20251023.020.0002

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum 21 oktober 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling,advisering en toetsing
Ons kenmerk [redacted]
Onderwerp Advies inzake wetsvoorstel implementatie confiscatierichtlijn

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw [redacted]

Bij brief van 11 juli 2025 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PbEU 2024, L 1260). In navolging van de memorie van toelichting wordt de te implementeren Richtlijn (EU) 2024/1260 hierna aangeduid als Confiscatierichtlijn. De Confiscatierichtlijn bevat minimumvoorschriften voor het opsporen, identificeren, bevriezen, confisqueren en beheren van goederen in het kader van procedures in strafzaken (artikel 1 Confiscatierichtlijn).

Het College vindt dat misdaad niet mag lonen. Criminelen die beschikken over hoge criminele winsten schuwen het niet om legale dienstverleners en soms ook ambtsdragers te beïnvloeden of onderdrukken. Zij bedreigen en ondermijnen daarmee de rechtsstaat. Waar dat redelijkerwijs mogelijk is, wil het openbaar ministerie daarom graag criminele winsten afpakken. De Nederlandse autoriteiten moeten hiervoor vaak samenwerken met buitenlandse autoriteiten. In een geglobaliseerde samenleving is het verplaatsen van vermogen van het ene land naar het andere immers steeds eenvoudiger geworden. Het College is daarom ook positief dat met de Confiscatierichtlijn de samenwerking tussen Europese autoriteiten bij de ontneming van crimineel vermogen wordt bevorderd, en dat de mogelijkheden om ondermijnende en financieel-economische criminaliteit aan te

20251023.0209.0003

pakken worden uitgebreid. In het bijzonder is het College verheugd dat dit wetsvoorstel de introductie bevat van de maatregel tot confiscatie van voorwerpen die afkomstig zijn uit enig misdrijf, zonder dat daarvoor van een veroordeling van een verdachte voor dit misdrijf is vereist. Voor een dergelijke procedure – ook wel bekend als non conviction based confiscation of kortweg NCBC – pleit het openbaar ministerie al enige jaren.

In dit consultatieadvies wil het College enkele vragen stellen en opmerkingen maken bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Confiscatierichtlijn. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen het advies in drie delen op te delen. Het eerste deel ziet op de wijzigingen inzake de regels over de samenwerking tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen. Het tweede deel gaat over de introductie van de maatregelen tot vervallenverklaring aan de staat en tot confiscatie van een voorwerp. In het derde deel wordt een inschatting gemaakt van de consequenties die het wetsvoorstel gaan hebben voor de werkzaamheden van het openbaar ministerie.

1. Asset Recovery Office

Verhouding tussen openbaar ministerie en het Asset Recovery Office
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om een nieuwe titel toe te voegen aan het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Daarin worden nadere regels gegeven over de Europese samenwerking tussen bureaus voor ontneming van vermogensbestanddelen (hierna in navolging van de memorie van toelichting: Asset Recovery Offices (ARO)). In de memorie van toelichting wordt uitgewerkt dat ter implementatie van de Confiscatierichtlijn in een ministeriele regeling het Nederlandse ARO zal worden ondergebracht bij een landelijke eenheid van de politie – mogelijk het internationaal rechtshulpcentrum van de politie. Naast dit 'politie ARO' is er ook binnen het functioneel parket een afdeling die zich bezig houdt met de ontneming van vermogensbestanddelen en de Europese en internationale samenwerking daarbij. Dit 'justitieel ARO' heeft ook een rol bij de uitvoering van artikel 5 Confiscatierichtlijn, maar wordt gezien de memorie van toelichting niet aangewezen als ARO in de zin van deze bepaling. Het College verzoekt de minister om deze keuze nader toe te lichten.

In het voorgestelde artikel 5.9.5 Sv staat dat de opsporingsambtenaren van de politie hun werkzaamheden voor het ARO uitvoeren onder het gezag van de officier van justitie. Het College waardeert dat de verhouding tussen het openbaar ministerie en het 'politie ARO' wordt verduidelijkt. Gezien het gezag van de officier van justitie over de werkzaamheden van de 'politie ARO' ligt het echter vervolgens minder voor de hand om – zoals in de memorie van toelichting wordt gedaan – te spreken over een 'justitieel ARO' dat het 'politie ARO' ondersteunt. Het in artikel 5.9.5 Sv bedoelde gezag brengt naar het oordeel van het College eerder mee dat

20251023.020.0004

de officieren van justitie (en andere medewerkers) bij het 'justitieel ARO' de kaders stellen voor de werkzaamheden van het 'politie ARO', sturing geven aan de onderzoeken die worden uitgevoerd en de rechtmatigheid van de informatievergaring bewaken. Het College acht het wenselijk dat deze verhouding in de memorie van toelichting correct wordt omschreven.

