzwaring, en de daaruit voortvloeiende uitbreiding van opsporingsbevoegdhe-

[3] FATF (2022). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – The Netherlands.* Paris: FATF.

den, daaraan bijgedragen. Verder kunnen de hogere vrijheidsstraffen voor schuldwitwassen en gewoontewitwassen en de toegenomen boetebedragen voor opzetwitwassen een indicatie zijn van meer adequaat bestraffen van witwassen, conform het doel van de verruiming.

Verruiming 7: Witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf

- Uitvoeringspraktijk: de benutting van de strafbaarstelling van witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf op grond van artikel 420ter lid 2 Sr lijkt in de praktijk vooral beperkt te worden door de relatief lastige bewijsbaarheid van de bepaling 'in uitvoering van beroep op bedrijf' en de daaruit voortkomende voorkeur voor gebruik van de bepaling over gewoontewitwassen (art. 420ter lid 1 Sr). De meerwaarde van de strafbaarstelling van witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf zou vooral gelegen zijn in witwaszaken tegen poortwachters.
- Effectiviteit: het aantal zaken over witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf (art. 420ter lid 2 Sr) dat sinds de inwerkingtreding van dit artikel bij het OM instroomde is jaarlijks zeer klein: met uitzondering van de jaren 2020 en 2021 gaat het om minder dan 10 zaken. Ook voor deze registraties geldt dat zij in deze jaren mogelijk beïnvloed zijn door de gevolgen van de maatregelen ter bestrijding van Covid-19.
- Doelbereik: de lage prevalentie van zaken omtrent witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf sluit aan bij de bevindingen uit de nulmeting: in de praktijk blijkt er geen noodzaak voor de wetswijziging te worden ervaren. De verruiming lijkt daarmee in de praktijk geen bijdrage te leveren aan het beoogde doel, namelijk adequater (zwaarder) bestraffen van witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf.

Overige verruimingen

Verruiming 8: Invoering flexibel boeteplafond

- Uitvoeringspraktijk: in de strafrechtketen lijkt de invoering van het flexibel boeteplafond algemeen bekend te zijn. Hoewel de ketenpartners tevreden zijn over de mogelijkheden die deze wetswijziging biedt, is de inzet ervan volgens hen vooral bij bedrijven met een (zeer) grote jaaromzet van meerwaarde. In de praktijk lijkt deze verruiming vooral in (het geringe aantal) zaken tegen dergelijke bedrijven ingezet te worden; in andere zaken wordt de inzet als disproportioneel beschouwd door de ketenpartners. Ook in zaken tegen bedrijven met een relatief grote jaaromzet wordt een boete van tien procent van de jaaromzet echter veelal disproportioneel bevonden ten opzichte van de ernst van het strafbare feit. Dit sluit aan bij de verwachtingen op basis van de nulmeting. Het bepalen van de jaaromzet van het voorgaande boekjaar blijkt in een deel van de zaken bovendien lastig. De invoering van het flexibel boeteplafond blijkt enkele positief gewaardeerde neveneffecten te hebben. Zo draagt de wetswijziging bij aan een betere aansluiting op de maximale boetebedragen in bestuurlijke afdoeningen en aan een betere aansluiting op de hoogte van geldboetes in andere Europese landen, wat de internationale samenwerking ten goede komt. Daarnaast lijkt de dreiging van een boete van tien procent van de jaaromzet, ex artikel 23 lid 7 Sr bedrijven te stimuleren om mee te werken aan opsporingsonderzoeken.
- Effectiviteit: in de periode 2010-2021 fluctueerde het totaal aantal zaken tegen rechtspersonen bij het OM en het aantal zaken tegen rechtspersonen over financieel-economische criminaliteit enigszins. In deze periode is in alle jaren in minder dan 50 zaken tegen rechtspersonen over financieel-economische criminaliteit vervolging ingesteld door het OM. Na 2015 is het gemiddelde bedrag in zowel OM-transacties als strafbeschikkingen toegenomen voor (alle) zaken tegen rechtspersonen. In zaken tegen rechtspersonen over financieel-economische delicten ging het in de hele periode 2010-2021 jaarlijks om een handjevol transacties en strafbeschikkingen. Het aantal zaken tegen rechtspersonen voor financieel-economische feiten, waarin de rechter een beslissing heeft genomen, lijkt sinds 2015 toegenomen te zijn. Dit geldt niet voor zaken tegen rechtspersonen in het algemeen. De hoogte van de door de rechter opgelegde boetes voor zaken tegen rechtspersonen over financieel-economische feiten lijkt in de jaren 2010-2021 te fluctueren. Mogelijk zijn de fluctuaties veroorzaakt door enkele (substantieel) hogere boetes.
- Doelbereik: de registraties van het OM en de rechtspraak lijken erop te wijzen dat, hoewel de instroom van zaken tegen rechtspersonen over financieel-economische feiten relatief laag is, het aantal zaken dat door rechtspraak is behandeld, is toegenomen en dat de gemiddelde, opgelegde boe-

