

Directoraat-Generaal
der Belastingen

Ministerie van
Financiën

Minute
Formulier

(in te vullen door de Algemene Secretarie)

naar werkvb.

daglijstnr.

getypt

gecoll.

UITERSTE VERZENDDATUM
(alleen bij spoedbehandeling)

naar postk.

verzonden

classificatienr.

in circulatie

onderdeel, subonderdeel

redacteur, datum en par.

rubricering

vertalen in het

AAN

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

jaar

artikel

post

bedrag

vorige stukken/geraadpleegde stukken

B/FIOD

Utrecht

kenmerk afzender

datum referte

correspondentienr.

doorkiesnr.

datum

04B-13-1840 17

onderwerp

Handhavingsarrangement 2012-2015 BD-07

wijzigingen, aantekeningen
interne aanwijzingen.

tekst met daaronder afschriften voor

- kennisgevingsminuete -

MF. 13 - A.08

te tekenen door

bijlagen

functionaris

datum en
paraaf

onderdeelspar.

onderdeel c.q.
functionaris

datum en
paraaf

medeparaaf

eindparaaf

02/1



Belastingdienst

Ministerie van Financiën
Ontv. - 2 APR. 2013
D&I Servicepunt/ Documentbehandeling

FIOD

Team Beleid

Bernadottelaan 13-15
3527 GA Utrecht
Postbus 19266
3501 DG Utrecht

Contactpersoon

10.1.d

memo

Jaarschijf handhavingsarrangement

3/4

10.1.d

DGB/2013/1840 N

Datum

28 maart 2013

Bijlagen

Handhavingsarrangement 2013

Bijgaand treft u de tekst van het handhavingsarrangement 2012 – 2015 aan.
U gelieve op de laatste pagina te ondertekenen.

Toelichting:

Met ingang van vorig jaar is een handhavingsarrangement gesloten tussen het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst dat geldend is voor meerdere jaren (tot 2015). Deze opzet past in het streven van het Functioneel Parket om tot meer uniformiteit te komen in de handhavingsarrangementen van de verschillende bijzondere opsporingsdiensten.

Het handhavingsarrangement bestaat nu uit drie delen: deel 1 betreft de gemeenschappelijke afspraken voor alle BOD'en, deel 2 bevat de themakeuze van de Belastingdienst onderdelen en deel 3 is de uitwerking van de in te zetten capaciteit op de verschillende thema's, de zogenoemde jaarschijf. De jaarschijf dient jaarlijks te worden herzien en getekend.

Voorliggende tekst is reeds enige tijd geleden afgestemd met de betrokken belastingdienstsonderdelen. Na de ondertekening door van Nimwegen is het document ongelukkigerwijs blijven liggen bij het FP zodat u pas nu in de gelegenheid bent te ondertekenen.

HANDHAVINGSARRANGEMENT

2012-2015

Belastingdienst - Openbaar Ministerie

Vooraf

De Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM) hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de (strafrechtelijke) handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van de fiscale-, douane- en financieel-economische wetgeving. In dit meerjarige handhavingsarrangement, dat een looptijd kent voor de jaren 2012-2015, wordt aan deze verantwoordelijkheid invulling gegeven.

Binnen de Belastingdienst is de FIOD primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving (opsporing). Dit laat onverlet dat ook andere organisatieonderdelen een taak op het opsporingsdomein hebben zoals bijvoorbeeld de Unit Ordening van de Belastingdienst Holland Midden en de Douane. Gelet op het verschil in verantwoordelijkheden, zal in dit handhavingsarrangement voor wat betreft de te maken afspraken over opsporing de nadruk liggen op de rol van de FIOD. Daarnaast biedt dit handhavingsarrangement ruimte om afspraken te maken over de bijdrage van andere instanties dan de betrokken BOD aan de strafrechtelijke handhaving.

Dit handhavingsarrangement is als volgt opgebouwd:

- het eerste hoofdstuk bevat generieke afspraken die gelden voor de vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en);
- in hoofdstuk 2 worden voor de Belastingdienst en het OM de prioriteiten en overige aanvullende afspraken geformuleerd, met daaraan gekoppeld algemene doelstellingen die gelden voor de jaren 2012 tot en met 2015. De afspraken uit hoofdstuk 2 passen uiteraard binnen de kaders van het eerste hoofdstuk;
- hoofdstuk 3 vormt de *jaarschijf* waarin voor het betreffende jaar, te beginnen met 2012, de prioriteiten uit hoofdstuk 2 verder worden geconcretiseerd door middel van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen die dat jaar zullen worden gerealiseerd. Hoofdstuk 3 vormt daarmee het variabele deel van dit handhavingsarrangement en wordt jaarlijks geactualiseerd.

Hoofdstuk 1

1.1 Visie op handhaving; inzet strafrecht

Onze regelgeving wordt, zo is het uitgangspunt, in Nederland vrijwillig nagekomen. Hierbij past uiteraard wel een bijbehorend handhavingsinstrumentarium; variërend van voorlichting, dienstverlening, horizontaal toezicht, verticaal toezicht tot opsporing en vervolging en waar nodig ondersteund met handhavingscommunicatie.

In de regel treden de toezichthouders zelf bestuursrechtelijk op tegen de niet-naleving van de regelgeving die aan hun toezicht is onderworpen. In een aantal gevallen zal evenwel strafrechtelijk ingrijpen geïndiceerd zijn. De keuze voor bestuurs- danwel strafrecht wordt genomen op basis van een afweging waarbij het te verwachten effect van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening nadrukkelijk wordt beoordeeld. De (dreiging van de) inzet van het strafrecht is daarmee één van de middelen om de handhavingsdoelstellingen te bereiken en draagt daarmee bij aan het bereiken van compliance.

Dit afschrikkingseffect en de preventieve werking daarvan zal zich vooral voordoen bij grote zaken en/of zaken met een grote maatschappelijke impact. Zo zal het strafrecht 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 kunnen ontstaan. Daarnaast zit de meerwaarde van de inzet van het strafrecht ook in zijn normstellende en normbevestigende werking.

Opsporing staat hierbij niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van een handhavingsketen en is een onderdeel van een brede en effectieve interventiestrategie. De ketenaanpak is een belangrijk aspect van de uitvoering van de taken door de BOD'en, omdat het een integrale aanpak en afgewogen inzet van het handhavingsinstrumentarium mogelijk maakt. Hierbij dienen alle onderdelen van de keten op elkaar afgestemd te zijn en ervoor te zorgen dat het juiste middel wordt ingezet op het moment dat er misbruik van de wet wordt geconstateerd.

1.2 Samenwerking

We willen handhaven met effect. Om hierin succesvol te kunnen opereren, is samenwerking in zowel de handhavingsketen, maar ook samenwerking tussen de (bijzondere) opsporingsdiensten en internationale samenwerking een absoluut vereiste. Wat we doen en welke keuzes we gezamenlijk maken, doen we dan ook in nauw overleg met onze ketenpartners: programmatisch handhaven via een zaaks- en omgevingsgerichte oriëntatie. Een gezamenlijke intelligence-agenda helpt ons hierbij verder.

1.2.1 Samenwerking in de keten

De ketensamenwerking is niet nieuw maar in onderling overleg tussen de betrokken toezichthouder, BOD en het Openbaar Ministerie wordt deze samenwerking wel geïntensiveerd. We streven ernaar dat in 2012 10% van onze onderzoeken volgens deze aanpak wordt gekozen en dit percentage jaarlijks te verhogen. In 2015 worden dan naar verwachting een substantieel deel van de opsporingsonderzoekenvolgens deze aanpak uitgevoerd. Op deze wijze wordt mede invulling gegeven aan de ook in de Beleidsbrief BOD'en ¹ uitgedragen noodzaak om tot meer 'regie in de handhaving' te komen door middel van een geïntegreerde, programmatische aanpak.

1.2.2 Samenwerking in de opsporing

Het Functioneel Parket, FIOD, ILT-IOD, Inspectie SZW-OD en NWWA-IOD werken samen in het Platform Bijzondere Opsporingdiensten (Platform BOD'en). Dit Platform heeft als doelstelling om de strategische, tactische en operationele samenwerking te bevorderen, zowel onderling als met ketenpartners. Deze samenwerking richt zich onder meer op de kwaliteit van de opsporing, het uitwisselen van informatie en de gemeenschappelijke ontwikkeling van beleid en opleidingen.

De partijen in het Platform zijn zich ervan bewust dat de doelmatigheid en effectiviteit kan worden vergroot door krachten te bundelen. Fraudebestrijding wordt gezien als een gezamenlijke opgave, waarbij zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van elkaars instrumenten en mogelijkheden. Het Platform heeft een sterke focus op een intensivering van de operationele samenwerking. Vanuit het Platform worden bestaande samenwerkingsinitiatieven uitgewerkt en nieuwe samenwerkingsthema's gegenereerd; ten behoeve van onderlinge samenwerking maar ook ten behoeve van samenwerking met de (nationale) Politie. Het ingebruiknemen van een generieke opsporingsapplicatie zal daarbij faciliterend zijn aan de 'free flow of information' tussen zowel de BOD'en en het FP onderling als tussen de BOD'en en (nationale) Politie. Zo kan nog beter gebruik worden gemaakt van elkaars capaciteit, informatie en deskundigheid. Op deze manier kan meer slagkracht worden gegenereerd om fraude op een effectieve manier te bestrijden. Met ingang van 2012 worden elk jaar tenminste 5 onderzoeken op gemeenschappelijke thema's uitgevoerd.

Een groot deel van de fraudezaken die door de BOD'en wordt opgespoord, kenmerkt zich onder ander door het internationale karakter. De BOD'en zetten zich (gezamenlijk) in om de internationale samenwerking in het algemeen en de internationale gegevensuitwisseling in het bijzonder te verbeteren.

1.2.3 Samenwerking door middel van een programmatische aanpak (omgevingsgerichte oriëntatie)

Voor een effectieve handhaving van financieel-economische- en ordeningswetgeving wordt de geïntegreerde en gerichte aanpak voorgestaan, waarbij een combinatie van verschillende handhavingsmogelijkheden wordt ingezet die elkaar aanvullen en versterken.

Een effectieve bestrijding van criminaliteit vindt hierbij plaats door nauwe samenwerking met partners, waarbij het van essentieel belang is dat er duidelijkheid bestaat hoe de verantwoordelijkheden onder de betrokkenen zijn verdeeld en welke verwachtingen op basis van deze verantwoordelijkheden kunnen worden waargemaakt. Elke ketenpartner moet in staat zijn om maatschappelijke problemen tijdig te signaleren, te duiden en te agenderen. Vervolgens dient via een interventiestrategie tot een integrale programmatische aanpak van het (maatschappelijke) probleem te worden gekomen. De keuzes gemaakt in het handhavingsarrangement zijn mede een uiting van deze integrale programmatische aanpak.

In de uitwerking van de (meerjarige) prioriteiten in hoofdstuk 2 zal worden vastgesteld welke prioritaire thema's op basis van de programmatische aanpak worden uitgevoerd en welke aanvullende afspraken in dat kader worden gemaakt. Dit laat onverlet dat de BOD'en en het OM adequaat moeten kunnen inspelen op onderwerpen die onverwacht maatschappelijk actueel worden en waarbij de inzet van het strafrecht noodzakelijk is. Naast de prioritaire thema's uit het handhavingsarrangement wordt jaarlijks een percentage vrije ruimte opgenomen. Op die manier kan worden ingespeeld op thema's die onverwacht maatschappelijk actueel worden en waarbij de inzet van het strafrecht noodzakelijk is.

1.2.4 Selectiecriteria opsporingsonderzoeken

Bij de strafrechtelijke aanpak streven de BOD'en en het OM naar het doen van betekenisvolle zaken. Betekenisvolle zaken zijn zaken die per definitie strafrechtelijk relevant zijn en gelet op de aard, omvang en ernst van de gedraging niet in aanmerking komen voor een bestuurlijke afdoening. Vaak is daarbij sprake van complexe strafzaken die bijzondere eisen stellen aan opsporing en vervolging. In het algemeen geldt voor betekenisvolle zaken dat informatiegestuurd wordt opgespoord, gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden, voorlopige hechtenis wordt toegepast en de zaak voor de meervoudige kamer wordt aangebracht.

