Afzender
Staf Korpsleiding - Juridische Zaken
juridische-zaken.sk@politie.nl

Ministerie voor Rechtsbescherming
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Rubricering
Niet Vertrouwelijk

Datum	22 september 2025	**Behandeld door**	Juridische Zaken
Ons kenmerk	[redacted]	**Kopie aan**	-
Uw kenmerk	[redacted]	**Bijlage(n)**	-

Onderwerp Consultatieadvies ontwerpwetsvoorstel Implementatiewet Confiscatierichtlijn

Geachte mevrouw [redacted]

Met uw brief van 11 juli jl. gaf u mij de gelegenheid een reactie te geven op een conceptvoorstel voor een *Implementatiewet van de EU-Richtlijn (EU) 2024/1260 van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen* (Confiscatierichtlijn). Graag maak ik daarvan gebruik.

Het wetsvoorstel

Met de voorgestelde Implementatiewet worden in Nederland de wettelijke regels met die in de verdere Europese Unie geharmoniseerd als het gaat om bevriezing, confiscatie, beheer en eventuele executie van vermogensbestanddelen die in verband staan met criminaliteit. Dit brengt een aantal wijzigingen met zich mee. Zo wordt de samenwerking tussen de nationale bureaus voor ontneming van vermogensbestanddelen (Asset Recovery Office, ARO) binnen de Europese Unie versterkt en in omvang zullen hun werkzaamheden gaan toenemen. Onmiddellijk optreden in een ander land is soms noodzakelijk. Voortvarend optreden is ook nodig bij voorwerpen met een snelle waardevermindering, als bewaarkosten onevenredig hoog worden of het beheer onevenredig veel lasten met zich meebrengt. Ook wordt de verbeurdverklaring voor meer voorwerpen dan nu mogelijk gemaakt, zoals bij een koppeling aan de waarde van de opbrengst van strafbare feiten of in het geval moedwillig ter verhulling voorwerpen aan een ander in bezit of eigendom zijn gebracht. Verder wordt voor de gehele EU een uitbreiding met een – ook voor Nederland nieuwe - rechtsfiguur van de maatregelen geïntroduceerd, de ‘confiscatie van voorwerpen zonder voorafgaande veroordeling’ en ‘vervallenverklaring aan de Staat’.

Algemeen

De politie ziet het als een zeer waardevolle ontwikkeling dat met de wettelijke verankering van de Confiscatierichtlijn voor landen in de Europese Unie een verdere bijdrage wordt geboden om met passende instrumenten het afpakken van crimineel verworven bezit te bestrijden.[1] Het schijnbaar onaantastbaar zijn van crimineel verworven bezit kan met deze beoogde wetgeving worden aangepakt, ook als de verdachte op dat moment nog niet geheel zichtbaar is voor de opsporing. Daarnaast biedt het

[1] Zie ook het recent verschenen Jaaroverzicht Criminele Geldstromen 2024 van het OM
https://static1.squarespace.com/static/574ed613b654f9622c9dbf0e/t/68a330293f1dda394f5caa6b/1755525170748/1755519875201.pdf

wetsvoorstel de grondslag om het ARO een definitieve landelijk verankerde plek te bieden inclusief de daarvoor benodigde bemensing.

Een heldere wet en memorie van toelichting kan voor ook onze politiemedewerkers duidelijke handvatten bieden over het werkproces van in beslagname, bevriezing, beheer en vervreemding. Uit de ontwerpmemorie valt op te maken dat consequenties ten aanzien van dit werkproces als het ware automatisch geborgd is onder het LBA, onderdeel van het Openbaar Ministerie. De politie voorziet echter ook een taakverzwaring in het proces bij de Ketenbeslaghuizen.

De onderdelen van het wetsvoorstel geven de politie aanleiding tot de volgende overwegingen en adviezen.

1. Nationale bureaus voor ontneming van vermogensbestanddelen (ARO)

Het Asset Recovery Office (ARO) zoekt op verzoek van het buitenland naar vermogen van verdachten in Nederland. Voorts worden vanuit ARO verzoeken van Nederlandse opsporingsdiensten naar het buitenland gestuurd om daar vermogen te traceren. ARO is binnen de Nederlandse politie ondergebracht bij het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) in de eenheid Den Haag. De afdeling werkt nationaal ten behoeve van alle politie-eenheden en voor de bijzondere opsporingsdiensten.