tebedragen zijn gestegen na inwerkingtreding van de Wet Finec. Daaruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat zwaarder, waarmee ook meer adequaat, is gestraft na 2015. De bijdrage daaraan van de invoering van het flexibel boeteplafond is onzeker gezien de specifieke casuïstiek waarbij de verruiming van meerwaarde wordt bevonden.

Verruiming 9: Verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED-strafbepalingen

- Uitvoeringspraktijk: de verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED-strafbepalingen lijkt niet algemeen bekend te zijn binnen de strafrechtketen. Daarbij blijkt de prevalentie van zaken op grond van WED-strafbepalingen in de praktijk erg laag waardoor de verruimde mogelijkheid bij een gering aantal zaken kan worden benut. De verwachting is desalniettemin dat deze verruiming de opsporing, vervolging en afdoening van financieel-economische zaken binnen de WED zou kunnen bevorderen doordat met de intrede van deze strafverzwarende omstandigheid meer opsporingsbevoegdheden beschikbaar zijn gekomen in dergelijke zaken.
- Effectiviteit: sinds 2013 is jaarlijks een gering aantal zaken over (een selectie van) WED-delicten bij het OM ingestroomd. Alleen in 2016 en 2017 ligt het aantal zaken rond de veertig. De overige jaren is de instroom van dergelijke delicten (aanzienlijk) kleiner. Deze (tijdelijke) toename kan mogelijk worden toegeschreven aan het project 'Niet-melders' waarin zaken tegen poortwachters over het niet-melden van ongebruikelijke transacties door verschillende partijen werden opgepakt, om de naleving van de Wwft te bevorderen.[4] Uit de nulmeting, die ten tijde van het project 'Niet-melders' is uitgevoerd, blijkt dat destijds door ketenpartners werd verwacht dat de wetswijziging vooral een positieve bijdrage zou leveren aan de aanpak van niet-melders onder de Wwft, door de uitbreiding van opsporingsbevoegdheden.
- Doelbereik: door de lage prevalentie van zaken over WED-stafbepalingen kan niet worden vastgesteld of de Wet Finec daadwerkelijk langdurig heeft bijgedragen aan het verbeteren van de opsporing en vervolging of het adequater dan wel zwaarder bestraffen van een gewoonte maken van het plegen van economische delicten.

Verruiming 10: Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld (art. 323a Sr)

- Uitvoeringspraktijk: de strafbaarstelling van misbruik van gemeenschapsgeld, ex artikel 323a Sr lijkt niet algemeen bekend te zijn bij de strafrechtpartijen. De verruiming lijkt in de praktijk slechts in beperkte mate invloed te hebben op de uitvoeringspraktijk. Een mogelijke reden hiervoor is dat deze strafbaarstelling vooral van meerwaarde is in zaken waarin geen schriftelijke verslaglegging van het doel van de gelden aanwezig is. In zaken waarin de doelen van de gelden wel schriftelijk zijn vastgelegd kan tegen misbruik van gelden opgetreden worden op grond van artikel 225 Sr, valsheid in geschrifte. Doordat het doel van gelden veelal is vastgelegd, is de toegevoegde waarde van deze verruiming gelimiteerd tot een specifiek type (en klein aantal) zaken. De verwachting is dat de mogelijkheden voor benutting van deze strafbaarstelling (nog) niet volledig worden benut. Dat de strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgelden aansluit bij de internationale verplichtingen die voortvloeien uit het UNCAC-verdrag,[5] wordt in de strafrechtketen als positief ervaren.
- Effectiviteit: in de periode 2010-2021 is een zeer beperkt aantal zaken over misbruik van gemeenschapsgeld (art. 323a Sr) bij het OM ingestroomd. In de meeste jaren gaat het om minder dan 10 zaken. Ook het aantal zaken over misbruik van gemeenschapsgeld ex art. 323a Sr dat jaarlijks door de rechter is afgedaan is daardoor zeer laag.
- Doelbereik: door de lage prevalentie van zaken over misbruik van gemeenschapsgeld op grond van artikel 323a Sr, kan niet worden vastgesteld dat deze wetswijziging een bijdrage levert aan het adequater (zwaarder) bestraffen van dergelijke delicten. Deze bevindingen sluiten aan bij de bevindingen uit de nulmeting: destijds is geconstateerd dat de noodzaak voor de wetswijziging niet werd gezien, omdat de mogelijkheden voor een strafrechtelijke aanpak van voor de wetswijziging toereikend werden gevonden.