Voor een selectie op onderzoeksniveau gelden vervolgens de inzetcriteria voor het strafrecht, te weten:

- *ernst van het strafbare feit*; dit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag: concurrentievervalsing, schending van vertrouwen in (financiële) markten, (het risico van) doden en gewonden alsmede het bestaan van (dreigende) onomkeerbare ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang (bv. fraudeconstructies, bedreiging, corruptie), net als de omvang van de schade in financiële zin en het aantal (financieel) gedupeerden.
- *de persoon van de dader*; hierbij is van belang of er sprake is van: stelselmatig gedrag (recidive) en/of calculerend gedrag.

¹ de brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2011 (TK 32715 nr 1)

1.2.5 Intelligence

Cruciaal binnen programmatisch werken is een goede intelligence-positie. Om maatschappelijke problemen te kunnen detecteren, analyseren en duiden is een professionele intelligence-organisatie noodzakelijk aangezien het hier gaat om vaak haalcriminaliteit.

Intelligence is gericht op het inzichtelijk maken van:

- de keuzes tussen de gebieden waarop opsporingscapaciteit moet worden ingezet,
- de keuzes voor de uit te voeren onderzoeken en welke tactiek daarop moet worden toegepast en
- de keuzes voor wat betreft het bijstellen of continueren van een strategie.

In de handhaving worden keuzes gemaakt op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De voorwaarden voor deze keuzes zijn gebaseerd op kwalitatief goede informatie en inzichtelijk gemaakt door middel van intelligence producten. De benodigde intelligence producten worden in overleg tussen het Openbaar Ministerie, de betrokken departementen en de BOD'en per jaar bepaald, waarbij afspraken worden gemaakt over het onderwerp, de soort analyse en een planning voor de oplevering van de intelligence producten. Deze afspraken worden vervolgens jaarlijks vastgelegd in de Intelligence Agenda.

De vastgestelde intelligence agenda is in beginsel leidend voor de betrokken BOD en het OM voor het inwinnen van signalen en informatie. Een en ander laat onverlet dat er altijd een 'vrije beleidsruimte' is, waarbij onvoorziene of actuele signalen en informatie, los van de geprioriteerde onderwerpen, ook tot opsporing en vervolging kunnen leiden.

Naast het keuzeproces per bijzondere opsporingsdienst is het voor de effectiviteit van de (strafrechtelijke) handhaving ook van belang dat de informatie wordt gedeeld. Dit is een belangrijk middel om tot betere inzichten, besluiten en opsporingsresultaten te komen. Het bundelen van de Intelligence Agenda's van de vier BOD'en kan hier een belangrijke rol in spelen. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan de Nationale Intelligence Agenda en het nationaal dreigingsbeeld (NDB).

1.2.6 Snelle interventieservice

De BOD'en en het OM werken, zoals gezegd, aan betekenisvolle zaken waarbij het strafrecht gericht wordt ingezet. De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, communicatie, etc brengen nieuwe vormen van fraude met zich mee, waarbij snel optreden geboden is en nieuwe manieren van werken noodzakelijk zijn. De BOD'en verkennen de inrichting van een 'snelle interventieservice' (SIS) waarmee daarin wordt voorzien. De SIS richt zich op relatief kleine zaken die op dit moment om diverse redenen niet opgepakt (kunnen) worden. De gedachte daarbij is dat combinatie van kleine zaken net zo effectief kan zijn als één grote. Korte onderzoeken en een snel vervolg voeden het rechtsherstel en bieden kansen qua media-aandacht. Kenmerken zijn een relatief laag schadebedrag, eenvoudige fraude, beperkt aantal betrokkenen. Ook hier is uitgangspunt het te bereiken effect.

1.3. Taakveld BOD'en en prioriteiten

1.3.1 Prioriteiten uit Beleidsbrief BOD'en

Bij de vaststelling van dit handhavingsarrangement worden conform artikel 11 van de Wet op de Bijzondere opsporingsdiensten door de betrokken minister en het College van procureurs-generaal de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten in acht genomen.

Deze hoofdlijnen zijn vastgelegd in de beleidsbrief BOD'en. In deze brief zijn vanuit het kabinetsbeleid prioriteiten vastgelegd waaraan het OM en de BOD'en de komende jaren aandacht moeten geven. In deze brief is tevens aangegeven dat de BOD'en en het OM, vanuit deze taken, de komende jaren extra aandacht moeten geven aan:

1. het afpakken van het criminele vermogen,
2. de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit,
3. het tegengaan van misbruik van uitgaande financiële stromen op het publieke terrein en
4. de aanpak van integriteitsschendingen en het bevorderen van de veiligheidscultuur.

Gelet op het gemeenschappelijk karakter van het thema afpakken zal hierna dit onderwerp worden behandeld. De andere 3 speerpunten worden in de hoofdstukken 2 en 3 nader uitgewerkt.

1.3.2 Afpakken van het criminele vermogen

De strafbare feiten waar dit handhavingsarrangement op ziet, zijn meestal 'money-driven'. Men overtreedt de normen omdat daar iets mee kan worden verdiend en kijkt daarbij niet naar de negatieve effecten van het eigen handelen. Afpakken van crimineel voordeel is een effectief instrument om deze overtreeders aan te pakken "waar het zeer doet". Afpakken is breder dan ontnemen, het blijft namelijk niet bij het inzetten van de strafrechtelijke mogelijkheden tot het afnemen van crimineel vermogen. De inzet van financiële expertise kan leiden tot een ontnemingsrapportage, maar ook tot uitvoering van bestuurlijke maatregelen. Het doel is te zorgen dat misdaad niet loont. Daarnaast draagt afpakken van het criminele vermogen bij aan het rechtsherstel.

Voor het afpakken worden er binnen de BOD'en al inspanningen gepleegd; om deze inspanningen een impuls te geven, zijn extra kwantitatieve doelen geformuleerd. Deze doelen behoren bij het "Investeringsvoorstel afpakken BOD'en en FP".

(extra) Opbrengsten In (x 1000K):	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bedrag WVV	19,11	21,47	27,68	29,18	32,48	36,90	36,90
Daadwerkelijk gelegd beslag	13,36	16,10	21,83	24,83	29,25	33,23	33,23
Daadwerkelijk te innen	8,03	10,44	14,18	16,13	18,98	21,60	21,60
Overige opbrengsten:							
Bestuurlijk resultaat	4,28	4,95	7,58	8,48	11,40	12,90	12,90

Voor 2012 en verder gelden de volgende activiteiten:

- Vanaf 2012 wordt in elk onderzoek afpakken van crimineel vermogen als vast onderdeel van een onderzoek gezien.
- Vanaf 2012 wordt door de BOD'en samen met het FP in elk onderzoek een beslissing genomen over welk vermogen op welke wijze kan worden afgepakt.
- Vanaf 2012 gaan de BOD'en – waar nodig in wisselende samenstellingen – onderzoeken uitvoeren. Dit zijn in 2012 tenminste drie en in 2013 tenminste vier onderzoeken .
- Daartoe zullen voorstellen worden geformuleerd door de BOD'en en het Functioneel Parket voor onderzoeken in minimaal twee branches c.q. met betrekking tot twee thema's.
- Elk preweegdocument en projectplan dient een adequate afpakparagraaf te bevatten (in 2012 min. 80% inhoudelijk goed gevuld en ingaande 2013 100%).
- De realisatie van de kwantitatieve doelstellingen betreffende Afpakken wordt gemonitord met het landelijk dashboard Afpakken. Hierbij wordt zowel het strafrechtelijke als het bestuurlijke domein inzichtelijk gemaakt.
- Het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten spannen zich maximaal in om informatie uit strafrechtelijke onderzoeken welke kan bijdragen aan de realisatie van de afpakdoelstellingen over te dragen aan de bestuurlijke partners.
- Tijdens een strafrechtelijk onderzoek worden de afpak mogelijkheden zoveel als mogelijk breed beoordeeld, zowel vanuit strafrechtelijke als bestuurlijke optiek.

1.4 Definities

Het is van belang een eenduidig begrippenkader te hanteren zodat het Openbaar Ministerie de departementen en de bijzondere opsporingsdiensten samenwerken volgens dezelfde definities en uitgangspunten. Dit leidt tot het voeren van een 'gemeenschappelijke taal' en kan misverstanden voorkomen. Met name is dit van belang bij onderwerpen als intelligence en afpakken. In de bijlage is een overzicht opgenomen met gemeenschappelijke definities die voor de uitvoering van dit handhavingsarrangement van belang zijn. Deze bijlage maakt deel uit van dit handhavingsarrangement.

1.5 Procesafspraken

Uitgangspunt voor het maken van onderstaande procesafspraken is het in samenwerking met partners binnen de keten bereiken van maatschappelijk effect van vervolging. Door het sturen op strafrechtelijke sancties draagt het strafrecht bij aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving.

1.5.1 Algemeen

- Tenminste 80% van alle door de BOD'en bij het FP ingediende maatwerk-eindprocessen-verbaal (vastgelegd in ZOZ; 'maatwerk-zaken' FP) leidt tot een definitieve, onherroepelijke rechterlijke uitspraak of transactie ten aanzien van één of meer verdachten.
- Het FP levert hiertoe zaaksgegevens (op parketnummerniveau) aan bij de betreffende BOD. Die BOD rekent dit om naar resultaten per eindproces-verbaal (op onderzoeksniveau).

1.5.2 Inspectiezaken

- Van de inspectie-processen-verbaal (niet vastgelegd in ZOZ; 'standaard-zaken' FP) wordt minimaal 80% binnen 90 dagen na 'datum ontvangst pv' beoordeeld ('eerste beoordeling') door het FP.

1.5.3 Zaken van de bijzondere opsporingsdienst

- Het OM zal **van** de ingediende **standaard-eindprocessen-verbaal 80%** binnen drie maanden na ontvangst beoordelen en **80%** binnen 6 maanden na ontvangst ter planning aanbrengen bij de betreffende rechtbank.

1.5.4 Voortgangsbewaking en evaluatie

- De betrokken BOD legt de voortgang van de onderzoeken vast tot en met de datum waarop het proces-verbaal wordt ingezonden. Het Functioneel Parket houdt na ontvangst van het proces-verbaal de voortgang bij van al wat van belang is voor de op dat proces-verbaal gebaseerde strafza(a)k(en). Het Functioneel Parket spant zich in om ook de eventuele uitkomsten van de betreffende strafza(a)k(en) in hoger beroep en cassatie te verkrijgen en bekend te maken aan de betreffende BOD. De betrokken BOD en het Functioneel Parket zorgen ervoor dat deze voortgangsgegevens elke vier maanden beschikbaar zijn voor elkaar.
- Het Functioneel Parket koppelt de afdoeningsresultaten terug naar de betrokken BOD en andere betrokken partners. De algemene afdoeningsresultaten en individuele strafzaken die tot onoplosbare knelpunten tussen beide partijen leiden, worden in het overleg tussen de directeur betrokken BOD en de Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket besproken.
- Het parketnummer² is de unieke identificatie als basis voor communicatie, gegevensuitwisseling en monitor- en meetproces. Zodra voor een onderzoek een parketnummer bekend is, wordt dit door het FP doorgegeven aan de betreffende opsporingsinstantie. Die legt dat parketnummer direct vast in het/de eigen registratiesyte(e)m(en). Daarna wordt over dat onderzoek c.q. die zaak nog uitsluitend gecommuniceerd (in de breedste zin des woords) aan de hand van dat parketnummer. Hierbij wordt aangehouden dat één onderzoek (met één of meerdere verdachten) resulteert in één eind-proces-verbaal, dat leidt tot één of (in geval van meerdere verdachten) meerdere parketnummers ('zaken').

² Een parketnummer bestaat uit 2 cijfers, gevolgd door een liggend streepje, 6 cijfers, een liggend streepje en 2 cijfers (XX-XXXXXX-XX).