Het is de bedoeling van het College dat officieren van justitie die werkzaam zijn bij het functioneel parket het gezag uit te oefenen over de werkzaamheden van het ARO. Deze taak past goed bij de werkzaamheden van het onder andere in financieel-economische criminaliteit gespecialiseerde functioneel parket. Het College acht het daarbij wenselijk dat er een duidelijke wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de officieren van justitie bij het functioneel parket om het gezag uit te oefenen over de opsporingsambtenaren bij het ARO. Op grond van artikel 9, derde lid, Sv is de officier van justitie bij het functioneel parket belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing tot de taken van de bijzondere opsporingsdiensten behoort. In artikel 148b wordt vervolgens bepaald dat de officier van justitie bij het functioneel parket ook belast is met de opsporing van deze feiten. De opsporingsambtenaren bij het ARO zijn echter werkzaam bij de politie, en niet bij de bijzondere opsporingsdiensten. Ook hebben de werkzaamheden van het ARO een bredere strekking dan alleen de opsporing die tot de taken van de bijzondere opsporingsdiensten behoren. Het College acht het wenselijk als in de wet wordt vastgelegd dat de officieren van justitie werkzaam bij het functioneel parket ook het gezag kunnen uitoefenen over de opsporingshandelingen van opsporingsambtenaren werkzaam bij de politie, in ieder geval voor zover deze werkzaam zijn bij het ARO.

Spontane informatieverstrekking

De opsporingsambtenaren die werken bij de politie ARO krijgen de bevoegdheid om zelfstandig informatie op te vragen bij ARO's in andere EU-lidstaten (artikel 5.9.2 Sv), en zelfstandig informatie te verstrekken indien ARO's uit andere lidstaten daarom verzoeken (artikel 5.9.3, eerste lid, Sv). Het valt daarbij op dat in het wetsvoorstel niets wordt geregeld over de spontane verstrekking van relevante informatie door het Nederlandse ARO, terwijl de lidstaten gezien artikel 9, derde lid, Confiscatierichtlijn wel de nodige maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat het ARO zonder verzoek informatie kan verstrekken aan ARO's in andere lidstaten.[1] Het College verzoekt de minister toe te lichten hoe invulling wordt gegeven aan deze richtlijnverplichting, en de wijze waarop dit onder het gezag van de officier van justitie kan plaatsvinden.

---

[1] Artikel 9, derde lid, Confiscatierichtlijn ontbreekt ook in de transponeringstabel.

20251023.0209.00005

Vorderen van gegevens
De opsporingsambtenaren bij het ARO moeten, als een ARO in een andere EU-lidstaat daarom verzoekt, ook informatie verstrekken waarover zij nog niet beschikken, zo volgt uit artikel 5.9.3, eerste lid, Sv. In die bepaling staat verder dat de opsporingsambtenaren daarbij niet alle dwangmiddelen of bevoegdheden mogen inzetten. Artikel 126nd Sv valt echter niet onder de uitzonderingen die worden genoemd in het voorgestelde artikel 5.9.3, eerste lid. Het College ziet de toegevoegde waarde om op verzoek daartoe artikel 126nd Sv te laten toepassen door het Nederlandse ARO. Daarmee kan bijvoorbeeld bij een bank informatie worden gevorderd over banksaldo's. Deze informatie is voor de ontvangende ARO onder meer van belang bij het nemen van beslissingen over het uitvaardigen van een Europees bevriezingsbevel, en voorkomt overbodige bevriezingsbevelen. De verplichting om artikel 126nd Sv toe te kunnen passen op verzoek van een buitenlandse ARO lijkt bovendien voort te vloeien uit artikel 9, eerste lid in samenhang bezien met artikel 6, eerste en derde lid Confiscatierichtlijn. Toepassing van artikel 126nd Sv vereist echter wel een vordering van de officier van justitie. Op dit punt is de eerste zin van artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting wat te kort door de bocht: niet elk verzoek tot gegevensverstrekking kunnen opsporingsambtenaren zelfstandig en zonder tussenkomst van de officier van justitie inwilligen. Ook de formulering van artikel 5.9.3 Sv is onduidelijk, met name de zinsnede "kan de inwilliging en de uitvoering van het verzoek plaatsvinden door een opsporingsambtenaar". Tussenkomst van de officier van justitie is voor toepassing van artikel 126nd Sv wel noodzakelijk, en de opsporingsambtenaar mag hierover dus niet zelfstandig beslissen. Het College verzoekt duidelijk vast te leggen dat de vordering van de officier van justitie noodzakelijk blijft bij toepassing van artikel 126nd Sv.

In het verlengde van het voorgaande rijst bovendien de vraag of de bevoegdheid van de officier van justitie om het bevel te geven om gegevens te verstrekken vanwege een verzoek van een buitenlandse ARO een eigen grondslag nodig heeft. Op grond van artikel 126nd Sv mag de officier van justitie immers dit bevel alleen geven bij verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. Bij een verzoek van een buitenlandse ARO bestaat een dergelijke verdenking niet, althans niet bij de Nederlandse autoriteiten. Ook kan het verzoek van het ARO in een andere lidstaat niet zonder meer worden aangemerkt als rechtshulpverzoek als bedoeld in artikel 5.1.1 Sv. Het College verzoekt de minister in het wetsvoorstel uit te werken dat (en onder welke voorwaarden) de officier van justitie vanwege een verzoek daartoe van een ARO uit een andere EU-lidstaat een vordering kan doen tot verstrekking van gegevens aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bepaalde opgeslagen of vastgelegde gegevens.

20251023.020.0006

Voorlopige beslagbeslissing bij Europees bevriezingsbevel
Op grond van artikel 5.9.4 krijgt het ARO de bevoegdheid om in afwachting van een Europees bevriezingsbevel alvast aan personen of instanties te bevelen zich te onthouden van bepaalde handelingen, bepaalde handelingen te verrichten of zorg te dragen voor de opslag en bewaring van bepaalde voorwerpen. Dit bevel mag voor maximaal zeven dagen worden gegeven. Het is de bedoeling dat binnen die termijn de bevoegde autoriteit uit een andere lidstaat een Europees bevriezingsbevel stuurt. Hoewel de Nederlandse autoriteiten gezien artikel 9 Richtlijn 2018/1805 onverwijld, en in beginsel binnen 48 uur, dienen te beslissen of een bevriezingsbevel wordt erkend, is het denkbaar dat er tussen het verlopen van de termijn van zeven dagen en de erkenning van het bevriezingsbevel een gat zit. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de officier van justitie al vooruitlopend op de erkenning van een bevriezingsbevel voorwerpen in beslag kan nemen op grond van artikel 38 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie. Het College acht het inderdaad wenselijk om vooruitlopend op de erkenning van een bevriezingsbevel al een voorwerp in beslag te kunnen nemen, maar betwijfelt of de aangehaalde bepaling daarvoor de grondslag biedt. Deze wet, inclusief de aangehaalde bepaling, ziet immers uitsluitend op de erkenning van confiscatiebevelen. Bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen zijn niet hetzelfde, en Richtlijn 2018/1805 bevat voor beide bevelen een eigen regeling. Het College acht het daarom wenselijk dat een bepaling vergelijkbaar aan artikel 38 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie, wordt toegevoegd aan Titel 5, derde afdeling van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering, die wel specifiek ziet op de erkenning en uitvoering van bevriezingsbevelen.

2. Vervallenverklaring en confiscatie

Toegevoegde waarde van vervallenverklaring en confiscatie
Het College acht het van grote toegevoegde waarde dat de rechter de mogelijkheid krijgt de maatregelen tot vervallenverklaring en confiscatie uit te spreken. Het komt met regelmaat voor dat er in het kader van de opsporing van strafbare feiten voorwerpen worden aangetroffen waarbij er een redelijk vermoeden bestaat dat deze voorwerpen afkomstig zijn uit enig misdrijf. Het kan daarbij gaan om voorwerpen waarvan onbekend is wie de eigenaar is. Te denken valt aan geld, horloges, kunst, cryptomunten of andere waardevolle voorwerpen die tijdens een opsporingsonderzoek worden aangetroffen op plekken waar geen of juist meerdere personen aanwezig zijn of toegang toe hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om geld dat wordt aangetroffen in verborgen vakken in auto's, kunstobjectie die zijn opgeslagen in doorzochte (bedrijfs)panden of cryptovaluta op digitale gegevensdragers, en waarvan niemand zich meldt als rechthebbende. Als er geen rechthebbende is, is het lastig om via de huidige juridische

20251023.020.0007

mogelijkheden over te gaan tot het opheffen van beslag. De inbeslaggenomen voorwerpen (of het waarde-equivalent daarvan) blijven dan onder beheer van het openbaar ministerie totdat de verjaringstermijn is verlopen. Op dit moment staan er vele miljoenen op een bewaarrekening van het openbaar ministerie. De maatregelen van vervallenverklaring en confiscatie maken het mogelijk het beslag op deze voorwerpen sneller af te handelen.

Ook worden er voorwerpen in beslag genomen die vermoedelijk afkomstig zijn uit enig misdrijf en waarvan de rechthebbende wel bekend is. Ook daarbij kunnen de maatregelen van vervallenverklaring en confiscatie van grote toegevoegde waarde zijn. De vervallenverklaring is van waarde bij de verdachten die vanwege ziekte of overlijden niet meer kunnen worden vervolgd. De confiscatie is van waarde bij de rechthebbenden waarbij vervolging voor specifieke strafbare feiten in beginsel (nog) niet in de rede ligt. Te denken valt aan gevallen waarin de rechthebbende een katvanger is die slechts in naam eigenaar is van bepaalde voorwerpen, gevallen waarin de rechthebbende zich in het buitenland bevindt en (binnen redelijke termijn) niet naar Nederland kan worden gehaald, of gevallen waarin er onvoldoende bewijs is dat de verdachte specifieke strafbare feiten heeft begaan maar het wel aannemelijk is dat de voorwerpen afkomstig zijn uit enig misdrijf. Te denken valt ook aan criminele erfenissen waarbij vervolging van de erfgenamen of rechthebbenden niet wenselijk wordt geacht.

Het College ziet ook ruimte om de maatregel van confiscatie te gebruiken in gevallen waarin de verdachte ook wordt vervolgd of zal worden vervolgd voor specifieke strafbare feiten. Deze ruimte wordt mede gecreëerd doordat voor de confiscatie een andere bewijsstandaard geldt dan voor witwassen. Confiscatie van een voorwerp is gezien het voorgestelde artikel 582, derde lid, Sv mogelijk als de rechtbank het aannemelijk acht dat dit voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. Voor de vaststelling van witwassen – waarop de maatregel van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan volgen – is het nodig dat het buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte weet dat voorwerpen onmiddellijk of middellijk afkomstig zijn uit enig misdrijf. Bij witwassen geldt in het kader van de vaststelling van deze wetenschap volgens de Hoge Raad dat als de door de officier van justitie "aangedragen feiten en omstandigheden een vermoeden rechtvaardigen dat het niet anders kan zijn dan dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is, mag van de verdachte worden verlangd dat hij een concrete, verifieerbare en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijke verklaring geeft dat het voorwerp niet van misdrijf afkomstig is".[2] In de praktijk komt het met regelmaat voor dat de verdachte een verklaring geeft door te verwijzen naar een legale inkomstenbron in het buitenland, zoals

---

[2] HR 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2352.