[4] Openbaar Ministerie (2017). *Advocaat gehoord voor niet melden ongebruikelijk transactie.* Geraadpleegd via: https://www.om.nl/actueel/nieuws/2017/05/01/advocaat-gehoord-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transactie.
[5] United Nations (2004). *United Nations Convention Against Corruption.* New York: Office on Drugs and Crime.

S.4 Concluderend en reflecterend

De Wet Finec omvat een tiental, verschillende verruimingen waarmee is beoogd de mogelijkheden tot opsporing, vervolging en preventie van financieel-economische criminaliteit te verruimen. De uitvoeringspraktijk van de diverse verruimingen, maar ook de effectiviteit en de mate van doelbereik van de veelsoortige verruimingen blijken sterk uiteen te lopen.

Hoewel de uitvoeringspraktijk, effectiviteit en het doelbereik van de individuele verruimingen verschilt, is het meer algemene beeld dat de verruimingen op draagvlak binnen de strafrechtketen kunnen rekenen. Het merendeel van de verruimingen wordt beschouwd als een positieve toevoeging aan de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit aan te pakken. De belangrijkste kanttekening daarbij is dat de verruimingen veelal van meerwaarde zijn voor zeer specifieke, relatief weinig voorkomende, casuïstiek. Dat maakt de verruimingen niet minder waardevol, maar het tempert wel de mate waarin de verruimingen daadwerkelijk bijdragen aan het beperken van de aantrekkelijkheid van financieel-economische criminaliteit en het verminderen van de maatschappelijke schade.
Deze kanttekening geldt niet voor twee van de verruimingen: de snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming van verschoningsgerechtigde stukken en de strafmaatverzwaring witwassen. De verkorting van de termijnen in de beklagprocedures heeft door het wettelijke verplichte karakter van de verruiming een breder bereik. Ook het (potentiële) toepassingsbereik voor de strafmaatverzwaring witwassen is breder doordat jaarlijks enkele duizenden witwaszaken bij het OM instromen.

De bijdrage van de tien verruimingen aan de beoogde doelen van de verruimingen is inzichtelijk gemaakt aan de hand van de beleidstheorie en de bijbehorende indicatoren die in de nulmeting in 2017/2018 [6] zijn opgesteld. Doordat het merendeel van de verruimingen (voornamelijk) benut wordt in specifieke casuïstiek, is de omvang van de data op de indicatoren beperkt gebleken. Bijgevolg limiteert de lage prevalentie op de indicatoren de mogelijkheden om op basis van de cijfermatige ontwikkelingen betrouwbare conclusies te trekken over de effectiviteit en het doelbereik van de verruimingen. De conclusies uit het registratieonderzoek moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Het algemene beeld over de effectiviteit en het doelbereik dat, met enige voorzichtigheid, uit het onderzoek naar voren komt is drieledig. Ten eerste zijn met de inwerkingtreding van enkele verruimingen de opsporingsmogelijkheden wettelijk vergroot. Dit geldt voor de snellere beklagprocedure tegen verschoningsgerechtigde stukken, de actualisatie en strafmaatverzwaring van ambtelijke corruptie, de actualisatie en strafmaatverzwaring van niet-ambtelijke corruptie, de strafmaatverzwaring van witwassen en de verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED-strafbepalingen. De mate waarin de verruiming van de opsporingsmogelijkheden daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het vergroten van de pakkans (van de betreffende delicten) is op basis van het onderzoek onzeker: de cijfermatige ontwikkelingen bieden daar geen aanknopingspunten voor.
Ten tweede zijn met de beperking van de kostenaftrek de mogelijkheden voor aftrek van criminele kosten (die gemaakt zijn ter verkrijging van crimineel verkregen voordelen) beperkt bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de praktijk blijkt echter geen noodzaak gevoeld te worden om deze mogelijkheid te benutten door de (gepercipieerde) verandering van reparatoir naar punitief karakter van de kostenaftrek. Een bijdrage van deze verruiming aan het verminderen van criminele winsten is in dit onderzoek niet gevonden.
Ten derde beoogt het merendeel van de verruimingen bij te dragen aan meer adequater, dat wil voornamelijk zeggen zwaarder, bestraffen van (de betreffende vormen van) financieel-economische criminaliteit. De enige verruimingen die hier niet op gericht zijn, zijn de snellere beklagprocedure tegen inbeslagneming van verschoningsgerechtigde stukken en de beperking kostenaftrek. Om te kunnen spreken van een ontwikkeling richting meer adequaat straffen zouden de gemiddelde straffen voor ambtelijke corruptie (art. 363 Sr), niet-ambtelijke corruptie (art. 328 Sr) en witwassen (art. 420bis, 420quater en 420ter Sr) gestegen moeten zijn, al dan niet gecombineerd met een toename in het aantal zaken. De verzwaring van het gewoonte maken van het overtreden van WED-strafbepalingen zou eveneens moe-