1.5.5 Effecten van onderzoeken

- Projectvoorstellen bevatten een korte scenariobeschrijving van wat verwacht wordt als effect of resultaat van opsporing. Deze effecten zien niet alleen op de door de betrokken BOD op te stellen producten of te ondernemen acties, maar ook op de door de (zaaks)OvJ verwachte effecten. Tevens bevat het plan van aanpak voor het onderzoek - dan wel tussenrapportages hiervan - de planning van momenten die van belang kunnen zijn voor de inzet van mensen van de betrokken BOD. Dit zijn onder meer het moment van beoordeling van de zaak door de Officier van Justitie.

1.5.6 Beslag

Met betrekking tot beslag geldt voor de BOD'en en het FP het volgende:

- a) In beslag genomen voorwerpen worden conform de geldende Aanwijzing afgedaan; alle in beslag genomen goederen, behoudens die waaraan nog onderzoek plaatsvindt of moet plaatsvinden, worden ten spoedigste afgewikkeld.
- b) Naast de Aanwijzing heeft het College van Procureurs-Generaal met zogenoemde beleidsbrieven enige nuanceringen aangebracht v.w.b. de verwerking van bepaalde goederen: vuurwapens en munitie (brief d.d. 13-11-2009) en voertuigen (brief d.d. 15-11-2011). Die goederen worden conform de in die brieven beschreven regels afgehandeld.
- c) De conservatoir in beslag genomen goederen worden conform de Aanwijzing ontneming (Stscrt 2009, 90) afgewikkeld.

1.6 Monitoring, rapportage en evaluatie

1.6.1 Monitoring

De Wet op de bijzondere opsporingsdiensten verplicht tot het jaarlijks verantwoorden over de verwezenlijking van de afspraken uit het handhavingsarrangement door middel van het opstellen van een jaarverslag dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarnaast zal er op de volgende wijze sturing worden gegeven op de realisering van dit handhavingsarrangement:

- Drie maal per jaar zal de instroom van zaken en de afdoening van zaken worden gemonitord en besproken tijdens het betreffende verwervings- of selectieoverleg door de BOD en het Functioneel Parket.
- In het periodiek overleg tussen de Hoofdofficier van het Functioneel Parket, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de Directeur FIOD ('de driehoek') zal de algehele voortgang van het handhavingsarrangement worden besproken.

1.6.2 Leerpunten uit de opsporing: bestuurlijk dossier en bestuurlijke rapportage

Leerpunten en informatie uit de (strafrechtelijke) praktijk moeten terugvloeien naar de bestuurlijk verantwoordelijken. Op die manier kunnen barrières worden opgeworpen in beleid, regelgeving en toezicht, waardoor gelegenheidsstructuren worden weggenomen. Een effectieve handhaving van

ordeningswetgeving zal uitsluitend kunnen worden geborgd indien de betrokken partijen leren van bevindingen van andere actoren, elkaar doorlopend voeden met informatie en daarover concrete afspraken maken.

In voorkomende gevallen stellen de betreffende BOD en het Openbaar Ministerie gezamenlijk een dossier of een rapportage op, waarbij op basis van ervaringen uit een opsporingsonderzoek aandacht gevraagd wordt voor structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die zich lenen voor een andere dan de strafrechtelijke aanpak. Tevens kan het worden gebruikt om een signaal door te geven aan het openbaar bestuur en/of de branche, opdat zij in staat wordt gesteld (bestuurlijke) maatregelen te treffen. Een dossier of rapportage wordt in ieder geval afgestemd met de zaaks Officier van Justitie en ingebracht in het betreffende selectieoverleg. Daarnaast wordt het dossier of de rapportage besproken in de driehoek en worden de acties uitgezet.

De BOD'en en het Functioneel Parket streven ernaar om meer uniformiteit aan te brengen in deze rapportages. Zo spoedig mogelijk, doch voor 1 januari 2013, zal een eenduidig en werkbaar format worden opgesteld.

Hoofdstuk 2. Meerjarenafspraken Openbaar ministerie en Belastingdienst 2012 -2015

I. Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) en de Belastingdienst (in het bijzonder 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 de afspraken vastgelegd over de strafrechtelijke inspanningen 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 regioparketten en het Landelijk Parket.

II. Uitgangspunten

In de komende periode 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 OM. De belangrijke uitgangspunten zijn geformuleerd in de nota *Perspectief op 2015* van het OM, de *Strategienota 2012-2015* van het FP en het middellangetermijnplan 2012-2015 '*Aansprekend opsporen*' van de FIOD.

In de nota *perspectief op 2015* geeft het OM aan dat de komende jaren de nadruk legt op een integrale en gerichte aanpak van *ondermijnende* vormen van criminaliteit zoals financieel-economische criminaliteit. Tevens volgt uit de nota dat versterking van de maatschappelijke oriëntatie één van de belangrijkste onderwerpen is voor de komende jaren. Het OM moet nieuwsgierig zijn, samenwerking zoeken, gericht zijn op het bereiken van maatschappelijk effect, bereid zijn om naar burgers te luisteren en deelnemen aan het publiek debat. Daarnaast moet het OM zich intensief bezig houden met de vraag hoe zaken op de actualiteit kunnen worden verworven. Het Functioneel Parket geeft in zijn *Strategienota 2012-2015* aan welke keuzes het Functioneel Parket voor de komende jaren maakt, in het palet van fenomenen en onderwerpen die de aandacht van het functioneel Parket vragen.

Zoals beschreven in '*Aansprekend opsporen*' wil de FIOD een excellente opsporingsdienst zijn, gespecialiseerd in de bestrijding van fiscale, financiële en goederenfraude. Excellent betekent effectvol opsporen. En effectvol opsporen vereist dat we in de komende periode een forse slag gaan maken in "wat we doen" en "hoe we het doen". Hierbij staat bewust kiezen voorop. En dat in het besef dat we moeten inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen, en daarmee samenhangend in de opsporingswereld in het bijzonder.

De wereld wordt steeds complexer, digitaler, en internationaler. Daarmee dus ook de fraude.

complexer

Gesteld kan worden dat (georganiseerde) fraude vrijwel altijd geld als doel heeft. Dit is op zich niet nieuw. Wel is nieuw dat, mede door technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden om 'over de grens' te gaan fraudevormen complexer worden. Ook kan worden geconstateerd dat bijna geen vorm van fraude op zich staat. Door fraude worden de normale verhoudingen in de legale economie verstoord en kunnen machtsposities worden verworven in de bovenwereld. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van "dienstverleners" in de bovenwereld. Deze zijn zich hier overigens niet altijd van bewust.

digitaler

Gelet op de omvang en de snelheid waarmee de digitale wereld zich ontwikkelt is het ondoenlijk om een uitputtende inventarisatie te maken. Een willekeurige opsomming spreekt al voor zich: internet en de ontwikkelingen daarbinnen, meer en andere gegevensdragers, digitale sociale netwerken, cloud computing, communicatietechnieken/middelen, dataopslag overal ter wereld, encryptie en spraakherkenning. Daar komt bovendien nog bij dat wat vandaag nieuw is, morgen is verouderd.

ICT biedt kansen, maar onze afhankelijkheid en de complexiteit van ICT maken de samenleving ook kwetsbaar. Snelle technologische ontwikkelingen in de maatschappij brengen nieuwe fraude modi operandi en geavanceerde digitale/communicatietechnieken mee, maar ook nieuwe afschermingmogelijkheden. De toenemende digitalisering van de maatschappij zorgt voor een verschuiving van fraude-gedragingen van de fysieke wereld naar de virtuele wereld.

internationaler

Steeds vaker is sprake van grensoverschrijdende vormen van fraude en/of grensoverschrijdend opererende verdachten. Globalisering en snelle technologische ontwikkelingen bieden fraudeurs extra mogelijkheden hun activiteiten te vergroten en te maskeren. Nederland is op het gebied van een aantal illegale handelsvormen veelal een internationaal bron- en/of doorvoerland, hetgeen voor schadelijk is voor ons internationale imago. Ook stromen buitenlandse fraudeurs Nederland binnen om hier hun activiteiten te ontplooiën. Verder worden steeds meer complexe internationale financiële constructies opgezet. Ook zijn er verbeterde mogelijkheden voor criminelen van over de hele wereld om elkaar (online) te ontmoeten en afspraken te maken.

Wat doen we

Om opsporing en vervolging effectvol en dus met resultaat te laten zijn moeten we bewust kiezen wat voor soort zaken we gaan oppakken. Een zaak die we strafrechtelijk oppakken moet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de compliance en moet zoveel mogelijk maatschappelijk rendement opleveren. We werken dan ook vanuit de visie op handhavingsregie. Daarbij komt:

afhankelijk van de situatie vereist ons optreden een andere aanpak. De ene zaak is de andere niet. Hierop spelen we op in, want dat verlangt onze omgeving -terecht- van ons. Daardoor zijn we in staat om verschillende soorten zaken te doen: "groot en complex, "klein tot middelgroot" en "lik op stuk". We werken dan ook zaaks- en omgevingsgeïntendeerd. Hierbij maken we tevens meer gebruik van de zogenoemde Snelle interventieservice (SIS).

Hoe doen we het

Opsporing en vervolging zijn slecht effectvol als het leidt tot effectvol handhaven. Om hierin succesvol te kunnen opereren is integrale en programmatische samenwerking in de handhavingsketen maar ook samenwerking tussen de (bijzondere) opsporingsdiensten een absoluut vereiste. Wat we doen en welke keuzes we maken doen dan ook in nauw overleg met onze ketenpartners, al dan niet door middel van programmatische aanpak. Een gezamenlijke intelligence-agenda helpt ons hierbij verder.

Samenwerking in de keten: verbinding toezicht, opsporing en vervolging

In onderling overleg tussen de betrokken toezichthouder en het Openbaar Ministerie wordt deze aanpak geïntensiveerd. We streven ernaar in 2012 10% van onze onderzoeken volgens deze aanpak te kiezen en dit percentage jaarlijks te verhogen. In 2015 worden dan naar verwachting een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken volgens deze aanpak uitgevoerd.

Samenwerking in de opsporing

Wij zijn ons ervan bewust dat de doelmatigheid en effectiviteit kan worden vergroot door krachten te bundelen. Fraudebestrijding zien we als een gezamenlijke opgave, waarbij zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van elkaars instrumenten en mogelijkheden. Wij willen de banden tussen de BOD-en sterker aanhalen, met een sterke focus op een intensivering van de operationele samenwerking. Zo kan nog beter gebruik worden gemaakt van elkaars capaciteit, informatie en deskundigheid. Op deze manier kan meer slagkracht worden gegenereerd om fraude op een effectieve manier te bestrijden. Met ingang van 2012 wordt elk jaar op tenminste 5 gemeenschappelijke thema's onderzoeken uitgevoerd.

Een zelfde aanpak zal worden gekozen voor de samenwerking met de politie. De invoering van een nationale politie biedt hierbij kansen.

Resultaat: effectvol opsporen en vervolgen

Effectvol handhaven leidt dus tot het vooraf bewust keuzes maken met de ketenpartners over de inzet van het strafrecht: "verbinding toezicht, opsporing en vervolging". Niet alleen in individuele gevallen maar steeds meer vanuit een themagerichte aanpak. De samenwerking met de partners staat centraal. Met de toezichthouders en het Openbaar Ministerie wordt afgestemd, waarmee samen gekozen wordt welke zaken opgespoord worden en zo nodig op welke manier. Bij dit laatste komen onderwerpen aan de orde als de keuze van zaken, de omvang, de branche, de

aanpak (o.a. kennis van medewerkers van de toezichthouders benutten), de thema's, de planning en de afwerking (ook door de opdrachtgevers) van zaken. De FIOD werkt waar nodig samen met andere (Bijzondere) Opsporingsdiensten. Dit biedt ook de kans voor alle partijen zich bij de inzet te concentreren op zijn kerncompetenties waardoor in breder verband een 'efficiencyslag' kan worden gemaakt.

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 Richtlijnen AADF (Richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten), 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. Speerpunten

Voor deze planperiode zijn de (inhoudelijke) speerpunten zoals deze zijn geformuleerd in de zogenoemde Beleidsbrief BOD-en uiteraard leidend. Bij het uitwerken van de hierna genoemde thema's zal dan ook waar mogelijk nadruk worden gelegd op:

- het afpakken van het criminele vermogen;
- de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit;
- het tegengaan van misbruik van uitgaande financiële stromen op het publieke terrein; en
- de aanpak van integriteitschendingen en het bevorderen van de veiligheidscultuur.