20251023.020.0008

een lening van een buitenlands familielid of de verkoop van vastgoed of handelswaar in het buitenland. Het openbaar ministerie is vaak niet in staat om deze verklaringen nader te onderzoeken, zeker niet als Nederland geen of – mogelijk nog problematischer – geen goede rechtshulprelatie heeft met het betreffende land. Bij een gebrekkige rechtshulprelatie kan het soms jarenlang duren voordat antwoord wordt verkregen op rechtshulpverzoeken, en zijn – als er al een antwoord volgt – de mogelijkheden om vervolgvragen te stellen beperkt. De moeilijkheden bij internationale onderzoeken worden vergroot als de door de verdachte gegeven verklaring niet wordt onderbouwd met documentatie en daarmee slechts zeer spaarzame handvatten biedt voor nader onderzoek.

Het College constateert dat in de voorgestelde regeling over de confiscatie van voorwerpen van een rechthebbende meer wordt verwacht om een vermoeden te weerleggen dat een voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is, zoals bijvoorbeeld het overleggen van formele documentatie waaruit kan worden afgeleid dat het voorwerp niet uit misdrijf afkomstig is. Het College vindt dit positief. De rechthebbende is primair in de positie om te kunnen aantonen dat zijn inkomsten (en daaruit verkregen voorwerpen) een legale bron hebben. Een inhoudelijke en onderbouwde weerlegging dat een voorwerp uit een misdrijf afkomstig is, biedt voor een officier van justitie daadwerkelijk aanknopingspunten om een nader onderzoek te doen.

Al met al acht het College het mogelijk dat wordt overgegaan tot een vordering tot confiscatie van voorwerpen die afkomstig zijn uit enig misdrijf wanneer een verdachte eerder is vrijgesproken van het begaan van een specifiek strafbaar feit. Ook na een vrijspraak voor witwassen. In de memorie van toelichting wordt deze mogelijkheid niet geheel uitgesloten. Een vordering tot confiscatie wordt echter niet mogelijk geacht bij een gebrek aan bewijs met betrekking tot de criminele herkomst van het voorwerp. Het College acht het inderdaad niet wenselijk dat voorwerpen worden geconfisqueerd als onvoldoende duidelijk is dat het voorwerp uit misdrijf afkomstig is. Wel wijst het College op het verschil tussen de bewijsstandaard bij witwassen en bij confiscatie. Bij witwassen dient buiten redelijke twijfel te staan dat een voorwerp uit misdrijf afkomstig is. Bij confiscatie is het voldoende dat aannemelijk is dat een voorwerp uit misdrijf afkomstig is. Het is mogelijk dat het bewijsmateriaal onvoldoende is voor het buiten redelijke twijfel vast te stellen dat (de verdachte weet dat) een voorwerp uit misdrijf afkomstig is, maar voldoende om aannemelijk te maken dat het voorwerp uit misdrijf afkomstig is, mede in het licht van de hogere eisen die aan de belanghebbende kunnen worden gesteld bij de weerlegging van het bewijsmateriaal van het openbaar ministerie. In dat geval mag de rechter op grond van artikel 36h Sr i.c.m. artikel 582 Sv tot confiscatie besluiten. De vraag rijst waarom dit, zo volgt uit de memorie van toelichting, volgens de minister niet mogelijk zou zijn na een vrijspraak voor witwassen op grond van de omstandigheid dat de bewijsstandaard

20251023.020.0009

van de criminele herkomst niet werd gehaald. Wordt de bewijsstandaard voor confiscatie in dat specifieke geval verhoogd? Zo ja, dan is dit vanuit het oogpunt van consistentie niet zonder meer begrijpelijk. Het College verzoekt de minister om hierop te reageren.

Verder acht het College het mogelijk dat er een vordering tot confiscatie wordt gedaan, terwijl een belanghebbende in een parallelle procedure ook wordt vervolgd voor de overtreding van strafbare feiten. Dit kan bijvoorbeeld als voorzienbaar is dat de behandeling van de strafzaak nog enige tijd zal gaan kosten, terwijl het volgens het openbaar ministerie voldoende duidelijk is dat de belanghebbende beschikt over voorwerpen afkomstig uit een misdrijf, en het niet wenselijk wordt geacht dat de verdachte in afwachting van een onherroepelijk rechterlijk oordeel over de strafzaak nog kan profiteren van de opbrengsten uit deze voorwerpen. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de belanghebbende die huizen die zijn verkregen met opbrengsten van criminele activiteiten, verhuurt. Hoewel het in theorie mogelijk is beslag te leggen op de huurpenningen, staan de hoge kosten van een dergelijk beslag niet zonder meer in verhouding tot de opbrengsten. De officier van justitie zou er in de voorgestelde regeling, zo begrijpt het College die althans, ook voor kunnen kiezen eerst de huizen te confisqueren en daarna (of ondertussen) over te gaan tot de dagvaarding vanwege witwassen.

Beleidsontwikkeling
De voorgaande parallel lopende procedures worden met dit wetsvoorstel in beginsel mogelijk gemaakt, aangezien de procedure tot confiscatie en de strafvervolging in de memorie van toelichting worden gepositioneerd als nevengeschikte procedures. Het College is positief over deze positionering. Het biedt de ruimte om te kiezen welke volgorde van procedures in een concreet geval de meest effectieve bijdrage kan leveren aan de ontneming van criminele winsten. Het College is ook positief over de gekozen bewijsstandaard van aannemelijkheid, en over de nadere inkleuring van de bewijslastverdeling in de memorie van toelichting. Dit kader biedt de mogelijkheid om, ondanks moeilijkheden en belemmeringen in de internationale justitiële samenwerking, crimineel vermogen te kunnen afpakken. Tegelijkertijd erkent het College dat door de bewijsstandaard en de nevengeschiktheid van procedures – zeker in combinatie met elkaar – er vragen rijzen over de verhouding tussen de vordering tot confiscatie van een voorwerp en de vervolging wegens het plegen van een strafbaar feit door een verdachte die de rechthebbende is van dit voorwerp.

Het College onderschrijft de wenselijkheid dat er beleid wordt ontwikkeld over de gevallen waarin het instellen van een vordering tot confiscatie opportuun kan worden geacht, zoals in de memorie van toelichting al nadrukkelijk als mogelijkheid wordt benoemd. Hoewel het College uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor de inhoud van de beleidsregels, zal het de belangen die de minister in de

20251023.020.0010

memorie van toelichting opsomt betrekken bij de gedachtevorming over de op te stellen beleidsregels.

De vordering tot confiscatie van een voorwerp afkomstig uit enig misdrijf is een geheel nieuw rechtsfiguur. Daarom acht het College het wenselijk dat in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de toepassing van de confiscatievordering wordt geconcentreerd bij een aantal gespecialiseerde officieren van justitie die werkzaam zijn bij het functioneel parket. Dit bevordert de uniformiteit van de toepassing van de regeling en voorkomt willekeur. Deze gespecialiseerde officieren van justitie kunnen er ook aan bijdragen dat de rechtsvragen die bij de toepassing van de confiscatieregeling rijzen snel worden voorgelegd aan de Hoge Raad en waar nodig het Europese Hof van Justitie. Op deze manier worden de inzichten en ervaringen verzameld die van belang zijn voor de ontwikkeling van het beleid, en het verder inkleuren en uitwerken van de noodzakelijk geacht beleidsregels. Meer praktisch gezien is de geconcentreerde toepassing van de confiscatieregeling ook van belang om de handmatige werkzaamheden die in de eerste periode na inwerkingtreding worden verwacht goed te kunnen uitvoeren, mede doordat het nog niet vaststaat dat de nieuwe IV-toepassingen die moeten worden ontwikkeld tijdig klaar zijn.

Bevoegdheid rechtbank

Bijkomend voordeel van een concentratie van de vorderingen tot confiscatie bij het functioneel parket is dat de toepassing van de confiscatieregeling ook bij de rechtbanken zou kunnen worden geconcentreerd. De voorgestelde bevoegdheidsregeling in artikel 576 Sv staat echter mogelijk in de weg aan een dergelijke concentratie. De hoofdregel in het eerste lid is immers dat de vordering tot confiscatie wordt gedaan bij de rechtbank in het rechtsgebied waarbinnen vervolging is ingesteld of zal worden ingesteld ten aanzien van een strafbaar feit waarbij het voorwerp is betrokken. Er kunnen enkele kanttekeningen worden gezet bij de argumenten die worden gegeven voor deze bevoegdheidsverdeling. De raadkamer die de vordering tot confiscatie beoordeelt, zal vaak een andere samenstelling hebben dan de strafkamer van de rechtbank die zich over de gedagvaarde feiten buigt. Bovendien zijn er – afgezien van de verdachte die ook belanghebbende is – vaak andere personen betrokken bij de vordering tot confiscatie dan bij de strafvervolging. Het College kan zich daarom goed voorstellen dat de vordering tot confiscatie verder wordt ontkoppeld van de vervolging ten aanzien van een strafbaar feit waarbij het voorwerp is betrokken. In plaats daarvan zou kunnen worden gekozen voor het gelijkelijk bevoegd maken van de rechters die worden genoemd in het voorgestelde artikel 576, eerste en tweede lid. Een dergelijke uitwerking heeft de voorkeur van het College gelet op het voornemen de vorderingen tot confiscatie aanvankelijk bij het functioneel parket te concentreren.

2025102300200011

Vervallenverklaring aan de staat
Over de vormgeving van de maatregel tot vervallenverklaring aan de staat in het voorgestelde artikel 36g heeft het College enkele vragen en opmerkingen.