[6] Wilms, P., Van der Veen, S., Kluft, S. & Huisman, W. (2018). *Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit*. Den Haag: APE Onderzoek en advies.

ten resulteren in hogere straffen. Uit de strafbaarstelling van witwassen in uitvoering van beroep of bedrijf (art. 420ter lid 2 Sr) en misbruik van gemeenschapsgeld (art. 323s Sr) zouden (ten minste enigszins substantiële aantallen) veroordelingen op grond van deze artikelen moeten voortvloeien. In de praktijk blijken deze ontwikkelingen bij een groot deel van deze verruimingen niet zichtbaar te zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet Finec; niet-ambtelijke corruptie en witwassen zijn hier de uitzondering op. Bij niet-ambtelijke corruptiezaken nemen, hoewel het om relatief kleine aantallen gaat, het aantal veroordelingen en de strafzwaarte toe na 2015. Ook het aantal veroordelingen en de duur van de opgelegde vrijheidsstraffen voor schuldwitwassen (art. 420quater Sr) en de boetes voor opzetwitwassen (art. 420bis Sr) zijn na 2015 gestegen. Deze stijgende trends lijken echter vooral toegeschreven te kunnen worden aan andere ontwikkelingen en niet zozeer aan de inwerkingtreding van de Wet Finec. De zelfstandige bijdrage hieraan van de Wet Finec is onzeker, omdat de Wet Finec inwerking is getreden in een periode waarin de maatschappelijke en politieke aandacht voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit toenam. Daarbij heeft de Rijksoverheid in de periode 2010-2021 vijf maal extra gelden beschikbaar gesteld om de strafrechtelijk aanpak van criminele winsten te bevorderen. Deze middelen zijn de capaciteit binnen de strafrechtketen, de opbouw van de vereiste expertise en daarmee de strafrechtelijke aanpak van financieel-economische criminaliteit volgens de ketenpartners ten goede gekomen.

Al met al blijkt het merendeel van de verruimingen een zinvolle toevoeging aan de mogelijkheden tot opsporing, vervolging en preventie van financieel-economische criminaliteit. De bijdrage van de verruimingen aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit is echter vooral gelegen in het vergroten van de opsporingsmogelijkheden en daarmee de potentie om de pakkans te vergroten voor specifieke casuïstiek. De mate waarin de verruimingen van de Wet Finec in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk hebben bijgedragen aan adequater (zwaarder) straffen en verminderen van winsten van financieel-economische criminaliteit, lijkt echter relatief klein. Hoewel het onderzoek niet wijst op knelpunten in de capaciteit en kennisontwikkeling in de uitvoeringspraktijk, lijkt de strafrechtelijke aanpak van financieel-economische criminaliteit de afgelopen jaren vooral te zijn gestimuleerd door de aanvullende financiële middelen, die de capaciteit en expertiseontwikkeling in de strafrechtketen voor opsporing, vervolging en afdoening van deze casuïstiek ten goede kwamen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl