

Directoraat-Generaal
der Belastingen

(in te vullen door de Algemene Secretarie)

naar werkvb.	daglijstnr.	getypt	gecoll.
naar postk.	verzonden	classificatienr.	in circulatie

UITERSTE VERZENDDATUM
(alleen bij spoedbehandeling)

onderdeel, subonderdeel

Cluster Uitvoeringsbeleid

redacteur, datum en par.

rubricering

vertalen in het

AAN

Via de mail verzonden
aan:

10.1.d

geldelijk bezwaar (in te vullen door de Centr. dir. FEZ.)

jaar	artikel	post	bedrag
------	---------	------	--------

vorige stukken/geraadpleegde stukken

Ministerie van
Financiën

kenmerk afzender

datum referte

correspondentienr.

doorkiesnr.

datum

M
DGD 11/3011

onderwerp

Handelingsarrangement 2011

Belastingdienst/
Openbaar Ministerie

Minute
Formulier

wijzigingen, aantekeningen
interne aanwijzingen.

tekst met daaronder afschriften voor

MF. 13 - A 08

te tekenen door	bijlagen	functionaris	datum en paraaf	onderdeelspar.			

onderdeel c.q. functionaris	medeparaaf						
datum en paraaf							

eindparaaf	cl. w. 3				
	10.1.d 18/5				

College van Procureurs-Generaal

Parket-Generaal

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Ministerie van Financiën

T.a.v. 10.1.d

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

Telefoon 10.1.d

telefax +31 (0)70 339 98 52

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Bijlage(n)
Reden

10.1.d

16 mei 2011

1

Handhavingsarrangement 2011

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw
brief behandelen

Beste Wanda,

Hierbij het getekende exemplaar van het Handhavingsarrangement 2011
retour.

met vriendelijke groet,

10.1.d

Handhavingsarrangement 2011

Belastingdienst en Openbaar Ministerie

I. Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) en de FIOD werken in overleg met een aantal vakdepartementen aan de strafrechtelijke handhaving op de terreinen van de fiscale-, douane- en financieel-economische wetgeving, het waarborgen van een integer beroeps- en bedrijfsleven en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. In overleg met alle betrokken handhavende instanties en de vakdepartementen, zijn in dit Handhavingsarrangement 2011 de afspraken vastgelegd over de handhavingsinspanningen op de diverse handhavingsterreinen. De afspraken die in het handhavingsarrangement voor het OM zijn vastgelegd, zien hoofdzakelijk op het Functioneel Parket (FP) en gedeeltelijk op de andere parketten (lokaal en landelijk).

II. Uitgangspunten Handhavingsarrangement 2011

In 2011 bouwen we nadrukkelijk voort op de sinds een aantal jaren ingezette beleidslijn met betrekking tot de inzet van het strafrecht op de taakvelden van de FIOD en het FP. Kernwoorden hierbij zijn samenwerking in de keten, effectgericht optreden en transparantie. Als algemeen uitgangspunt wordt tevens aangehouden dat gestreefd wordt naar vermindering van de administratieve lasten. Nadere uitwerking hiervan volgt in 2011.

Samenwerking in de keten: programmatisch handhaven

Het uitgangspunt is dat de relevante regelgeving vrijwillig wordt nagekomen. Hierbij past uiteraard wel een bijbehorend handhavingsinstrumentarium; variërend van voorlichting, dienstverlening, horizontaal toezicht, verticaal toezicht tot opsporing en vervolging, waar nodig ondersteund met handhavingscommunicatie.

Bij de vraag op welke terreinen de handhavingsinspanningen moeten worden gericht ("alles doen" is immers onmogelijk) en hoe dit vorm en inhoud moet krijgen is samenwerking in de keten een absolute voorwaarde. Ook al maakt elke betrokken partij in deze keten zijn eigen afwegingen en keuzes, het besef is steeds manifester dat tot verdergaande samenwerking gekomen moet worden. Daarom werken het FP (TIOC), de FIOD, andere opsporingsdiensten en toezichthouders steeds meer samen om, mede op basis van een gezamenlijk op te stellen intelligence-agenda, tot gemeenschappelijke handhavingskeuzes te komen, met hierbij een uitwerking van de gewenste handhavingsaanpak.

Effectgericht optreden

Met deze programmatische aanpak wordt mede invulling gegeven aan de alom gevoelde behoefte om in de handhavingsketen effectgericht op te treden. In de regel treden de toezichthouders zelf bestuursrechtelijk op tegen geconstateerde overtredingen; in een aantal gevallen is dit niet mogelijk of wenselijk en moet aangifte worden gedaan bij het OM. Hierbij zal het strafrecht, dat in verhouding een schaars en duur middel is, steeds meer worden ingezet ter ondersteuning van en in samenwerking met het toezicht om zo de rechtshandhaving te stimuleren en compliance te bevorderen.

Naast deze ondersteunende rol heeft het de inzet van het strafrecht ook een zelfstandige rol. Daarom zal het strafrecht ook worden ingezet ter correctie van die gevallen waarin sprake is van flagrante schendingen van de rechtsorde, waardoor grote schade aan de belangen van de staat en burger ontstaan ("De betekenisvolle zaken"). Daarnaast zit de meerwaarde van de inzet van het strafrecht in zijn normstellende en normbevestigende werking en het preventieve effect dat ervan uitgaat.

Transparantie

In een rechtstaat als Nederland heeft de externe omgeving er recht op om kennis te kunnen nemen van de wijze waarop handhavingsdiensten opereren. Op basis van openbaar beschikbare documenten, zoals de ATV-richtlijnen (Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen voor de Belastingdienst), het Convenant samenloop bestuursrecht/strafrecht AFM/DNB, visiedocumenten en beleidsjaarplannen van departementen en toezichthouders zoals AFM, DNB en NZa, en door middel van handhavingscommunicatie kan men zich dan ook een beeld vormen wanneer de inzet van strafrecht is geïndiceerd c.q. welke 'speerpunten' zijn benoemd. Een en ander laat uiteraard de toepassing van het opportuniteitsbeginsel onverlet.

III. Thema's

Op basis van bovenstaande uitgangspunten trekken de ketenpartners, in afstemming met de betrokken vakdepartementen, zoveel als mogelijk gezamenlijk op in de aanpak van bepaalde onderwerpen of thema's. Bij deze thema's moet overigens een onderscheid worden gemaakt tussen onderwerpen waarbij 'de' overheid een keuze heeft tussen bestuurlijke- en strafrechtelijke afdoening (voor deze thema's bestaat dus (ook) een toezichthouder) en onderwerpen waarbij louter de mogelijkheid tot strafrechtelijke interventie bestaat (voor deze thema's beschikt de overheid dus niet over een toezichthouder). Binnen de aanpak van deze thema's hebben (vervolgens) de zogenoemde facilitators speciale aandacht. Een thema-gerichte aanpak laat uiteraard nog steeds de mogelijkheid open om zaken te verwerven los van een thema (bijvoorbeeld subsidiefraude).

Thema's met toezichthouders

1. Thema's Belastingdienst:

Veel meldingen voor strafrechtelijk onderzoek komen voort uit de klantbehandeling van de Belastingdienst. Deze is gebaseerd op zowel de landelijk vastgestelde thema's als de regionale toezichtsplannen. Bij de invulling en concretisering van deze thema's werken de FIOD en het FP nauw samen met de Belastingdienst. In deze fiscale onderzoeken zullen, waar mogelijk in verband met samenloop, tevens de witwasgerelateerde delicten worden geverbaliseerd.

Thema's fiscaal

In het Landelijk handavingsplan Belastingdienst 2011 worden de volgende speerpunten benoemd waarbij de inzet van het strafrecht is voorzien:

- systeemfraude (o.a. BTW- en VT-fraude),
- onbekende belastingplicht,
- tijdige aangifte,
- vastgoed,
- arbeidsmarkt en
- kassasystemen.

Ten aanzien van de zogenaamde VT-fraude zal de inzet van het strafrecht zich voornamelijk richten op de aanpak van de "achterliggende personen" en de mate van georganiseerdheid c.q. andere bijzondere feiten of omstandigheden waarbinnen de strafbare feiten zijn gepleegd.

Thema's Toeslagen

De Belastingdienst is eveneens verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van inkomensafhankelijke toeslagen. De wegingsfactoren voor fraudegevallen binnen het domein toeslagen zijn conform de ATV-richtlijnen. Voor het jaar 2011 wordt met name aandacht besteed aan de fraude in de sfeer van de Kinderopvangtoeslag.

Thema's Douane

De Douane is belast met de handhaving van tal van fiscale- en niet-fiscale (VGEM) wetgeving. Voor de selectie van fiscale douanezaken die voor strafrechtelijk onderzoek in aanmerking komen, gelden de procedures zoals die zijn vastgelegd in de ATV-richtlijnen. De substantiële zaken op het gebied van de zogenoemde VGEM-wetgeving worden door de douanekantoren aan de FIOD overgedragen op het moment dat het vermoeden ontstaat dat een strafbaar feit is gepleegd. De strafbare feiten die in aanmerking komen voor een transactie door het OM horen hier niet bij.

In het Handavingsplan 2011 Douane zijn de volgende speerpunten benoemd waarbij de inzet van het strafrecht is voorzien:

- strategische goederen en internationale sanctiemaatregelen,
- precursoren en verdovende middelen,
- (inbreuken op de) intellectuele eigendom en
- de thema's tabak, liquide middelen, proviandering en bunkerleveringen.

Precursoren Naast de follow up van de (binnenlandse) toezichtactiviteiten door de Douane heeft de FIOD een eigenstandige opsporingstaak op het gebied van chemische stoffen die

worden gebruikt bij de productie van synthetische drugs. In dit thema wordt samengewerkt met de Nationale Recherche (NR). Voor de bestrijding van synthetische drugs en hun precursoren is een landelijke Officier van Justitie aangesteld binnen het Landelijk Parket.

2. Thema's DNB en AFM

De FIOD is belast met de opsporing op het gebied van diverse wettelijke regelingen die betrekking hebben op de financieel-economische ordening. Op het terrein van de financiële integriteit wordt een belangrijk deel van de zaken aangeleverd door de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Bij de bescherming van de integriteit van de financiële markt ligt in het kader van de strafrechtelijke handhaving de nadruk op de bestrijding van beleggingsfraude en van illegale activiteiten van (bestuurders van) financiële instellingen. Daarnaast dient men bij de bescherming van de integriteit van de financiële markt ook te denken aan het handelen met voorkennis dan wel marktmanipulatie.

Wat betreft de thema's voor dit domein kan worden opgemerkt dat DNB en de AFM, evenals de FIOD en het FP, deel uitmaken van het FEC en daarmee aansluiten bij de in FEC-verband geformuleerde thema's. Voor 2011 zijn in FEC-verband diverse thema's nader uitgewerkt. Dit heeft erin geresulteerd dat voor dit domein meer concreet de volgende thema's zijn benoemd: witwassen, vastgoed, integriteit financiële instellingen (waaronder pensioenfondsen) en intermediairs en identiteitsfraude.

3. Thema's NZa/zorgfraude

Onder zorgfraude wordt verstaan: "het bewust handelen of nalaten in strijd met wet- en regelgeving en/of het opzettelijk niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met het doel hierbij ten onrechte uitgaven ten laste van de voor zorg bestemde (particuliere en publieke) middelen te brengen, minder te betalen ten laste van die middelen of er extra inkomsten uit te ontvangen." In 2011 verricht de NZa voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders toezichtonderzoeken. Ook fraudesignalen die mogelijk zelfstandig via de zorgverzekeraars opkomen kunnen in onderzoek worden genomen. Voorrang wordt gegeven aan de aanpak van fraude in de zorg in relatie tot maatschappelijk zwakkeren.