Met de vervallenverklaring aan de staat wordt artikel 15 Confiscatierichtlijn geïmplementeerd. Volgens artikel 15, eerste lid, moet het afnemen van crimineel vermogen mogelijk worden 'wanneer een strafprocedure is ingesteld maar de strafprocedure niet kan worden voortgezet'. Deze zinsnede is vervolgens in het voorgestelde artikel 36g, eerste lid Sr omgezet naar 'in geval een vervolging niet kan worden voortgezet'. Daarmee wordt in Nederland vereist dat er een strafvervolging is ingesteld. Uit artikel 36g, tweede lid, Sr zou vervolgens kunnen worden afgeleid dat deze strafvervolging alleen wordt gestart op het moment dat er een dagvaarding wordt uitgebracht of een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Deze implementatiekeuze kan het College niet zonder meer volgen. In de strafrechtelijke literatuur wordt een ruimer vervolgingsbegrip gehanteerd, te weten het betrekken van een rechter bij de zaak. Een ander mogelijk aanknopingspunt is het moment waarop de verdachte kennis neemt van opsporingshandelingen die tegen hem zijn gericht. Deze aanknopingspunten passen ook veel beter bij de zinsnede 'een strafprocedure is ingezet' (of in het Engels: 'criminal proceedings have been initiated'). Het College vraagt zich af waarom niet is aangesloten bij een van deze momenten? Het College acht het wenselijk dat als een verdachte op de hoogte is van een opsporingsonderzoek (of eventueel na rechterlijke betrokkenheid bij een zaak), en de verdachte overlijdt, het recht op strafvervolging verjaart of de verdachte zodanig aan een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap lijdt dat hij de strekking van de een vervolging niet kan volgen, dat er een vordering tot vervallenverklaring aan de staat kan worden gedaan. Het dient geen redelijk doel dat de officier van justitie dan eerst gedwongen zou zijn een dagvaarding uit te brengen, terwijl hij weet dat hij niet-ontvankelijk is in de vervolging.

De maatregel tot vervallenverklaring aan de staat sluit aan bij de verbeurdverklaring. Een consequentie van deze keuze is dat een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel na het overlijden van een verdachte niet meer kan worden omgezet in een vordering tot vervallenverklaring, als dit voordeel niet – in de woorden van artikel 33a, eerste lid, onder a Sr – "geheel of grotendeels door middel van of uit de baten van het strafbare feit" is verkregen. Ook voorwerpen die vermoedelijk zijn verkregen door misdrijven in een andere periode dan ten laste gelegd of door andere misdrijven dan ten laste gelegd, vallen niet onder de maatregel tot vervallenverklaring aan de staat. Voor zover de voorwerpen al in beslag zijn genomen, kan eventueel wel een vordering tot confiscatie worden gedaan. Hierbij is echter van belang dat het legen van beslag op vermogensbestanddelen buiten de Europese Unie in de praktijk vaak erg lastig is. Het College sluit daarom niet uit dat bij erfenissen van

20251023.0209.0012

crimineel vermogen er nog steeds een noodzaak bestaat om de erfgenamen die de erfenis aanvaarden te vervolgen voor witwassen. Het College verzoekt de minister dit (mogelijk onvoorziene) gevolg van het wetsontwerp te betrekken bij de verdere uitwerking van de voorgestelde wettelijke regeling.

De minister kiest ervoor de maatregel tot vervallenverklaring aan de staat niet te laten toepassen bij verdachten die zijn gevlucht. Artikel 15, eerste lid, onder b Confiscatierichtlijn biedt die mogelijkheid wel. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat in het Nederlandse strafrecht een strafzaak buiten de aanwezigheid van de verdachte kan worden afgerond. Dit is inderdaad mogelijk. De executie van rechterlijke uitspraken die bij verstek zijn gewezen levert echter wel problemen op. Bij verstek gewezen vonnissen moeten wel aan een verdachte worden betekend op grond van artikel 366 Sv. Zolang de uitspraak niet is betekend, is de uitspraak niet onherroepelijk en heeft de verdachte het recht om een rechtsmiddel in te stellen als hij wel op de hoogte raakt van een uitspraak. Op grond van artikel 6:1:16 Sv mag een rechterlijke uitspraak niet worden geëxecuteerd zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat. De consequentie kan zijn dat de rechter instemt met de ontneming van vele miljoenen euro's, maar dat het openbaar ministerie het conservatoir beslag dat is gelegd niet kan uitwinnen, omdat de verdachte onbereikbaar in het buitenland verblijft. Het College verzoekt de minister deze executieproblemen te betrekken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

Belanghebbenden

In de procedure tot vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp hebben belanghebbenden een centrale plaats gekregen. De officier van justitie is verplicht om de bekende belanghebbenden op te roepen voor de zitting (artikel 579, eerste lid). Het is daarom voor het openbaar ministerie van belang dat duidelijk is wie onder de bekende belanghebbenden moeten worden verstaan. Het College verzoekt de minister de onderstaande vragen te beantwoorden.

Belanghebbenden zijn volgens de memorie van toelichting "degenen die een rechtstreeks belang hebben bij de vordering". Onder de belanghebbenden vallen in ieder geval de beslagene en de eigenaar van een voorwerp. Het College neemt op basis van de memorie van toelichting aan dat in beginsel personen die een zakelijk of persoonlijk recht hebben op een voorwerp niet als belanghebbende hoeven te worden aangemerkt, zolang hun rechten door de vordering niet worden aangetast. Hierdoor hoeven bijvoorbeeld de huurders van panden waarvoor een vordering tot confiscatie wordt gedaan niet te worden opgeroepen. Ook na de overdracht van het pand houdt de huurder immers recht op het gebruik. Kan de minister deze uitleg van de regeling onderschrijven?

20251023.0208.0013

Van het openbaar ministerie wordt verwacht dat de nodige inspanningen worden geleverd om de belanghebbenden tijdig in beeld te hebben. Daarvoor dient het openbaar ministerie onder meer in openbare registers te kijken naar rechtsverhoudingen en eigendomsverhoudingen. Het is bekend dat de formele rechts- en eigendomsverhoudingen niet altijd de praktijk weerspiegelen. De katvanger is meestal niet degene die uiteindelijk profiteert van een voorwerp. De vraag rijst of het openbaar ministerie ook gehouden is degene waarvan op basis van het opsporingsonderzoek wordt vermoed dat hij of zij uiteindelijk profiteert van een voorwerp moet oproepen? Anders gezegd: kan worden volstaan met oproeping van de bij het openbaar ministerie bekende formele belanghebbenden?

In de memorie van toelichting wordt overwogen dat personen zich bij het openbaar ministerie kunnen melden als belanghebbende. Zij kunnen daarbij aangeven waarom zij als belanghebbende moeten worden aangemerkt. In verband met de voortvarendheid van de confiscatieprocedure acht het College het van belang dat de officier van justitie kritisch toetst of degene die zich als belanghebbende meldt ook daadwerkelijk belang heeft om te worden gehoord. Daarom dient een verzoek om als belanghebbende te worden aangemerkt goed te worden onderbouwd. Het ligt wat betreft het College in de rede dat de officier van justitie verzoeken mag afwijzen van personen die zich als belanghebbende melden als die verzoeken onvoldoende zijn onderbouwd. Acht de minister dit ook mogelijk? En, zo ja, kan degene die stelt belanghebbende te zijn tegen deze afwijzingen van de officier van justitie klagen? En, zo ja, op welke wijze?

In het belang van de voortvarende behandeling van een confiscatievordering acht het College het verder van belang dat de standpunten van belanghebbenden waar mogelijk al voorafgaand aan de zitting van de raadkamer schriftelijk zijn gedeeld met de officier van justitie en de raadkamer. Het College acht een dergelijke gang van zaken op zichzelf mogelijk binnen de soepele processuele kaders van de raadkamerprocedure. Om buiten twijfel te stellen dat voorafgaand aan de inhoudelijke, mondelinge behandeling van de confiscatievordering er een schriftelijke ronde kan worden gehouden, verzoekt het College de minister niettemin om een dergelijk voorschrift toe te voegen aan de voorgestelde proceduregels over de behandeling van de vorderingen tot vervallenverklaring en confiscatie in titel XI van het Vierde Boek.

De termijn voor vordering tot confiscatie van voorwerpen
Uit het voorgestelde artikel 577, tweede lid, aanhef en onder c Sv volgt dat de vordering tot confiscatie door de officier van justitie kan worden ingediend binnen twee jaar "na het onherroepelijk worden van de einduitspraak". Dit roept de vraag op welke einduitspraak hierbij wordt bedoeld. Een redelijke uitleg is, gezien het artikel 577, tweede lid en de memorie van toelichting, dat het moet gaan om een einduitspraak na vervolging voor het strafbare feit waarmee het in beslag

20251023.020.0014

genomen voorwerp zou zijn verkregen. Wanneer er ten aanzien van hetzelfde strafbare feit waarmee het in beslag genomen voorwerp zou zijn verkregen meerdere verdachten worden vervolgd, is de vervolgvraag bij welke einduitspraak de termijn begint te lopen – de eerste of de laatste? Het College verzoekt de regeling van artikel 577, tweede lid Sv op dit punt te verduidelijken.

De opsporing en inbeslagname van voorwerpen na een veroordeling
Een andere vraag is in hoeverre de minister het mogelijk acht dat er na een einduitspraak nog voorwerpen in beslag kunnen worden genomen die in verband staan met het strafbare feit waarvoor de verdachte al is veroordeeld bij onherroepelijke einduitspraak. Denk bijvoorbeeld aan een bij verstek veroordeelde verdachte voor drugshandel waarvan na drie jaar onroerend goed in beeld komt dat met de opbrengsten van deze drugshandel is verkregen. Kan dit onroerend goed dan nog in beslag worden genomen als verkregen door het misdrijf waarvoor de verdachte reeds is veroordeeld? En als er na verloop van tijd geldbedragen worden gevonden, is het dan relevant dat dit geld onmiddellijk afkomstig is uit dit misdrijf? Als beslag mogelijk is, wat is daarvoor dan de wettelijke basis? Is er dan sprake van voorwerp waarbij confiscatie kan worden bevolen, als bedoeld in het voorgestelde wijziging van artikel 94, tweede lid Sv? Mag de officier van justitie bij het opsporen van voorwerpen die afkomstig zijn uit een misdrijf waarvoor de verdachte al onherroepelijk is veroordeeld nog opsporingsbevoegdheden inzetten, mede in het licht van het ne bis in idem-beginsel? Kan dan nog worden gesproken van een verdenking? Zijn de opsporingsbevoegdheden die eventueel kunnen worden ingezet afhankelijk van de kwalificatie van het strafbare feit waarvoor al is veroordeeld? Het College acht het wenselijk dat ook na een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf de voorwerpen die uit dit misdrijf afkomstig zijn kunnen worden opgespoord, in beslag kunnen worden genomen en kunnen worden geconfisqueerd. Voor zover dit nog niet mogelijk is, verzoekt het College de minister het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Overige opmerkingen inzake de confiscatie van voorwerpen
In de memorie van toelichting wordt in een voetnoot opgemerkt dat zekerheidsrechten, zoals pand en hypotheek, voorwerp kunnen zijn van een procedure tot het opleggen van een maatregel tot confiscatie. Het College vindt dit ook wenselijk, onder meer om te kunnen reageren op zogenaamde 'loan back'-constructies. Deze mogelijkheid impliceert wel dat deze zekerheidsrechten ook in beslag kunnen worden genomen. Beslag is immers een voorwaarde voor de toepassing van de confiscatiemaatregel. Op dit moment biedt het Wetboek van Strafvordering niet de mogelijkheid om beslag te leggen op zekerheidsrechten. Wel is het mogelijk op grond van artikel 33 lid, eerste lid, onder f Sr mogelijk zakelijke rechten verbeurd te verklaren. Voor de verbeurdverklaring is beslag