Door de met de Implementatiewet beoogde intensivering van de Europese samenwerking krijgt het werk van ARO een sterke impuls om zo de slagkracht van de bevriezing en confiscatie binnen Europa verder te vergroten. De enerzijds te verwachten groei in schaalgrootte en daarnaast het in de praktijk veelal vereist direct opvolgend (‘onmiddellijk’) optreden met in acht te nemen termijnen vergen tezamen een goede inrichting en doorontwikkeling van de onderdelen van het openbaar ministerie (OM) en de politie. In een nog vast te stellen ministeriele Regeling worden de randvoorwaarden voor een goed werkende uitvoering van werkzaamheden nader geduid. Politie en OM treden graag met u in overleg om aan de hand van de randvoorwaarden adequaat invulling te kunnen geven aan de voorbereiding van de benodigde organisatorische wijzigingen.

2. Confiscatie van voorwerpen uit enig misdrijf

Een deel van de criminele geldstromen binnen de (internationaal) georganiseerde criminaliteit blijft voor de overheid nog moeilijk om met het afpakken en veiligstellen vat op te krijgen. Daarom is het ook voor de politie bij de inzet van financiële opsporing van belang dat ingespeeld kan blijven worden op de zich steeds snel ontwikkelende vormen van criminaliteit. De digitale criminaliteit ontwikkelt zich snel en daarmee bestaat de zorg of de nu voorgestelde maatregelen voldoende zullen zijn toegerust op de steeds door ontwikkelende realiteit. De maatschappelijke trends wijzen daarbij op een grote vermenging van onder- en bovenwereld en de aanpak van criminaliteit is daarmee complex en vraagt veel capaciteit. Genoemd kunnen worden de zogeheten *trade based moneylaundering*, op derdenbetalingen en het *cash* compensatie model. Deze ontwikkelingen vinden plaats in een internationaal netwerk met verhuld vermogen, het gebruik van valse documenten en misbruik van rechtspersonen. Verder wordt in cybercrimezaken het oorspronkelijke crimineel verkregen vermogen immers veelal geherinvesteerd in cryptovaluta, waarna het soms aanzienlijk in waarde stijgt. Daarmee is het formeel niet meer hetzelfde vermogen, maar vermengt het zich met marktfluctuaties of verdere transacties en bevindt zich mogelijk al in andere *tokens* of *blockchains*.

Innovatieve wetgevingsinstrumenten kunnen daarbij bijdragen aan het afpakken van criminele gelden en ontregelen van deze criminele geldstromen. Ook in gevallen zonder dat sprake is van een verdenking van witwassen kan het immers onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn bij ‘onverklaarbaar vermogen’ te komen tot het effectief onttrekken van crimineel vermogen uit de samenleving.

<u>In de brede opsporingspraktijk</u>
In de opsporingspraktijk wordt in uiteenlopende situaties instrumentarium gemist om te komen tot het

veiligstellen van onverklaarbaar vermogen. Zo worden onder verdachte omstandigheden goederen aangetroffen in woningen, waarbij geen concreet persoon als eigenaar of bezitter kan worden geïdentificeerd. Of nieuwe bewoners vinden in de tuin een kist met geld, bouwvakkers ontdekken bij een renovatie een grote som geld in de kruipruimte etc. Maar ook 'verhuld vermogen' dat bij derden is 'gestald' of geïnvesteerd in objecten als bijvoorbeeld luxe jachten, auto's en woningen kan onderwerp worden van deze confiscatieprocedure. In de praktijk komen ook situaties van verdachte bancaire (internationale) transacties, verstrengeling met legale bedrijven, en de rol van bepaalde buitenlandse investeerders naar voren, waarbij uit de feiten en omstandigheden blijkt dat de herkomst van de gelden tot criminele activiteiten is te herleiden. Kortom, in diverse situaties in de politiepraktijk kunnen signalen aanleiding geven tot het verrichten van veelal complex (nader) onderzoek met het oog op de nu voorliggende aanvullende wettelijke maatregelen van de confiscatie van voorwerpen zonder voorafgaande veroordeling en vervallenverklaring aan de Staat.

Objectconfiscatie
Ter onderscheiding van de zogeheten '*waardeconfiscatie*', de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel die betrekking heeft op de opbrengsten van strafbare feiten en gekoppeld aan de veroordeling voor een strafbaar feit, ziet de confiscatie van voorwerpen op voorwerpen met een criminele herkomst, '*objectconfiscatie'*, die op zichzelf legaal in het maatschappelijk verkeer kunnen (blijven) circuleren.

Anders dan het eerder ingetrokken nationale wetsvoorstel voor een *Wet confiscatie criminele goederen* - waarover de politie in 2022 een advies uitbracht [2] - voorziet dit te implementeren wetsvoorstel niet in een civielrechtelijk maar in een strafrechtelijke regeling, met strafrechtelijke waarborgen. Daarmee zijn ook eerdere vraagstukken die aan een civielrechtelijk construct verbonden op de achtergrond gekomen. Inhoudelijk zijn er echter vergelijkbare kenmerken, maar het eerder verkozen vereiste van een drempelbedrag (> € 25.000, -) wordt niet langer in de wet opgenomen. Gelet op de complexiteit van een benodigd onderzoek is echter te voorzien dat dit in de praktijk toch zal zien op voorwerpen met een substantiële waarde.

Door verder nu te kiezen voor een strafrechtelijke bewijsstandaard met bestaande strafrechtelijke waarborgen kan deze confiscatieprocedure nevengeschikt zijn; en dus vooraf, tegelijk of volgend op een strafvervolging plaatsvinden. Ter vermijding van dubbele of tegenstrijdige beslissingen zijn in bepaalde gevallen mededelingsplichten opgenomen. Verder valt op dat sprake is van de keuze van een beslagvereiste. Niet duidelijk wordt op welke gronden een inbeslagneming van vervangende bestandsonderdelen niet eerst kan plaats vinden *na* het vorderen en uitspreken van een confiscatie van een voorwerp. Het advies is dit alles in heroverweging te nemen en daarover in de memorie duidelijkheid te bieden.

Bewijslastverdeling
Het nu voorliggend tekstvoorstel vereist dat het voorwerp in beslag is genomen en sluit - als het ziet op bewijs van de criminele herkomst van een voorwerp (zaken en vermogensrechten) - aan op de bewijslast zoals die bekend is in witwaszaken: 'een voorwerp (on)middellijk afkomstig uit enig misdrijf'. In de ontwerpmemorie wordt bij het nieuwe artikel 582 tweede lid Wetboek van Strafvordering toegelicht hoe in deze specifieke situaties een *evenredige* bewijslastverdeling in de praktijk tot uitwerking moet komen. Er wordt ook gewezen op het feit dat bij een gerechtvaardigd bewijsvermoeden de zich meldende belanghebbende de aannemelijkheid van de rechtmatige herkomst daarvan dient aan te tonen, met een verklaring die 'concreet, *verifieerbaar* en niet op voorhand hoogstwaarschijnlijk' is. De politie spreekt daarbij uitdrukkelijk het advies uit in de memorie van toelichting te verduidelijken dat het achterwege laten van in de gegeven situatie cruciale informatie door de betreffende belanghebbende (concrete en verifieerbare verklaring) welke een bepalende factor is in het kunnen verifiëren van bewijs, niet moet leiden tot de conclusie dat wettig en overtuigend bewijs voor genoemd bestanddeel zou ontbreken. Uiteindelijk zal de rechtspraktijk moeten gaan uitwijzen of deze normering voldoende handvatten kan bieden en vorderingen tot confiscatie van voorwerpen (en vervallenverklaring aan de Staat) inderdaad

[2] Zie Brief van de korpschef aan de Minister van 7 februari 2022, uw kenmerk 3616553 en ons kenmerk 2022 - 0014101.

tot substantiële succesvolle rechterlijke beschikkingen zal kunnen leiden.

Belanghebbende
De ontwerpmemorie vermeldt dat als belanghebbenden bij het voorwerp in beeld zijn, de vordering aan hen wordt betekend. Voor de vraag wie belanghebbende precies is, wordt in het wetsvoorstel echter niet uitdrukkelijk uitgewerkt en kan de mate van het getroffen zijn in het eigen belang en de nauwe betrokkenheid bij het vermogen relevant zijn. Het advies is daarover in de memorie van toelichting nadere verduidelijking te bieden. De praktijk zal moeten uitwijzen wie telkens exact belanghebbende kan zijn, en wat daarvoor door de opsporing aan notificatie moet worden ondernomen om dit in voldoende mate als 'bekende belanghebbende' in beeld te krijgen.

Opsporingsbegrip
Instemmend kan worden geconstateerd dat er gekozen is voor de verduidelijking die in de lijn van het opsporingsbegrip in artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering wordt doorgevoerd in de artikelen 141 en 142, eerste lid (door "opsporing van strafbare feiten" te vervangen door "opsporing") en ook in artikel 181, eerste lid ("opsporing van een strafbaar feit" vervangen door "opsporing"). Daarmee wordt verduidelijkt dat geen misverstand bestaat over de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren of een rechter-commissaris om te beslissen strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden uit te oefenen die zien op voorwerpen die in aanmerking komen voor deze nieuwe maatregelen van vervallenverklaring van de Staat of confiscatie van voorwerpen, terwijl het onderzoek (nog) geen opsporing van strafbare feiten betreft.

3. Vervallenverklaring aan de Staat

Na aanvang vervolging
Het voorstel beperkt bij de maatregel tot het uitspreken van de vervallenverklaring aan de Staat tot die situaties dat een *eerder aangevangen* vervolging niet kan worden voortgezet. De ontwerpmemorie benoemd dat de nevengeschiktheid met de keuzemogelijkheid voor de officier van justitie tot uitdrukking komt bij enerzijds een procedure tot confiscatie of het instellen van een strafvervolging, of een combinatie van die twee procedures. Uit het samenstel van de maatregelen en de voorwaarden wordt in de ontwerptekst van artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht en de ontwerpmemorie niet direct tot uitdrukking gebruikt wat maakt dat de maatregel vervallenverklaring aan de Staat niet gevorderd kan worden in de aan een vervolging *voorafgaande* opsporingsfase, waarbij tegen een bekende verdachte nog geen dagvaarding of strafbeschikking is uitgevaardigd. Anderzijds wordt bij de maatregel confiscatie gesproken over het feit dat deze kan worden opgestart zonder een strafvervolging en los van 'de strafzaak'. Ook beperkt een koppeling met de systematiek van een verbeurdverklaring ook het tijdvak waarvoor de vordering van toepassing is. Het advies in de memorie van toelichting daarover ter verduidelijking een nadere toelichting op de redengeving voor de te maken keuzes, het gemaakte onderscheid en de definitiebepaling van de in deze gehanteerde term vervolging op te nemen.

In geval van vlucht
In de ontwerpmemorie wordt aangegeven dat het niet nodig wordt geacht om vervallenverklaring aan de Staat mogelijk te maken in het geval van vlucht van de verdachte, omdat artikel 280 Wetboek van Strafvordering voldoende ruimte biedt de behandeling van de zaak buiten de afwezigheid van de verdachte de (straf)zaak af te ronden. Feit is echter dat verdachten in toenemende mate zich schuilhouden in die jurisdicties waar (soms ondanks een goede rechtsverhouding) de daadwerkelijk toepassing van de rechtsgang in de vorm van het opvolgen van verzoeken tot rechtshulp op z'n minst problematisch is. Om een in het buitenland verblijvende verdachte in Nederland te kunnen vervolgen (al dan niet bij verstek) is het uitreiken van een dagvaarding van belang en voor het uitwinnen van beslag dan wel uitzitten van de strafzaak is het betekenen van een definitief (onherroepelijk) vonnis van belang. Daar waar dat niet lukt (ofwel door die buitenlandse mogendheid geen uitvoering wordt gegeven) staat de opsporing en vervolging met lege handen. Nu de Confiscatierichtlijn mogelijkheden biedt om, ten aanzien van vermogensobjecten ondanks de vlucht van de verdachte en het daarmee onbereikbaar zijn voor opsporing en vervolging gebruik te kunnen maken van dit instrument vervallenverklaring wordt

daardoor tenminste het ongebreidelde crimineel bezit voorkomen. Wanneer de wetgever daarvan afziet en de vervolging om die reden vervolgens toch niet kan worden voortgezet, is zowel de vluchtende verdachte strafrechtelijk in sommige gevallen 'onaantastbaar' en dan ook tevens zijn criminele bezit in Nederland. Het advies is in overweging te nemen of een uitbreiding van het nieuwe artikel 36g tweede lid van het Wetboek van Strafrecht op genoemde grond (toch) niet bijdraagt aan een meer effectieve mogelijke inzet van de maatregel vervallenverklaring aan de Staat.