IV. 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. Een thema-gerichte aanpak laat uiteraard nog steeds de mogelijkheid open om zaken te verwerven op basis van de actualiteit.

1. Thema's Belastingdienst

Veel aanmeldingen voor strafrechtelijk onderzoek komen voort uit de klantbehandeling van de Belastingdienst. Deze klantbehandeling is gebaseerd op zowel de landelijk vastgestelde thema's als de regionale toezichtsplannen. Bij de invulling en concretisering van de genoemde thema's werken de FIOD en het FP nauw samen met de Belastingdienst.

De volgende speerpunten zijn benoemd waarbij de inzet van het strafrecht is voorzien:

* fiscaal: systeemfraude (o.a. BTW- en VT-fraude), onbekende belastingplicht, tijdige aangifte, vastgoed, arbeidsmarkt en veelplegers

* toeslagen: kinderopvangtoeslag

* douane: strategische goederen en internationale sanctiemaatregelen, precursoren en verdovende middelen, (inbreuken op de) intellectuele eigendom en grensoverschrijdend geldvervoer in relatie tot witwassen.

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). Nadere concretisering van de onderwerpen waarop strafrechtelijk wordt ingezet vindt gemeenschappelijk plaats.

In de beleidsbrief bod zijn de thema's witwassen, vastgoed, integriteit financiële instellingen (waaronder pensioenfondsen) en intermediairs en identiteitsfraude benoemd. Andere belangrijke thema's zijn marktmisbruik en beleggingsfraude.

3. Thema's NZa

De NZa houdt toezicht op het gedrag van alle zorgaanbieders en zorgverzekeraars op de curatieve en langdurige zorgmarkt en kijkt of zij de wet naleven. De NZa stelt regels, budgetten en tarieven vast voor dat deel van de zorg dat is gereguleerd en stelt condities voor marktwerking vast, die geheel of gedeeltelijk geliberaliseerd kunnen worden. De NZa houdt toezicht op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz), de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Op basis van de Wmg vindt afstemming plaats tussen de NZa, de FIOD en het OM. Deze afstemming ziet hoofdzakelijk op (mogelijke) fraudesignalen in relatie tot declaratiegedrag van zorgaanbieders.

4. Faillissementsfraude

Bij de (programmatische) aanpak van dit onderwerp ligt de nadruk op de versterking van de handhavingsketen, 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. Er komt een nieuwe aanwijzing faillissementsfraude die de aanpak binnen het OM verder moet stimuleren. Het FP en de FIOD richten zich op de complexe, grotere zaken die ertoe doen. Deze zaken worden vanwege de preventieve werking vervolgens zichtbaar gemaakt en in de publiciteit gebracht. Daarnaast werken de politie en de FIOD aan de inrichting van een centraal meldpunt faillissementsfraude.

5. Witwassen

Witwassen is de laatste stap in het logistieke proces van zowel de commune als de financieel-economische criminaliteit en vormt het laatste prioritaire aandachtsgebied. Jaarlijks worden in Nederland zeer grote bedragen witgewassen. Bij witwassen komen dadergroepen als malafide dienstverleners, beroepsfraudeurs en de georganiseerde criminaliteit samen. Witwassen draagt er aan bij dat criminaliteit in stand blijft, criminelen een economische machtsbasis opbouwen, er oneerlijke concurrentie optreedt en legitieme branches worden gecorrumpeerd.

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 o.a. afkomstig uit de zogenoemde verdachte transacties van de FIU, uit de samenwerking met de NR, uit de zogenoemde Geld op Luchthaven-zaken (GOL-zaken) en uit Belastingdienstmeldingen.

6. 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.

7. Fraude met financiële stromen in de publieke sector

In de komende periode zal extra aandacht worden besteed aan uitgaande financiële stromen op het publieke terrein. Fraudes met deze financiële geldstromen, zoals bijvoorbeeld subsidiefraude, fraudes in het onderwijsveld en fraude met aanbestedingen zullen stevig worden aangepakt. Alle BOD-en, maar vooral de FIOD en de Inspectie SZW, dienst opsporing hebben hierin een belangrijke taak en zullen extra investeren in de aanpak van deze fraudevormen.

8. Terrorismefinanciering

De FIOD en het FP leveren vanuit hun specifieke financiële deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme, met name de financiële stromen die met terroristische activiteiten samenhangen. Hiertoe werken de FIOD en het FP 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.

Hoofdstuk 3. Afspraken jaarschijf 2013

1. Opsporing: inzet capaciteit en op te leveren producten FIOD

Voor elke toezichthouder heeft de FIOD capaciteit (opsporingsuren) gealloceerd. Anders dan voorgaande jaren is in eerste instantie alle opsporingscapaciteit toebedeeld aan toezichthouders en aanmelders. Binnen deze capaciteit wordt een deel verbijzonderd naar speciale thema's. De thema's worden in hoofdzaak door de toezichthouders bepaald.

De totale opsporingscapaciteit is vastgesteld op 870.000 uur, waarvan minimaal 50% t.b.v. de Belastingdienst (Regio's, Douane en Toeslagen) beschikbaar is. De bandbreedte van de Belastingdienst wordt in 2013 vergroot naar 65%, omdat de Belastingdienst naast aanmelder van fiscale fraude ook aanmelder is van bijvoorbeeld witwas onderzoeken. Werden deze meldingen voorheen als witwassen "gestickerd", nu worden deze eerst aan de Belastingdienst toegekend en daarna afzonderlijk zichtbaar gemaakt in het thema witwassen. De capaciteit t.b.v. nationale samenwerking is toegevoegd aan de overige aanmelders, omdat dit deel uitmaakt van de capaciteit t.b.v. de overige departementen.

	Streefwaarde 2013
Verdeling capaciteit 2013	
• Aandeel opsporingsuren Belastingdienst	50 – 65%
o Waarvan BD/Regio-eenheden	60 – 80%
o Waarvan BD/Douane	20 – 30%
o Waarvan BD/Toeslagen	10 – 15%
• Aandeel opsporingsuren externe Toezichthouders (AFM, DNB en Nza)	6 – 12%
• Aandeel opsporingsuren overige aanmelders (overige departementen, curatoren, merkeigenaren etc.)	20 – 30%
• Aandeel opsporingsuren internationale samenwerking / wederzijdse bijstand	2 – 5%
Waarvan specifieke thema's	
• Omgevingsgerichte zaken	≥ 10%
• Opsporingsuren Witwassen t.o.v. de totale capaciteit	15 – 25%
• Opsporingsuren Faillissementsfraude t.o.v. de totale capaciteit	8 – 12%
• Opsporingsuren Precursoren t.o.v. de totale capaciteit	2 – 5%
Overig Aantal PV's dat leidt tot veroordeling/transactie	≥ 82%

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

Eik 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.

In tenminste 90% van de pré-weegdocumenten c.q. projectvoorstellen is een paragraaf opgenomen 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.

Bovenstaande capaciteitsinzet zal in 2013 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 bijdrage aan het totaalbedrag van afgepakt wederrechtelijk verkregen voordeel door daadwerkelijk te leggen beslag en daadwerkelijk te innen, alsmede een bedrag aan bestuurlijke opleggingen (b.v. naheffings- en navorderingsaanlagen) conform de afspraken in hoofdstuk 1.

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 80% van alle bij het OM ingediende maatwerk-eindprocessen-verbaal (vastgelegd in ZOZ) tot een definitieve onherroepelijke rechterlijke uitspraak of transactie ten aanzien van één of meer verdachten ("een maximum sepotpercentage van 20").

Daarnaast zal het instrument van de zogenoemde bestuurlijke rapportages worden ingezet, in ieder geval voor criminaliteitsvormen waarbij evident veel criminaliteitsbevorderende factoren aanwezig zijn.

Van de in 2013 uitgevoerde onderzoeken worden er (minimaal) 25 gezamenlijk, op een systematische wijze geëvalueerd.

2. Spoor 3

In het verlengde van de versterking van het toezicht door de Belastingdienst zijn extra middelen toegekend aan de FIOD, die ingezet zullen worden op de intensivering van de opsporing van fiscale delicten en de bestrijding van witwassen. Op termijn zal ook het FP de gevolgen van de intensivering merken. Aan het FP wordt daarvoor structureel een bedrag van € 1,75 mln toegekend. Dit bedrag zal al per 1 januari 2013 ter beschikking worden gesteld ondanks de verwachting dat er in 2013 nog weinig extra zaken bij het FP terecht zullen komen. Het FP zal met die extra gelden in 2013 de voorraad aangeleverde PV's fors verminderen. Incidenteel wordt voor 2013 een bedrag van € 0,75 mln toegekend om de voorraad bij het FP extra terug te dringen. Het FP beoordeelt daarvoor in 2013 305 verdachten extra en maakt ze afdoeningsgereed. Dat is een reductie van de voorraad bij het FP met 43%.

Deze reductie heeft ook in toekomst effect op de doorstroom van zaken van de FIOD. Vanaf 2014 geldt als afspraak dat met de structurele financiering 205 verdachten extra bovenop het jaarlijks gemiddelde aantal van 698 verdachten zullen worden afgedaan.

3. Cybercrime

Voor de aanpak van cybercrime met een substantiële fraudecomponent wordt door het OM een specialistenpool ingericht. De specialistenpool zal bestaan uit 15 fte (officiëren, parketsecretarissen en ondersteuning) afkomstig van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket. Doel is het doen van opsporingsonderzoeken waarbij de combinatie van kennis over cybercrime en fraude tot vervolging leidt van criminaliteitsvormen die het vertrouwen in het betalings- en handelsverkeer ondermijnen. In de daartoe geëigende zaken zal opsporingscapaciteit van de FIOD worden gevraagd. De specialistenpool start op 1 januari 2013.

4. Toeslagen

Sinds het invoeren van de toeslagen worden in de praktijk gevallen aangetroffen waarin de overtreding van dusdanig aard is dat een bestuurlijke afdoening niet volstaat. Daarbij valt te denken aan flagrante schendingen van de rechtsorde, zoals grootschalige systeemfraude. In die gevallen is het strafrecht de aangewezen sanctiemethode. In dergelijke gevallen toetst het tripartiete overleg wordt voldaan aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening of strafrechtelijke vervolging. Per 1 januari 2013 wordt een contactambtenaar toeslagen aangesteld die deelneemt aan het TPO en contact onderhoudt met het FP. Om tot een zo efficiënt mogelijke fraudebestrijding te kunnen komen zal het strafrechtelijke instrumentarium in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) worden vastgelegd in een zelfstandige bepaling. Dit is op korte termijn niet realiseerbaar en zal worden ingepast in het belastingplan 2014. Voor 2013 geldt derhalve dat een toeslagendelict nog zal worden bestraft op grond van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft dan vooral valsheid in geschrifte (225 SR) en het niet tijdig of onjuist verstrekken van informatie (227b SR).

In bepaalde gevallen zal Toeslagen vanaf 1 januari 2013 zaken bij het openbaar ministerie aanbrengen voor afdoening door middel van een OM-strafbeschikking. Dat betreft zaken waarin het nadeel tussen de € 10.000 en € 35.000 bedraagt en waarbij een taakstraf van maximaal 180 uur kan worden opgelegd. Het gaat alleen om overtredingen van artikel 225 SR en 227b SR. Naast voornoemde criteria zullen die zaken worden voorgedragen waarin al vastgesteld is dat er geen betalingsmogelijkheid bij de overtreder is. Het betreft vooral fraude met kinderopvangtoeslag.

5. De douane

De douane legt elk jaar een groot aantal fiscale strafbeschikkingen op bij overtreding van douane- en accijnswetgeving. Indien een aangeboden strafbeschikking 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.

De processen-verbaal als resultaat van toezichtonderzoeken op het gebied van strategische goederen, Sanctiewet, oorsprong en precursoren en die zijn verricht door Douane / 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.

6. Belastingdienstregio's

De unit Ordening van de Belastingdienst/Holland-Midden is een apart van de fiscale processen gepositioneerde, landelijk werkende unit die is belast met de opsporing van diverse economische delicten.

Het merendeel van de door HM ingeleverde PV's betreft de openbaarmaking van jaarrekeningen.

Sinds kort worden zogenoemde concern-PV's opgemaakt: alle rechtspersonen in een concern die ten onrechte niet hebben gedeponeerd worden per stuk als verdachte opgevoerd. Eén PV, met meestal slechts één verklaring van de bestuurder, bevat dus meerdere verdachten. De verdachten worden allemaal ingeschreven met een parketnummer en zij ontvangen een eigen strafbeschikking/transactievoorstel. In 2013 zullen 600 PV's worden ingeleverd. Daarin zitten naar schatting 1300 verdachten.

De contactambtenaren ex art. 80 AWR van de Belastingdienst hebben de bevoegdheid namens het Bestuur van 's-Rijksbelastingen een fiscale strafbeschikking 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. Indien een fiscale strafbeschikking niet wordt geaccepteerd, wordt het proces-verbaal (maximaal 100) overgedragen aan het FP. In die gevallen beslist het FP over de vervolging.

7. 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.

Ondertekening

Den Haag, februari 2013

10.1.d

Het College van Procureurs-generaal,
namens deze, *23/2/13*
M. van Nieuwwegen

10.1.d

De Directeur-generaal Belastingdienst,
P.W.A. Veld

HANDHAVINGSARRANGEMENT

2012-2015

Belastingdienst - Openbaar Ministerie

Vooraf

De Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM) hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de (strafrechtelijke) handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van de fiscale-, douane- en financieel-economische wetgeving. In dit meerjarige handhavingsarrangement, dat een looptijd kent voor de jaren 2012-2015, wordt aan deze verantwoordelijkheid invulling gegeven.

Binnen de Belastingdienst is de FIOD primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving (opsporing). Dit laat onverlet dat ook andere organisatieonderdelen een taak op het opsporingsdomein hebben zoals bijvoorbeeld de Unit Ordening van de Belastingdienst Holland Midden en de Douane. Gelet op het verschil in verantwoordelijkheden, zal in dit handhavingsarrangement voor wat betreft de te maken afspraken over opsporing de nadruk liggen op de rol van de FIOD. Daarnaast biedt dit handhavingsarrangement ruimte om afspraken te maken over de bijdrage van andere instanties dan de betrokken BOD aan de strafrechtelijke handhaving.

Dit handhavingsarrangement is als volgt opgebouwd:

- het eerste hoofdstuk bevat generieke afspraken die gelden voor de vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en);
- in hoofdstuk 2 worden voor de Belastingdienst en het OM de prioriteiten en overige aanvullende afspraken geformuleerd, met daaraan gekoppeld algemene doelstellingen die gelden voor de jaren 2012 tot en met 2015. De afspraken uit hoofdstuk 2 passen uiteraard binnen de kaders van het eerste hoofdstuk;
- hoofdstuk 3 vormt de *jaarschijf* waarin voor het betreffende jaar, te beginnen met 2012, de prioriteiten uit hoofdstuk 2 verder worden geconcretiseerd door middel van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen die dat jaar zullen worden gerealiseerd. Hoofdstuk 3 vormt daarmee het variabele deel van dit handhavingsarrangement en wordt jaarlijks geactualiseerd.

Hoofdstuk 1

1.1 Visie op handhaving; inzet strafrecht

Onze regelgeving wordt, zo is het uitgangspunt, in Nederland vrijwillig nagekomen. Hierbij past uiteraard wel een bijbehorend handhavingsinstrumentarium; variërend van voorlichting, dienstverlening, horizontaal toezicht, verticaal toezicht tot opsporing en vervolging en waar nodig ondersteund met handhavingscommunicatie.

In de regel treden de toezichthouders zelf bestuursrechtelijk op tegen de niet-naleving van de regelgeving die aan hun toezicht is onderworpen. In een aantal gevallen zal evenwel strafrechtelijk ingrijpen geïndiceerd zijn. De keuze voor bestuurs- danwel strafrecht wordt genomen op basis van een afweging waarbij het te verwachten effect van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening nadrukkelijk wordt beoordeeld. De (dreiging van de) inzet van het strafrecht is daarmee één van de middelen om de handhavingsdoelstellingen te bereiken en draagt daarmee bij aan het bereiken van compliance.

Dit afschrikkingseffect en de preventieve werking daarvan zal zich vooral voordoen bij grote zaken en/of zaken met een grote maatschappelijke impact. Zo zal het strafrecht 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 kunnen ontstaan. Daarnaast zit de meerwaarde van de inzet van het strafrecht ook in zijn normstellende en normbevestigende werking.

Opsporing staat hierbij niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van een handhavingsketen en is een onderdeel van een brede en effectieve interventiestrategie. De ketenaanpak is een belangrijk aspect van de uitvoering van de taken door de BOD'en, omdat het een integrale aanpak en afgewogen inzet van het handhavingsinstrumentarium mogelijk maakt. Hierbij dienen alle onderdelen van de keten op elkaar afgestemd te zijn en ervoor te zorgen dat het juiste middel wordt ingezet op het moment dat er misbruik van de wet wordt geconstateerd.

1.2 Samenwerking

We willen handhaven met effect. Om hierin succesvol te kunnen opereren, is samenwerking in zowel de handhavingsketen, maar ook samenwerking tussen de (bijzondere) opsporingsdiensten en internationale samenwerking een absoluut vereiste. Wat we doen en welke keuzes we gezamenlijk maken, doen we dan ook in nauw overleg met onze ketenpartners: programmatisch handhaven via een zaaks- en omgevingsgerichte oriëntatie. Een gezamenlijke intelligence-agenda helpt ons hierbij verder.

1.2.1 Samenwerking in de keten

De ketensamenwerking is niet nieuw maar in onderling overleg tussen de betrokken toezichthouder, BOD en het Openbaar Ministerie wordt deze samenwerking wel geïntensiveerd. We streven ernaar dat in 2012 10% van onze onderzoeken volgens deze aanpak wordt gekozen en dit percentage jaarlijks te verhogen. In 2015 worden dan naar verwachting een substantieel deel van de opsporingsonderzoekenvolgens deze aanpak uitgevoerd. Op deze wijze wordt mede invulling gegeven aan de ook in de Beleidsbrief BOD'en ¹ uitgedragen noodzaak om tot meer 'regie in de handhaving' te komen door middel van een geïntegreerde, programmatische aanpak.

1.2.2 Samenwerking in de opsporing

Het Functioneel Parket, FIOD, ILT-IOD, Inspectie SZW-OD en NVWA-IOD werken samen in het Platform Bijzondere Opsporingdiensten (Platform BOD'en). Dit Platform heeft als doelstelling om de strategische, tactische en operationele samenwerking te bevorderen, zowel onderling als met ketenpartners. Deze samenwerking richt zich onder meer op de kwaliteit van de opsporing, het uitwisselen van informatie en de gemeenschappelijke ontwikkeling van beleid en opleidingen.

De partijen in het Platform zijn zich ervan bewust dat de doelmatigheid en effectiviteit kan worden vergroot door krachten te bundelen. Fraudebestrijding wordt gezien als een gezamenlijke opgave, waarbij zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van elkaars instrumenten en mogelijkheden. Het Platform heeft een sterke focus op een intensivering van de operationele samenwerking. Vanuit het Platform worden bestaande samenwerkingsinitiatieven uitgewerkt en nieuwe samenwerkingsthema's gegenereerd; ten behoeve van onderlinge samenwerking maar ook ten behoeve van samenwerking met de (nationale) Politie. Het ingebruiknemen van een generieke opsporingsapplicatie zal daarbij faciliterend zijn aan de 'free flow of information' tussen zowel de BOD'en en het FP onderling als tussen de BOD'en en (nationale) Politie. Zo kan nog beter gebruik worden gemaakt van elkaars capaciteit, informatie en deskundigheid. Op deze manier kan meer slagkracht worden gegenereerd om fraude op een effectieve manier te bestrijden. Met ingang van 2012 worden elk jaar tenminste 5 onderzoeken op gemeenschappelijke thema's uitgevoerd.

Een groot deel van de fraudezaken die door de BOD'en wordt opgespoord, kenmerkt zich onder ander door het internationale karakter. De BOD'en zetten zich (gezamenlijk) in om de internationale samenwerking in het algemeen en de internationale gegevensuitwisseling in het bijzonder te verbeteren.

1.2.3 Samenwerking door middel van een programmatische aanpak (omgevingsgerichte oriëntatie)

Voor een effectieve handhaving van financieel-economische- en ordeningswetgeving wordt de geïntegreerde en gerichte aanpak voorgestaan, waarbij een combinatie van verschillende handhavingsmogelijkheden wordt ingezet die elkaar aanvullen en versterken.

Een effectieve bestrijding van criminaliteit vindt hierbij plaats door nauwe samenwerking met partners, waarbij het van essentieel belang is dat er duidelijkheid bestaat hoe de verantwoordelijkheden onder de betrokkenen zijn verdeeld en welke verwachtingen op basis van deze verantwoordelijkheden kunnen worden waargemaakt. Elke ketenpartner moet in staat zijn om maatschappelijke problemen tijdig te signaleren, te duiden en te agenderen. Vervolgens dient via een interventiestrategie tot een integrale programmatische aanpak van het (maatschappelijke) probleem te worden gekomen. De keuzes gemaakt in het handavingsarrangement zijn mede een uiting van deze integrale programmatische aanpak.

In de uitwerking van de (meerjarige) prioriteiten in hoofdstuk 2 zal worden vastgesteld welke prioritaire thema's op basis van de programmatische aanpak worden uitgevoerd en welke aanvullende afspraken in dat kader worden gemaakt. Dit laat onverlet dat de BOD'en en het OM adequaat moeten kunnen inspelen op onderwerpen die onverwacht maatschappelijk actueel worden en waarbij de inzet van het strafrecht noodzakelijk is. Naast de prioritaire thema's uit het handavingsarrangement wordt jaarlijks een percentage vrije ruimte opgenomen. Op die manier kan worden ingespeeld op thema's die onverwacht maatschappelijk actueel worden en waarbij de inzet van het strafrecht noodzakelijk is.

1.2.4 Selectiecriteria opsporingsonderzoeken

Bij de strafrechtelijke aanpak streven de BOD'en en het OM naar het doen van betekenisvolle zaken. Betekenisvolle zaken zijn zaken die per definitie strafrechtelijk relevant zijn en gelet op de aard, omvang en ernst van de gedraging niet in aanmerking komen voor een bestuurlijke afdoening. Vaak is daarbij sprake van complexe strafzaken die bijzondere eisen stellen aan opsporing en vervolging. In het algemeen geldt voor betekenisvolle zaken dat informatiegestuurd wordt opgespoord, gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden, voorlopige hechtenis wordt toegepast en de zaak voor de meervoudige kamer wordt aangebracht.

Voor een selectie op onderzoeksniveau gelden vervolgens de inzetcriteria voor het strafrecht, te weten:

- *ernst van het strafbare feit*; dit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag: concurrentievervalsing, schending van vertrouwen in (financiële) markten, (het risico van) doden en gewonden alsmede het bestaan van (dreigende) onomkeerbare ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang (bv. fraudeconstructies, bedreiging, corruptie), net als de omvang van de schade in financiële zin en het aantal (financieel) gedupeerden.
- *de persoon van de dader*; hierbij is van belang of er sprake is van: stelselmatig gedrag (recidive) en/of calculerend gedrag.

¹ de brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2011 (TK 32715 nr 1)

1.2.5 Intelligence

Cruciaal binnen programmatisch werken is een goede intelligence-positie. Om maatschappelijke problemen te kunnen detecteren, analyseren en duiden is een professionele intelligence-organisatie noodzakelijk aangezien het hier gaat om vaak haalcriminaliteit.

Intelligence is gericht op het inzichtelijk maken van:

- de keuzes tussen de gebieden waarop opsporingscapaciteit moet worden ingezet,
- de keuzes voor de uit te voeren onderzoeken en welke tactiek daarop moet worden toegepast en
- de keuzes voor wat betreft het bijstellen of continueren van een strategie.

In de handhaving worden keuzes gemaakt op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De voorwaarden voor deze keuzes zijn gebaseerd op kwalitatief goede informatie en inzichtelijk gemaakt door middel van intelligence producten. De benodigde intelligence producten worden in overleg tussen het Openbaar Ministerie, de betrokken departementen en de BOD'en per jaar bepaald, waarbij afspraken worden gemaakt over het onderwerp, de soort analyse en een planning voor de oplevering van de intelligence producten. Deze afspraken worden vervolgens jaarlijks vastgelegd in de Intelligence Agenda.

De vastgestelde intelligence agenda is in beginsel leidend voor de betrokken BOD en het OM voor het inwinnen van signalen en informatie. Een en ander laat onverlet dat er altijd een 'vrije beleidsruimte' is, waarbij onvoorziene of actuele signalen en informatie, los van de geprioriteerde onderwerpen, ook tot opsporing en vervolging kunnen leiden.

Naast het keuzeproces per bijzondere opsporingsdienst is het voor de effectiviteit van de (strafrechtelijke) handhaving ook van belang dat de informatie wordt gedeeld. Dit is een belangrijk middel om tot betere inzichten, besluiten en opsporingsresultaten te komen. Het bundelen van de Intelligence Agenda's van de vier BOD'en kan hier een belangrijke rol in spelen. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan de Nationale Intelligence Agenda en het nationaal dreigingsbeeld (NDB).

1.2.6 Snelle interventieservice

De BOD'en en het OM werken, zoals gezegd, aan betekenisvolle zaken waarbij het strafrecht gericht wordt ingezet. De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, communicatie, etc brengen nieuwe vormen van fraude met zich mee, waarbij snel optreden geboden is en nieuwe manieren van werken noodzakelijk zijn. De BOD'en verkennen de inrichting van een 'snelle interventieservice' (SIS) waarmee daarin wordt voorzien. De SIS richt zich op relatief kleine zaken die op dit moment om diverse redenen niet opgepakt (kunnen) worden. De gedachte daarbij is dat combinatie van kleine zaken net zo effectief kan zijn als één grote. Korte onderzoeken en een snel vervolg voeden het rechtsherstel en bieden kansen qua media-aandacht. Kenmerken zijn een relatief laag schadebedrag, eenvoudige fraude, beperkt aantal betrokkenen. Ook hier is uitgangspunt het te bereiken effect.

1.3. Taakveld BOD'en en prioriteiten

1.3.1 Prioriteiten uit Beleidsbrief BOD'en

Bij de vaststelling van dit handhavingsarrangement worden conform artikel 11 van de Wet op de Bijzondere opsporingsdiensten door de betrokken minister en het College van procureurs-generaal de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten in acht genomen.

Deze hoofdlijnen zijn vastgelegd in de beleidsbrief BOD'en. In deze brief zijn vanuit het kabinetsbeleid prioriteiten vastgelegd waaraan het OM en de BOD'en de komende jaren aandacht moeten geven. In deze brief is tevens aangegeven dat de BOD'en en het OM, vanuit deze taken, de komende jaren extra aandacht moeten geven aan:

1. het afpakken van het criminele vermogen,
2. de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit,
3. het tegengaan van misbruik van uitgaande financiële stromen op het publieke terrein en
4. de aanpak van integriteitsschendingen en het bevorderen van de veiligheidscultuur.

Gelet op het gemeenschappelijk karakter van het thema afpakken zal hierna dit onderwerp worden behandeld. De andere 3 speerpunten worden in de hoofdstukken 2 en 3 nader uitgewerkt.

1.3.2 Afpakken van het criminele vermogen

De strafbare feiten waar dit handhavingsarrangement op ziet, zijn meestal 'money-driven'. Men overtreedt de normen omdat daar iets mee kan worden verdiend en kijkt daarbij niet naar de negatieve effecten van het eigen handelen. Afpakken van crimineel voordeel is een effectief instrument om deze overtreeders aan te pakken "waar het zeer doet". Afpakken is breder dan ontnemen, het blijft namelijk niet bij het inzetten van de strafrechtelijke mogelijkheden tot het afroken van crimineel vermogen. De inzet van financiële expertise kan leiden tot een ontnemingsrapportage, maar ook tot uitvoering van bestuurlijke maatregelen. Het doel is te zorgen dat misdaad niet loont. Daarnaast draagt afpakken van het criminele vermogen bij aan het rechtsherstel.

Voor het afpakken worden er binnen de BOD'en al inspanningen gepleegd; om deze inspanningen een impuls te geven, zijn extra kwantitatieve doelen geformuleerd. Deze doelen behoren bij het "Investeringsvoorstel afpakken BOD'en en FP".

(extra) Opbrengsten in (x 1000K):	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bedrag VVV	19,11	21,47	27,68	29,18	32,48	36,90	36,90
Daadwerkelijk gelegd beslag	13,36	16,10	21,83	24,83	29,25	33,23	33,23
Daadwerkelijk te innen	8,03	10,44	14,18	16,13	18,98	21,60	21,60
Overige opbrengsten:							
Bestuurlijk resultaat	4,28	4,95	7,58	8,48	11,40	12,90	12,90

Voor 2012 en verder gelden de volgende activiteiten:

- Vanaf 2012 wordt in elk onderzoek afpakken van crimineel vermogen als vast onderdeel van een onderzoek gezien.
- Vanaf 2012 wordt door de BOD'en samen met het FP in elk onderzoek een beslissing genomen over welk vermogen op welke wijze kan worden afgepakt.
- Vanaf 2012 gaan de BOD'en – waar nodig in wisselende samenstellingen – onderzoeken uitvoeren. Dit zijn in 2012 tenminste drie en in 2013 tenminste vier onderzoeken .
- Daartoe zullen voorstellen worden geformuleerd door de BOD'en en het Functioneel Parket voor onderzoeken in minimaal twee branches c.q. met betrekking tot twee thema's.
- Elk preweegdocument en projectplan dient een adequate afpakparagraaf te bevatten (in 2012 min. 80% inhoudelijk goed gevuld en ingaande 2013 100%).
- De realisatie van de kwantitatieve doelstellingen betreffende Afpakken wordt gemonitord met het landelijk dashboard Afpakken. Hierbij wordt zowel het strafrechtelijke als het bestuurlijke domein inzichtelijk gemaakt.
- Het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten spannen zich maximaal in om informatie uit strafrechtelijke onderzoeken welke kan bijdragen aan de realisatie van de afpakdoelstellingen over te dragen aan de bestuurlijke partners.
- Tijdens een strafrechtelijk onderzoek worden de afpak mogelijkheden zoveel als mogelijk breed beoordeeld, zowel vanuit strafrechtelijke als bestuurlijke optiek.

1.4 Definities

Het is van belang een eenduidig begrippenkader te hanteren zodat het Openbaar Ministerie de departementen en de bijzondere opsporingsdiensten samenwerken volgens dezelfde definities en uitgangspunten. Dit leidt tot het voeren van een 'gemeenschappelijke taal' en kan misverstanden voorkomen. Met name is dit van belang bij onderwerpen als intelligence en afpakken. In de bijlage is een overzicht opgenomen met gemeenschappelijke definities die voor de uitvoering van dit handhavingsarrangement van belang zijn. Deze bijlage maakt deel uit van dit handhavingsarrangement.

1.5 Procesafspraken

Uitgangspunt voor het maken van onderstaande procesafspraken is het in samenwerking met partners binnen de keten bereiken van maatschappelijk effect van vervolging. Door het sturen op strafrechtelijke sancties draagt het strafrecht bij aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving.

1.5.1 Algemeen

- Tenminste 80% van alle door de BOD'en bij het FP ingediende maatwerk-eindprocessen-verbaal (vastgelegd in ZOZ; 'maatwerk-zaken' FP) leidt tot een definitieve, onherroepelijke rechterlijke uitspraak of transactie ten aanzien van één of meer verdachten.
- Het FP levert hiertoe zaaksgegevens (op parketnummerniveau) aan bij de betreffende BOD. Die BOD rekent dit om naar resultaten per eindproces-verbaal (op onderzoeksniveau).

1.5.2 Inspectiezaken

- Van de inspectie-processen-verbaal (niet vastgelegd in ZOZ; 'standaard-zaken' FP) wordt minimaal 80% binnen 90 dagen na 'datum ontvangst pv' beoordeeld ('eerste beoordeling') door het FP.

1.5.3 Zaken van de bijzondere opsporingsdienst

- Het OM zal van de ingediende **standaard-eindprocessen-verbaal 80%** binnen drie maanden na ontvangst beoordelen en **80%** binnen 6 maanden na ontvangst ter planning aanbrengen bij de betreffende rechtbank.

1.5.4 Voortgangsbewaking en evaluatie

- De betrokken BOD legt de voortgang van de onderzoeken vast tot en met de datum waarop het proces-verbaal wordt ingezonden. Het Functioneel Parket houdt na ontvangst van het proces-verbaal de voortgang bij van al wat van belang is voor de op dat proces-verbaal gebaseerde strafza(a)k(en). Het Functioneel Parket spant zich in om ook de eventuele uitkomsten van de betreffende strafza(a)k(en) in hoger beroep en cassatie te verkrijgen en bekend te maken aan de betreffende BOD. De betrokken BOD en het Functioneel Parket zorgen ervoor dat deze voortgangsgegevens elke vier maanden beschikbaar zijn voor elkaar.
- Het Functioneel Parket koppelt de afdoeningsresultaten terug naar de betrokken BOD en andere betrokken partners. De algemene afdoeningsresultaten en individuele strafzaken die tot onoplosbare knelpunten tussen beide partijen leiden, worden in het overleg tussen de directeur betrokken BOD en de Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket besproken.
- Het parketnummer² is de unieke identificatie als basis voor communicatie, gegevensuitwisseling en monitor- en meetproces. Zodra voor een onderzoek een parketnummer bekend is, wordt dit door het FP doorgegeven aan de betreffende opsporingsinstantie. Die legt dat parketnummer direct vast in het/de eigen registratiesyte(e)m(en). Daarna wordt over dat onderzoek c.q. die zaak nog uitsluitend gecommuniceerd (in de breedste zin des woords) aan de hand van dat parketnummer. Hierbij wordt aangehouden dat één onderzoek (met één of meerdere verdachten) resulteert in één eind-proces-verbaal, dat leidt tot één of (in geval van meerdere verdachten) meerdere parketnummers ('zaken').

² Een parketnummer bestaat uit 2 cijfers, gevolgd door een liggend streepje, 6 cijfers, een liggend streepje en 2 cijfers (XX-XXXXXX-XX).

1.5.5 Effecten van onderzoeken

- Projectvoorstellen bevatten een korte scenariobeschrijving van wat verwacht wordt als effect of resultaat van opsporing. Deze effecten zien niet alleen op de door de betrokken BOD op te stellen producten of te ondernemen acties, maar ook op de door de (zaaks)OvJ verwachte effecten. Tevens bevat het plan van aanpak voor het onderzoek - dan wel tussenrapportages hiervan - de planning van momenten die van belang kunnen zijn voor de inzet van mensen van de betrokken BOD. Dit zijn onder meer het moment van beoordeling van de zaak door de Officier van Justitie.

1.5.6 Beslag

Met betrekking tot beslag geldt voor de BOD'en en het FP het volgende:

- a) In beslag genomen voorwerpen worden conform de geldende Aanwijzing afgedaan; alle in beslag genomen goederen, behoudens die waaraan nog onderzoek plaatsvindt of moet plaatsvinden, worden ten spoedigste afgewikkeld.
- b) Naast de Aanwijzing heeft het College van Procureurs-Generaal met zogenoemde beleidsbrieven enige nuanceringen aangebracht v.w.b. de verwerking van bepaalde goederen: vuurwapens en munitie (brief d.d. 13-11-2009) en voertuigen (brief d.d. 15-11-2011). Die goederen worden conform de in die brieven beschreven regels afgehandeld.
- c) De conservatoir in beslag genomen goederen worden conform de Aanwijzing ontneming (Stscrt 2009, 90) afgewikkeld.

1.6 Monitoring, rapportage en evaluatie

1.6.1 Monitoring

De Wet op de bijzondere opsporingsdiensten verplicht tot het jaarlijks verantwoorden over de verwezenlijking van de afspraken uit het handhavingsarrangement door middel van het opstellen van een jaarverslag dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarnaast zal er op de volgende wijze sturing worden gegeven op de realisering van dit handhavingsarrangement:

- Drie maal per jaar zal de instroom van zaken en de afdoening van zaken worden gemonitord en besproken tijdens het betreffende verwervings- of selectieoverleg door de BOD en het Functioneel Parket.
- In het periodiek overleg tussen de Hoofdofficier van het Functioneel Parket, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de Directeur FIOD ('de driehoek') zal de algehele voortgang van het handhavingsarrangement worden besproken.

1.6.2 Leerpunten uit de opsporing: bestuurlijk dossier en bestuurlijke rapportage

Leerpunten en informatie uit de (strafrechtelijke) praktijk moeten terugvloeiën naar de bestuurlijk verantwoordelijken. Op die manier kunnen barrières worden opgeworpen in beleid, regelgeving en toezicht, waardoor gelegenheidsstructuren worden weggenomen. Een effectieve handhaving van

orderingswetgeving zal uitsluitend kunnen worden geborgd indien de betrokken partijen leren van bevindingen van andere actoren, elkaar doorlopend voeden met informatie en daarover concrete afspraken maken.

In voorkomende gevallen stellen de betreffende BOD en het Openbaar Ministerie gezamenlijk een dossier of een rapportage op, waarbij op basis van ervaringen uit een opsporingsonderzoek aandacht gevraagd wordt voor structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die zich lenen voor een andere dan de strafrechtelijke aanpak. Tevens kan het worden gebruikt om een signaal door te geven aan het openbaar bestuur en/of de branche, opdat zij in staat wordt gesteld (bestuurlijke) maatregelen te treffen. Een dossier of rapportage wordt in ieder geval afgestemd met de zaaks Officier van Justitie en ingebracht in het betreffende selectieoverleg. Daarnaast wordt het dossier of de rapportage besproken in de driehoek en worden de acties uitgezet.

De BOD'en en het Functioneel Parket streven ernaar om meer uniformiteit aan te brengen in deze rapportages. Zo spoedig mogelijk, doch voor 1 januari 2013, zal een eenduidig en werkbaar format worden opgesteld.

Hoofdstuk 2. Meerjarenafspraken Openbaar ministerie en Belastingdienst 2012 -2015

I. Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) en de Belastingdienst (in het bijzonder 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 de afspraken vastgelegd over de strafrechtelijke inspanningen 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 regioparketten en het Landelijk Parket.

II. Uitgangspunten

In de komende periode 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 OM. De belangrijke uitgangspunten zijn geformuleerd in de nota *Perspectief op 2015* van het OM, de *Strategienota 2012-2015* van het FP en het middellangetermijnplan 2012-2015 'Aansprekend opsporen' van de FIOD.

In de nota *perspectief op 2015* geeft het OM aan dat de komende jaren de nadruk legt op een integrale en gerichte aanpak van *ondermijnende* vormen van criminaliteit zoals financieel-economische criminaliteit. Tevens volgt uit de nota dat versterking van de maatschappelijke oriëntatie één van de belangrijkste onderwerpen is voor de komende jaren. Het OM moet nieuwsgierig zijn, samenwerking zoeken, gericht zijn op het bereiken van maatschappelijk effect, bereid zijn om naar burgers te luisteren en deelnemen aan het publiek debat. Daarnaast moet het OM zich intensief bezig houden met de vraag hoe zaken op de actualiteit kunnen worden verworven. Het Functioneel Parket geeft in zijn *Strategienota 2012-2015* aan welke keuzes het Functioneel Parket voor de komende jaren maakt, in het palet van fenomenen en onderwerpen die de aandacht van het functioneel Parket vragen.

Zoals beschreven in 'Aansprekend opsporen' wil de FIOD een excellente opsporingsdienst zijn, gespecialiseerd in de bestrijding van fiscale, financiële en goederenfraude. Excellent betekent effectvol opsporen. En effectvol opsporen vereist dat we in de komende periode een forse slag gaan maken in "wat we doen" en "hoe we het doen". Hierbij staat bewust kiezen voorop. En dat in het besef dat we moeten inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen, en daarmee samenhangend in de opsporingswereld in het bijzonder.

De wereld wordt steeds complexer, digitaler, en internationaler. Daarmee dus ook de fraude.

complexer

Gesteld kan worden dat (georganiseerde) fraude vrijwel altijd geld als doel heeft. Dit is op zich niet nieuw. Wel is nieuw dat, mede door technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden om 'over de grens' te gaan fraudevormen complexer worden. Ook kan worden geconstateerd dat bijna geen vorm van fraude op zich staat. Door fraude worden de normale verhoudingen in de legale economie verstoord en kunnen machtsposities worden verworven in de bovenwereld. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van "dienstverleners" in de bovenwereld. Deze zijn zich hier overigens niet altijd van bewust.

digitaler

Gelet op de omvang en de snelheid waarmee de digitale wereld zich ontwikkelt is het ondoenlijk om een uitputtende inventarisatie te maken. Een willekeurige opsomming spreekt al voor zich: internet en de ontwikkelingen daarbinnen, meer en andere gegevensdragers, digitale sociale netwerken, cloud computing, communicatietechnieken/middelen, dataopslag overal ter wereld, encryptie en spraakherkenning. Daar komt bovendien nog bij dat wat vandaag nieuw is, morgen is verouderd.

ICT biedt kansen, maar onze afhankelijkheid en de complexiteit van ICT maken de samenleving ook kwetsbaar. Snelle technologische ontwikkelingen in de maatschappij brengen nieuwe fraude modi operandi en geavanceerde digitale/communicatietechnieken mee, maar ook nieuwe afschermingmogelijkheden. De toenemende digitalisering van de maatschappij zorgt voor een verschuiving van fraude-gedragingen van de fysieke wereld naar de virtuele wereld.

internationaler

Steeds vaker is sprake van grensoverschrijdende vormen van fraude en/of grensoverschrijdend opererende verdachten. Globalisering en snelle technologische ontwikkelingen bieden fraudeurs extra mogelijkheden hun activiteiten te vergroten en te maskeren. Nederland is op het gebied van een aantal illegale handelsvormen veelal een internationaal bron- en/of doorvoerland, hetgeen voor schadelijk is voor ons internationale imago. Ook stromen buitenlandse fraudeurs Nederland binnen om hier hun activiteiten te ontplooiën. Verder worden steeds meer complexe internationale financiële constructies opgezet. Ook zijn er verbeterde mogelijkheden voor criminelen van over de hele wereld om elkaar (online) te ontmoeten en afspraken te maken.

Wat doen we

Om opsporing en vervolging effectvol en dus met resultaat te laten zijn moeten we bewust kiezen wat voor soort zaken we gaan oppakken. Een zaak die we strafrechtelijk oppakken moet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de compliance en moet zoveel mogelijk maatschappelijk rendement opleveren. We werken dan ook vanuit de visie op handhavingsregie. Daarbij komt:

afhankelijk van de situatie vereist ons optreden een andere aanpak. De ene zaak is de andere niet. Hierop spelen we op in, want dat verlangt onze omgeving -terecht- van ons. Daardoor zijn we in staat om verschillende soorten zaken te doen: "groot en complex, "klein tot middelgroot" en "lik op stuk". We werken dan ook zaaks- en omgevingsgeïntendeerd. Hierbij maken we tevens meer gebruik van de zogenoemde Snelle interventieservice (SIS).

Hoe doen we het

Opsporing en vervolging zijn slecht effectvol als het leidt tot effectvol handhaven. Om hierin succesvol te kunnen opereren is integrale en programmatische samenwerking in de handhavingsketen maar ook samenwerking tussen de (bijzondere) opsporingsdiensten een absoluut vereiste. Wat we doen en welke keuzes we maken doen dan ook in nauw overleg met onze ketenpartners, al dan niet door middel van programmatische aanpak. Een gezamenlijke intelligence-agenda helpt ons hierbij verder.

Samenwerking in de keten: verbinding toezicht, opsporing en vervolging

In onderling overleg tussen de betrokken toezichthouder en het Openbaar Ministerie wordt deze aanpak geïntensiveerd. We streven ernaar in 2012 10% van onze onderzoeken volgens deze aanpak te kiezen en dit percentage jaarlijks te verhogen. In 2015 worden dan naar verwachting een substantieel deel van de opsporingsonderzoeken volgens deze aanpak uitgevoerd.

Samenwerking in de opsporing

Wij zijn ons ervan bewust dat de doelmatigheid en effectiviteit kan worden vergroot door krachten te bundelen. Fraudebestrijding zien we als een gezamenlijke opgave, waarbij zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van elkaars instrumenten en mogelijkheden. Wij willen de banden tussen de BOD-en sterker aanhalen, met een sterke focus op een intensivering van de operationele samenwerking. Zo kan nog beter gebruik worden gemaakt van elkaars capaciteit, informatie en deskundigheid. Op deze manier kan meer slagkracht worden gegenereerd om fraude op een effectieve manier te bestrijden. Met ingang van 2012 wordt elk jaar op tenminste 5 gemeenschappelijke thema's onderzoeken uitgevoerd.

Een zelfde aanpak zal worden gekozen voor de samenwerking met de politie. De invoering van een nationale politie biedt hierbij kansen.

Resultaat: effectvol opsporen en vervolgen

Effectvol handhaven leidt dus tot het vooraf bewust keuzes maken met de ketenpartners over de inzet van het strafrecht: "verbinding toezicht, opsporing en vervolging". Niet alleen in individuele gevallen maar steeds meer vanuit een themagerichte aanpak. De samenwerking met de partners staat centraal. Met de toezichthouders en het Openbaar Ministerie wordt afgestemd, waarmee samen gekozen wordt welke zaken opgespoord worden en zo nodig op welke manier. Bij dit laatste komen onderwerpen aan de orde als de keuze van zaken, de omvang, de branche, de

aanpak (o.a. kennis van medewerkers van de toezichthouders benutten), de thema's, de planning en de afwerking (ook door de opdrachtgevers) van zaken. De FIOD werkt waar nodig samen met andere (Bijzondere) Opsporingsdiensten. Dit biedt ook de kans voor alle partijen zich bij de inzet te concentreren op zijn kerncompetenties waardoor in breder verband een 'efficiencyslag' kan worden gemaakt.

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 Richtlijnen AADF (Richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten), 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. Speerpunten

Voor deze planperiode zijn de (inhoudelijke) speerpunten zoals deze zijn geformuleerd in de zogenoemde Beleidsbrief BOD-en uiteraard leidend. Bij het uitwerken van de hierna genoemde thema's zal dan ook waar mogelijk nadruk worden gelegd op:

- het afpakken van het criminele vermogen;
- de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit;
- het tegengaan van misbruik van uitgaande financiële stromen op het publieke terrein; en
- de aanpak van integriteitschendingen en het bevorderen van de veiligheidscultuur.

IV. 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. Een thema-gerichte aanpak laat uiteraard nog steeds de mogelijkheid open om zaken te verwerven op basis van de actualiteit.

1. Thema's Belastingdienst

Veel aanmeldingen voor strafrechtelijk onderzoek komen voort uit de klantbehandeling van de Belastingdienst. Deze klantbehandeling is gebaseerd op zowel de landelijk vastgestelde thema's als de regionale toezichtsplannen. Bij de invulling en concretisering van de genoemde thema's werken de FIOD en het FP nauw samen met de Belastingdienst.

De volgende speerpunten zijn benoemd waarbij de inzet van het strafrecht is voorzien:

- * fiscaal: systeemfraude (o.a. BTW- en VT-fraude), onbekende belastingplicht, tijdige aangifte, vastgoed, arbeidsmarkt en veelplegers
- * toeslagen: kinderopvangtoeslag
- * douane: strategische goederen en internationale sanctiemaatregelen, precursoren en verdovende middelen, (inbreuken op de) intellectuele eigendom en grensoverschrijdend geldvervoer in relatie tot witwassen.

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). Nadere concretisering van de onderwerpen waarop strafrechtelijk wordt ingezet vindt gemeenschappelijk plaats.

In de beleidsbrief bod zijn de thema's witwassen, vastgoed, integriteit financiële instellingen (waaronder pensioenfondsen) en intermediairs en identiteitsfraude benoemd. Andere belangrijke thema's zijn marktmisbruik en beleggingsfraude.

3. Thema's NZa

De NZa houdt toezicht op het gedrag van alle zorgaanbieders en zorgverzekeraars op de curatieve en langdurige zorgmarkt en kijkt of zij de wet naleven. De NZa stelt regels, budgetten en tarieven vast voor dat deel van de zorg dat is gereguleerd en stelt condities voor marktwerking vast, die geheel of gedeeltelijk geliberaliseerd kunnen worden. De NZa houdt toezicht op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz), de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Op basis van de Wmg vindt afstemming plaats tussen de NZa, de FIOD en het OM. Deze afstemming ziet hoofdzakelijk op (mogelijke) fraudesignalen in relatie tot declaratiegedrag van zorgaanbieders.

4. Faillissementsfraude

Bij de (programmatische) aanpak van dit onderwerp ligt de nadruk op de versterking van de handhavingsketen, 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. Er komt een nieuwe aanwijzing faillissementsfraude die de aanpak binnen het OM verder moet stimuleren. Het FP en de FIOD richten zich op de complexe, grotere zaken die ertoe doen. Deze zaken worden vanwege de preventieve werking vervolgens zichtbaar gemaakt en in de publiciteit gebracht. Daarnaast werken de politie en de FIOD aan de inrichting van een centraal meldpunt faillissementsfraude.

5. Witwassen

Witwassen is de laatste stap in het logistieke proces van zowel de commune als de financieel-economische criminaliteit en vormt het laatste prioritaire aandachtsgebied. Jaarlijks worden in Nederland zeer grote bedragen witgewassen. Bij witwassen komen dadergroepen als malafide dienstverleners, beroepsfraudeurs en de georganiseerde criminaliteit samen. Witwassen draagt er aan bij dat criminaliteit in stand blijft, criminelen een economische machtsbasis opbouwen, er oneerlijke concurrentie optreedt en legitieme branches worden gecorrumpeerd.

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 o.a. afkomstig uit de zogenoemde verdachte transacties van de FIU, uit de samenwerking met de NR, uit de zogenoemde Geld op Luchthaven-zaken (GOL-zaken) en uit Belastingdienstmeldingen.

6. 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.

7. Fraude met financiële stromen in de publieke sector

In de komende periode zal extra aandacht worden besteed aan uitgaande financiële stromen op het publieke terrein. Fraudes met deze financiële geldstromen, zoals bijvoorbeeld subsidiefraude, fraudes in het onderwijsveld en fraude met aanbestedingen zullen stevig worden aangepakt. Alle BOD-en, maar vooral de FIOD en de Inspectie SZW, dienst opsporing hebben hierin een belangrijke taak en zullen extra investeren in de aanpak van deze fraudevormen.

8. Terrorismefinanciering

De FIOD en het FP leveren vanuit hun specifieke financiële deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme, met name de financiële stromen die met terroristische activiteiten samenhangen. Hiertoe werken de FIOD en het FP 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.

Hoofdstuk 3. Afspraken jaarschijf 2013

1. Opsporing: inzet capaciteit en op te leveren producten FIOD

Voor elke toezichthouder heeft de FIOD capaciteit (opsporingsuren) gealloceerd. Anders dan voorgaande jaren is in eerste instantie alle opsporingscapaciteit toebedeeld aan toezichthouders en aanmelders. Binnen deze capaciteit wordt een deel verbijzonderd naar speciale thema's. De thema's worden in hoofdzaak door de toezichthouders bepaald.

De totale opsporingscapaciteit is vastgesteld op 870.000 uur, waarvan minimaal 50% t.b.v. de Belastingdienst (Regio's, Douane en Toeslagen) beschikbaar is.

De bandbreedte van de Belastingdienst wordt in 2013 vergroot naar 65%, omdat de Belastingdienst naast aanmelder van fiscale fraude ook aanmelder is van bijvoorbeeld witwas onderzoeken. Werden deze meldingen voorheen als witwassen "gestickerd", nu worden deze eerst aan de Belastingdienst toegekend en daarna afzonderlijk zichtbaar gemaakt in het thema witwassen. De capaciteit t.b.v. nationale samenwerking is toegevoegd aan de overige aanmelders, omdat dit deel uitmaakt van de capaciteit t.b.v. de overige departementen.

Streefwaarde 2013	
Verdeling capaciteit 2013	
• Aandeel opsporingsuren Belastingdienst	50 – 65%
o <i>Waarvan BD/Regio-eenheden</i>	60 – 80%
o <i>Waarvan BD/Douane</i>	20 – 30%
o <i>Waarvan BD/Toeslagen</i>	10 – 15%
• Aandeel opsporingsuren externe Toezichthouders (AFM, DNB en Nza)	6 – 12%
• Aandeel opsporingsuren overige aanmelders (overige departementen, curatoren, merkeigenaren etc.)	20 – 30%
• Aandeel opsporingsuren internationale samenwerking / wederzijdse bijstand	2 – 5%
Waarvan specifieke thema's	
• Omgevingsgerichte zaken	≥ 10%
• Opsporingsuren Witwassen t.o.v. de totale capaciteit	15 – 25%
• Opsporingsuren Faillissementsfraude t.o.v. de totale capaciteit	8 – 12%
• Opsporingsuren Precursoren t.o.v. de totale capaciteit	2 – 5%
Overig	
Aantal PV's dat leidt tot veroordeling/transactie	≥ 82%

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

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.

In tenminste 90% van de pré-weegdocumenten c.q. projectvoorstellen is een paragraaf opgenomen 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.

Bovenstaande capaciteitsinzet zal in 2013 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 bijdrage aan het totaalbedrag van afgepakt wederrechtelijk verkregen voordeel door daadwerkelijk te leggen beslag en daadwerkelijk te innen, alsmede een bedrag aan bestuurlijke opleggingen (b.v. naheffings- en navorderingsaanslagen) conform de afspraken in hoofdstuk 1.

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 80% van alle bij het OM ingediende maatwerk-eindprocessen-verbaal (vastgelegd in ZOZ) tot een definitieve onherroepelijke rechterlijke uitspraak of transactie ten aanzien van één of meer verdachten ("een maximum sepotpercentage van 20").

Daarnaast zal het instrument van de zogenoemde bestuurlijke rapportages worden ingezet, in ieder geval voor criminaliteitsvormen waarbij evident veel criminaliteitsbevorderende factoren aanwezig zijn.

Van de in 2013 uitgevoerde onderzoeken worden er (minimaal) 25 gezamenlijk, op een systematische wijze geëvalueerd.

2. Spoor 3

In het verlengde van de versterking van het toezicht door de Belastingdienst zijn extra middelen toegekend aan de FIOD, die ingezet zullen worden op de intensivering van de opsporing van fiscale delicten en de bestrijding van witwassen. Op termijn zal ook het FP de gevolgen van de intensivering merken. Aan het FP wordt daarvoor structureel een bedrag van € 1.75 mln toegekend. Dit bedrag zal al per 1 januari 2013 ter beschikking worden gesteld ondanks de verwachting dat er in 2013 nog weinig extra zaken bij het FP terecht zullen komen. Het FP zal met die extra gelden in 2013 de voorraad aangeleverde PV's fors verminderen. Incidenteel wordt voor 2013 een bedrag van € 0,75 mln toegekend om de voorraad bij het FP extra terug te dringen. Het FP beoordeelt daarvoor in 2013 305 verdachten extra en maakt ze afdoeningsgereed. Dat is een reductie van de voorraad bij het FP met 43%.

Deze reductie heeft ook in toekomst effect op de doorstroom van zaken van de FIOD. Vanaf 2014 geldt als afspraak dat met de structurele financiering 205 verdachten extra bovenop het jaarlijks gemiddelde aantal van 698 verdachten zullen worden afgedaan.

3. Cybercrime

Voor de aanpak van cybercrime met een substantiële fraudecomponent wordt door het OM een specialistenpool ingericht. De specialistenpool zal bestaan uit 15 fte (officieren, parketsecretarissen en ondersteuning) afkomstig van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket. Doel is het doen van opsporingsonderzoeken waarbij de combinatie van kennis over cybercrime en fraude tot vervolging leidt van criminaliteitsvormen die het vertrouwen in het betalings- en handelsverkeer ondermijnen. In de daartoe geëigende zaken zal opsporingscapaciteit van de FIOD worden gevraagd. De specialistenpool start op 1 januari 2013.

4. Toeslagen

Sinds het invoeren van de toeslagen worden in de praktijk gevallen aangetroffen waarin de overtreding van dusdanig aard is dat een bestuurlijke afdoening niet volstaat. Daarbij valt te denken aan flagrante schendingen van de rechtsorde, zoals grootschalige systeemfraude. In die gevallen is het strafrecht de aangewezen sanctiemethode. In dergelijke gevallen toetst het tripartiete overleg wordt voldaan aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening of strafrechtelijke vervolging. Per 1 januari 2013 wordt een contactambtenaar toeslagen aangesteld die deelneemt aan het TPO en contact onderhoudt met het FP.

Om tot een zo efficiënt mogelijke fraudebestrijding te kunnen komen zal het strafrechtelijke instrumentarium in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) worden vastgelegd in een zelfstandige bepaling. Dit is op korte termijn niet realiseerbaar en zal worden ingepast in het belastingplan 2014. Voor 2013 geldt derhalve dat een toeslagendelict nog zal worden bestraft op grond van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft dan vooral valsheid in geschrifte (225 SR) en het niet tijdig of onjuist verstrekken van informatie (227b SR).

In bepaalde gevallen zal Toeslagen vanaf 1 januari 2013 zaken bij het openbaar ministerie aanbrengen voor afdoening door middel van een OM-strafbeschikking. Dat betreft zaken waarin het nadeel tussen de € 10.000 en € 35.000 bedraagt en waarbij een taakstraf van maximaal 180 uur kan worden opgelegd. Het gaat alleen om overtredingen van artikel 225 SR en 227b SR. Naast voornoemde criteria zullen die zaken worden voorgedragen waarin al vastgesteld is dat er geen betalingsmogelijkheid bij de overtreder is. Het betreft vooral fraude met kinderopvangtoeslag.

5. De douane

De douane legt elk jaar een groot aantal fiscale strafbeschikkingen op bij overtreding van douane- en accijnswetgeving. Indien een aangeboden strafbeschikking 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.

De processen-verbaal als resultaat van toezichtonderzoeken op het gebied van strategische goederen, Sanctiewet, oorsprong en precursoren en die zijn verricht door Douane / 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.

6. Belastingdienstregio's

De unit Ordening van de Belastingdienst/Holland-Midden is een apart van de fiscale processen gepositioneerde, landelijk werkende unit die is belast met de opsporing van diverse economische delicten.

Het merendeel van de door HM ingeleverde PV's betreft de openbaarmaking van jaarrekeningen.

Sinds kort worden zogenoemde concern-PV's opgemaakt: alle rechtspersonen in een concern die ten onrechte niet hebben gedeponereerd worden per stuk als verdachte opgevoerd. Een PV, met meestal slechts één verklaring van de bestuurder, bevat dus meerdere verdachten. De verdachten worden allemaal ingeschreven met een parketnummer en zij ontvangen een eigen strafbeschikking/transactievoorstel. In 2013 zullen 600 PV's worden ingeleverd. Daarin zitten naar schatting 1300 verdachten.

De contactambtenaren ex art. 80 AWR van de Belastingdienst hebben de bevoegdheid namens het Bestuur van 's-Rijksbelastingen een fiscale strafbeschikking 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. Indien een fiscale strafbeschikking niet wordt geaccepteerd, wordt het proces-verbaal (maximaal 100) overgedragen aan het FP. In die gevallen beslist het FP over de vervolging.

7. 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.

Ondertekening

10.1.d

Het College van Procureurs-generaal,
namens deze, 23/2/13
M. van Nimwegen

10.1.d

De Directeur-generaal Belastingdienst,
P.W.A. Veld