20251023.020.0015

echter geen voorwaarde. Het College verzoekt de minister dit onderwerp nader te regelen.

Een vraag die samenhangt met het belanghebbendenbegrip is wie volgens de minister de belanghebbenden zijn bij een vordering tot confiscatie van inbeslaggenomen aandelen. Inzake de aandelen rijst daarnaast ook de vraag of het stemrecht van de aandelen na het uitspreken van de confiscatie overgaat op de Nederlandse staat.

In de memorie van toelichting wordt nog overwogen dat in het kader van de tenuitvoerlegging van de confiscatie er handelingen kunnen worden verricht die onder meer kunnen bestaan in het "het zorgen voor overeenstemming met andere schuldeisers". Het College verzoekt de minister nader toe te lichten aan welke situatie hierbij wordt gedacht. Door de confiscatie wordt een voorwerp immers uit de beschikkingsmacht van een schuldenaar getrokken, en de schuldeiser kan zijn schuld daarmee niet meer op het geconfisqueerde voorwerp verhalen.

3. Uitvoeringsconsequenties

Het College stelt vast dat de Confiscatierichtlijn en het wetsvoorstel ter implementatie daarvan grote uitvoeringsconsequenties gaan hebben voor het openbaar ministerie. Er zullen structureel kosten moeten worden gemaakt. Een deel van die kosten ziet op de te verwachten intensivering van de internationale samenwerking tussen de ARO's. Deze samenwerking leidt bovendien voorzienbaar tot meer in beslag genomen voorwerpen die moeten worden beheerd. Voor dit beheer moeten ook kosten worden gemaakt. Daar komt bij dat het College, als gezegd, erg blij is met de introductie van de mogelijkheid tot de vervallenverklaring aan de staat en de confiscatie van voorwerpen. Het College spreekt dan ook de ambitie uit om de komende jaren in toenemende mate hiervan gebruik te maken.

Een eerste inschatting van de structurele kosten die met de confiscatierichtlijn gemoeid gaan, bedraagt €5,5 miljoen euro. Een nadere uitwerking van deze kosten vraagt om een nadere analyse welke niet binnen de consultatietermijn kon worden afgerond. Deze analyse volgt daarom op een later moment, waarbij het College eraan hecht op te merken dat met het genoemde bedrag vooral beoogd is een eerste richting te geven. Dit bedrag zal naar gelang van de nadere analyse naar boven of naar beneden worden bijgesteld. De te maken structurele kosten zijn onder meer afhankelijk van de inzet van de politie en de FIOD bij de uitvoering van de Confiscatierichtlijn en implementatiewet, en van de intensivering van de internationale samenwerking. Dit betekent dat ook in de na te sturen impactanalyse met aannames moet worden gewerkt. Het College

20251023-0209-0016

verzoekt de minister daarom om uiterlijk binnen vijf jaren - en zoveel eerder als nodig - na inwerkingtreding de doeltreffendheid en effecten van de Confiscatierichtlijn en implementatiewet in de praktijk te evalueren, onder meer inzake de doelbereiking en de beschikbare middelen om hieraan uitvoering te geven.

Naast de structurele kosten verwacht het College ook dat er incidenteel €5 miljoen euro nodig is voor de aanpassing van de IT-systemen om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe modaliteiten van vervallenverklaring en confiscatie van voorwerpen. Hierbij staat de verdachte niet centraal, dit vergt daarom een inrichting van de IV processen die fundamenteel anders is dan bij de reguliere zaakstroom.

Hoogachtend

[redacted]

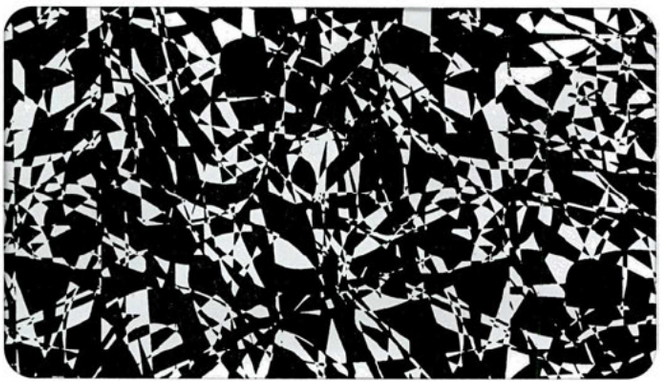
20251023.020.0017

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



Ontvangen
23 OKT. 2025
fMHaaglanden

Is deze post niet voor u?
Maak de envelop niet open!
Stuur de post retour.

Gezien scankamer
Jan V
23 OKT. 2025

RX3CC - #X83ONONN00#00008