Thema's zonder toezichthouder

1. Faillissementsfraude

Bij de aanpak van dit onderwerp blijft de nadruk liggen op de versterking van de handhavingketen, zowel aan de voor- als achterkant. Aan de voorkant betekent dit het continueren c.q. verbeteren van de samenwerking met de curatoren, de fraudemeldpunten en met de Belastingdienst. Aan de achterkant gaat het om het verrichten van opsporingsonderzoeken, die bij voorkeur gericht moeten zijn op stelselmatige plegers van faillissementsfraude. Hierbij is de Aanwijzing Faillissementsfraude van het College van Procureurs-generaal leidend.

2. Witwassen

In de afgelopen jaren is besloten tot een intensivering van de bestrijding van witwassen. Met het zogenoemde FINEC-programma is een impuls gegeven aan een verbetering van de bestrijding van witwassen. De signalen voor witwassen zijn afkomstig uit de zogenoemde verdachte transacties van de Financial Intelligence Unit (FIU), uit de samenwerking met de NR, uit de zogenoemde Geld op Luchthaven-zaken (GOL-zaken) en uit Belastingdienstmeldingen.

3. Terrorismefinanciering

De FIOD levert vanuit zijn specifieke financiële opsporingsdeskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme, met name de financiële stromen die met terroristische activiteiten samenhangen. Hiertoe werkt de FIOD samen met andere diensten, zoals de inlichtingendiensten, de FIU en de NR. Een belangrijk samenwerkingsverband is de CT Infobox. Het FP heeft een landelijke Officier van Justitie Witwassen en Terrorismefinanciering in dienst.

4. Cybercrime

Binnen het Functioneel Parket is een officier van justitie cybercrime aangesteld. Er is een plan van aanpak opgesteld, waarin ook capaciteit wordt geclaimd voor het doen van cybercrime-

zaken. Er zal met de FIOD in 2011 overleg plaats vinden op welke wijze cybercrime in onderzoeken zal worden ingepast.

IV. Afspraken

1. Opsporing: inzet capaciteit en op te leveren producten

Op jaarbasis zijn bij de FIOD voor de opsporing circa 850.000 manuren beschikbaar. Deze uren worden voor ten minste de helft ingezet op onderzoeken die passen binnen de hiervoor vermelde thema's ("programmatisch handhaven"). Deze onderzoeken hebben bij de verwerving dan ook 'een streepje voor' op reguliere onderzoeken.

Elk onderzoek wordt uitgevoerd conform de afspraken van het programma Algemene kwaliteitseisen opsporing (AKO). Bij de uit te voeren onderzoeken wordt vooraf het te bereiken effect bepaald. Tevens bevat elk preweegdocument/projectvoorstel een paragraaf waarin wordt ingegaan op mogelijke slachtofferzorg en een paragraaf waarin wordt beschreven of, en zo ja op welke wijze, het onderhavig crimineel verworven vermogen op enigerlei wijze (fiscaal, verbeurdverklaring, ontneming) kan worden afgepakt. Om daadwerkelijk effectief te zijn zal reeds in een vroeg stadium moeten worden gezorgd voor voldoende borgstelling. Conservatoir beslag op goederen en vorderingen of strafrechtelijk beslag op vermogensbestanddelen kan hierin van grote betekenis zijn. De FIOD zal met het FP de behaalde resultaten op de diverse afpakgebieden (ontnemingen, verbeurdverklaringen, schadevergoeding/genoegdoening t.b.v. slachtoffers, fiscaal 'naheffen', transacties en schikkingen) registreren.

Gelet op de ervaring dat elk jaar wel een aantal op voorhand niet te voorziene onderzoeken op basis van de actualiteit moet worden opgestart, worden van de beschikbare capaciteit 50.000 uren gereserveerd voor deze 'inslagen'. De resterende beschikbare uren worden, tentatief, als volgt verdeeld over de verschillende toezichthouders c.q. handhavingsgebieden:

- Belastingdienst/regio's	: 320.000 manuren
- Belastingdienst/Toeslagen	: 27.500 manuren
- Belastingdienst/Douane	: 75.000 manuren
- AFM	: 40.000 manuren
- DNB	: 10.000 manuren
- Nza/zorg	: 10.000 manuren
- Witwassen	: 115.000 manuren
- Faillissementsfraude	: 72.500 manuren
- Afpakken/SFO's	: 15.000 manuren
- Overige departementen	: 45.000 manuren
(precursoren 24.000, IE-fraude 13.000, Sanctiewet/strategische goederen 8.000)	
- Nationale samenwerkingsverbanden	: 30.000 manuren
- Internationale samenwerking (RHV's)	: 40.000 manuren

Naast deze opsporingsuren stelt de FIOD ook capaciteit beschikbaar vanuit Account/Opsporingsinformatie voor samenwerkingsprojecten met de handhavingspartners.

Bovenstaande capaciteitsinzet zal in 2011 naar verwachting leiden tot de volgende producten:

- 400 – 500 processen-verbaal met een evenwichtige spreiding over de verschillende toezichthouders cq handhavingsgebieden, hetgeen voor het OM leidt tot het inschrijven van 1000 – 1250 verdachten
- 20 – 50 ontnemingsprocessen-verbaal
- 150 – 250 PV's inzake rechtshulpverzoeken van buitenlandse opsporingsdiensten
- Een "afpak"bedrag van tenminste 7 (zeven) miljoen euro. Hierbij zal de inzet van het instrument conservatoir beslag worden geïntensiveerd. Ook zal de Belastingdienst, door middel van zijn bestuursrechtelijke mogelijkheden en/of een civiele aanpak, het afpakken van crimineel vermogen verhoogde aandacht geven, een en ander mede gericht op slachtofferzorg.

Op basis van ervaringscijfers is circa 70% van de PV's (waarvan 5% stopzettings'-PV's) bestemd voor het FP, 2% voor het LP en 28% voor de regio-parketten.

Op zaaksniveau leiden tenminste 90% van alle bij het OM ingediende processen-verbaal tot een rechterlijke uitspraak of een transactie/strafbeschikking ten aanzien van één of meer verdachten ("een maximum sepotpercentage van 10").

Daarnaast zal het instrument van de zogenoemde bestuurlijke rapportages worden ingezet, in ieder geval voor criminaliteitsvormen waarbij evident veel criminaliteitsbevorderende factoren aanwezig zijn, waarbij tevens in samenspraak met het functioneel parket een barrièremodel dient te worden opgesteld.

Van de in 2011 uitgevoerde onderzoeken worden er (minimaal) 25 gezamenlijk, op een systematische wijze geëvalueerd.

Tot slot zullen de FIOD en het FP, waar mogelijk in Platform-BOD-verband, het onderwerp recherchevernieuwing in 2011 gaan uitwerken.

2. De douane

De douane biedt elk jaar een groot aantal transacties aan bij overtreding van douane-, en accijnswetgeving. Indien een transactievoorstel niet wordt geaccepteerd, draagt de douane het proces-verbaal over aan een arrondissementsparket of in specifiek genoemde zaken aan het FP (betreft milieudelicten en flora- en faunawetgeving). In die gevallen neemt het betrokken parket een beslissing over de vervolging. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat naar huidig inzicht met ingang van 1 april 2011 de zogenoemde fiscale- en douane strafbeschikking mogelijk zal worden ingevoerd. De onderhavige strafbare feiten zullen alsdan met een strafbeschikking in plaats van een transactie moeten worden afgedaan.