4. Verbeurdverklaring rechtsbescheiden

In de artikelsgewijze toelichting onderdeel B (wijziging artikel 33b Wetboek van Strafrecht) wordt gesproken over verbeurdverklaring van voorwerpen en toegelicht dat daaronder ook worden verstaan de rechtsbescheiden waaruit eigendom of andere rechten ten aanzien van goederen blijken. Als voorbeeld wordt gegeven de eigendoms- en aankoopbewijzen van een auto. In de toelichting wordt nog verder niet ingegaan op de menigmaal in de opsporingspraktijk opkomend vraagstuk van mogelijk verschoningsrechtelijk materiaal ('geheimhouder stukken). Het advies is in de memorie van toelichting aandacht te geven aan de relatie tot dit vraagstuk in het licht van de verbeurdverklaring.

Uitvoeringseffecten

Onderzoeken die zien op de twee nieuwe maatregelen zouden in aanzienlijke mate beslag kunnen leggen op de capaciteit van de opsporing en invloed hebben op de vereiste prioritering in zaken die de politie onderhanden heeft. Het tijdig bloot kunnen leggen van vaak complexe (internationaal) verhullende eigendomsconstructies in gevallen als hier aan de orde is niet in alle gevallen gegarandeerd. Voor een confiscatieprocedure zal ten behoeve van het openbaar ministerie voldoende concreet feitenmateriaal beschikbaar dienen te zijn om aan te kunnen tonen dat een voorwerp een criminele herkomst heeft. E.e.a. impliceert kortom dat de te verwachten omvang en opbrengst van voor de procedure geschikte zaken sterk afhankelijk zal zijn van de mate waarin de politie voor deze categorie zaken voldoende extra capaciteit beschikbaar kan hebben om deze informatie te verzamelen en veredelen. Van de omvang van de door de politie aan te leveren zaken is daarom voor de uitvoeringseffecten van de werkprocessen die leiden tot de twee maatregelen van confiscatie van voorwerpen en vervallenverklaring aan de Staat ook lastig nu al een schatting te maken. Naar verwachting zal het OM met de opsporingsinstanties in de eerste periode gerichte selecties maken welke zaken zich kunnen gaan lenen voor deze nieuwe procedures. Het advies is deze nieuwe bevoegdheden aan de hand van de Invoeringstoets te zijner tijd ook op impact te evalueren.

Voor de werkzaamheden van ARO is in een eerdere consultatiereactie in 2019 in dit verband aangegeven dat het een waardevolle bijdrage aan de opsporing is dat bevriezing en confiscatie ook in andere landen van de Europese Unie eenvoudiger toepasbaar wordt. [3] Tegelijk is opgemerkt dat het gelet op de financiële infrastructuur van Nederland niet ondenkbaar dat meer verzoeken uit het buitenland in behandeling worden genomen. Het was en is te voorzien dat ook de politie samen met het openbaar ministerie frequenter verzocht wordt om (steun)bevoegdheden in te zetten. Voor de ARO is inmiddels recent door Bureau Impactanalyse onderzoek verricht, in het bijzonder naar de structurele werklasteffecten. U heeft in een afzonderlijk verzoek gevraagd om een Uitvoeringstoets te verrichten ten aanzien van de beoogde wetswijziging. In een afzonderlijke reactie zal de politie ingaan op de inderdaad te voorziene incidente en structurele uitvoeringseffecten.

Tot slot

Met de uitbreiding van deze mogelijkheden wordt naar verwachting in Europees verband intensiever onderling tussen de bevoegde autoriteiten samengewerkt om tijdig crimineel vermogen te traceren en te bevriezen, zodat met een uitgebreidere 'gereedschapskist' aan bevoegdheden gekomen kan worden tot het daadwerkelijk afpakken van crimineel vermogen, ook soms in gevallen dat er geen strafrechtelijke

[3] Brief van de korpschef van 29 juli 2019, uw kenmerk 2575551, ons kenmerk 2019-009504.

veroordeling mogelijk is. Het wetsvoorstel draagt kortom ook voor de politie bij aan de opsporing van de vele vormen van financiële en ondermijnende criminaliteit in complexe structuren met veelal ook internationaal aspecten. Verwijzend naar bovenstaande adviezen hoop ik dat die opsporing daarmee daadkrachtig kan worden versterkt.

Hoogachtend,
De korpschef van politie, namens deze
[redacted]

[redacted]
plaatsvervangend politiechef Landelijke eenheid Opsporing en Interventies
Landelijk portefeuillehouder Specialistische Opsporing