De processen-verbaal die leiden tot een transactie als resultaat van toezichtonderzoeken op het gebied van strategische goederen, Sanctiewet, oorsprong en precursoren en die zijn verricht door Douane Groningen (het team POSS), worden aan het FP 's-Hertogenbosch c.q. het Landelijk Parket (precursoren) gezonden. Het gaat hierbij om ongeveer 20 processen-verbaal.

Ingeval van een constatering door de douane van een Opiumwet - of Wet Wapens en Munitie-delict wordt een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt en door tussenkomst van de contactambtenaar douane overgedragen aan de regionale politie. De FIOD verricht, anders dan als onderdeel van een Hit and Run Container (HARC)-team onder leiding van een officier van justitie bij een arrondissementsparket en soms op basis van art. 10a Opiumwet, geen zelfstandig strafrechtelijk onderzoek naar dergelijke delicten.

3. Belastingdienstregio's

De processen-verbaal ter zake van toezichtonderzoeken op het gebied van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en diverse ordeningswetten, die worden verricht door de Unit Ordening-MOT van de Belastingdienst/ Holland-Midden, worden aan het FP gezonden. Het gaat hierbij om ongeveer 400 processen-verbaal. Deze worden in beginsel met een transactie afgedaan.

De contactambtenaren ex art. 80 AWR van de Belastingdienst hebben de bevoegdheid namens het Bestuur van 's-Rijksbelastingen een transactie aan te bieden. Hiervan wordt onder meer gebruik gemaakt bij het aanpakken van zogenoemde omissiedelicten. Hierbij gaat het om het niet nakomen van (administratieve) verplichtingen die voortvloeien uit de AWR. De contactambtenaren bieden ten hoogste 100 transacties aan in het kader van de aanpak van de zogenoemde omissiedelicten. Indien een transactie niet wordt geaccepteerd, wordt het proces-verbaal overgedragen aan het FP. In die gevallen beslist het FP over de vervolging. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat naar huidig inzicht met ingang van 1 april 2011 de zogenoemde fiscale- en douane strafbeschikking mogelijk zal worden ingevoerd. De onderhavige strafbare feiten zullen alsdan met een strafbeschikking in plaats van een transactie moeten worden afgedaan.

4. Integriteitonderzoeken Belastingdienst

Schendingen van de ambtelijke integriteit door medewerkers van de Belastingdienst worden gemeld bij de FIOD. In daartoe aanleiding gevende gevallen worden deze vervolgens aan de officier van justitie van het FP belast met integriteitonderzoeken voorgelegd. Indien het OM van oordeel is dat een opsporingsonderzoek noodzakelijk is verricht de FIOD, in overleg of in samenwerking met de Rijksrecherche of de politie, dit onderzoek. In specifieke gevallen (bijvoorbeeld als betrokkene een FIOD medewerker is) wordt het onderzoek alleen verricht door de Rijksrecherche.

De contactambtenaar van de Belastingdienst/regiokantoor Utrecht is aangewezen als landelijk contactambtenaar corruptie. Hij meldt alle signalen vanuit de Belastingdienst die duiden op ambtelijke - en niet-ambtelijke corruptie bij het FP.

5. Evaluatie

De Wet op de BOD-en verplicht tot het jaarlijks evalueren van het handhavingsarrangement. Om deze evaluatie uit te kunnen voeren zal, gekoppeld aan de viermaandsrapportages van het FP en de FIOD, de instroom van zaken bij het FP en de afdoening van zaken door het FP worden gemonitord (en besproken in het gezamenlijk MT van FP en FIOD). Ten behoeve van de kwaliteit van de uitvoering en de continue verbetering van de werkprocessen wordt het handhavingsarrangement geëvalueerd.

V. Looptijd

Dit arrangement is van kracht voor het jaar 2011.

Ondertekening

Den Haag, 17-5-2011

Het College van Procureurs-generaal,
namens deze,
de portefeuillehouder fraude en economie

10.1.d

De Directeur-generaal Belastingdienst

10.1.d