

Vergaderjaar 2007–2008

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 354 herdruk<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2008

Hierbij zend ik u, mede namens de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer alsook de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, de beleidsbrief over de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten.

Artikel 10 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD) schrijft voor dat de Minister van Justitie samen met de betrokken vakministers periodiek de hoofdlijnen van het beleid vaststelt met betrekking tot de taakuitvoering voor de bijzondere opsporingsdiensten. De betrokken ministeries en het Openbaar Ministerie hebben de beleidsdoelen van de ministeries van Financiën, VROM, LNV en SZW en Justitie besproken en afgestemd op de beleidsdoelen van het Openbaar Ministerie.<sup>2</sup>

De hoofdlijnen van beleid die daarmee zijn ontstaan, vindt u in deze brief. In deze brief wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Nicolaï c.s. van 27 november 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 17 050, nr. 343) met het verzoek om een reactie te geven op het onderzoek «Fraude in beeld» met daarin de strategische beleidskeuzes en de beoogde samenhang.

De hoofdlijnen van beleid die in deze brief staan beschreven, vormen tijdens de lopende kabinetsperiode de leidraad voor de bijzondere opsporingsdiensten. De hoofdlijnen worden vervolgens verder geoperationaliseerd in de handhavingsarrangementen die elke bijzondere opsporingsdienst jaarlijks afsluit met het Functioneel Parket, conform artikel 11 van de Wet op de bijzonder opsporingsdiensten. Overigens kunnen altijd actuele maatschappelijke ontwikkelingen voor de bijzondere opsporingsdiensten aanleiding zijn om ook op andere terreinen dan in deze brief genoemd, inzet te leveren.

In de brief wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de plaats en functie van de bijzondere opsporingsdiensten in de handhavingsketen. Hoofdstuk 2 beschrijft de gemeenschappelijke ambitie en samenwerking waarna in

<sup>1</sup> i.v.m. een toevoeging in paragraaf 3.4.

<sup>2</sup> De vakministers zijn verantwoordelijk voor het opstellen van handhavingsbeleid binnen hun domein. Het gezag over de bijzondere opsporing ligt bij het Functioneel Parket, dat onderdeel is van het Openbaar Ministerie. Het Functioneel Parket heeft een Beleidskader 2007–2010 opgesteld, met de thema's waaraan het Openbaar Ministerie in de komende periode prioriteit geeft.

hoofdstuk 3 de hoofdlijnen van beleid van de bijzondere opsporingsdiensten worden verwoord. Hoofdstuk 4 geeft aan hoe verdere concretisering en verantwoording plaats vinden. In een bijlage wordt per bijzondere opsporingsdienst een profielschets gegeven.<sup>1</sup>

## **1 Plaats en functie van de bijzondere opsporingsdiensten in de handhavingsketen**

### *1.1 Omschrijving bijzondere opsporingsdiensten*

Nederland kent vier bijzondere opsporingsdiensten<sup>2</sup>:

#### 1.1.1 FIOD-ECD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controledienst), ressorterend onder de Minister van Financiën

De FIOD-ECD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst. In 1999 is de FIOD-ECD ontstaan uit het samengaan van de Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de Economische controledienst (ECD). De FIOD-ECD werkt aan de rechtshandhaving en daarmee aan de verbetering van de kwaliteit van de samenleving door bijdragen te leveren aan:

- Het strafrechtelijk tegengaan van fiscale-, douane- en financieel-economische fraude.
- Het waarborgen van een integer beroeps- en bedrijfsleven.
- De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Deze opsporingstaken worden verricht in opdracht van vijf ministeries: Financiën, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De FIOD-ECD werkt nauw samen met de Belastingdienst. Toezichthouders, zoals de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank, kunnen ook zaken aandragen.

#### 1.1.2 VROM-IOD (VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst), ressorterend onder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De belangrijkste taak van de VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst (VROM-IOD) is de opsporing van (middel)zware criminaliteit op het terrein van de wetgeving van het ministerie van VROM. Het gaat om beleidsrelevante opsporingsonderzoeken met betrekking tot ruimtelijke ordening, wonen en milieu.

#### 1.1.3 AID-DO (Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst), ressorterend onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Het Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst verricht zware en middelzware opsporingsonderzoeken naar de criminaliteit binnen de velden die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarnaast voert de AID-DO werkzaamheden uit die de informatiepositie van LNV en de AID versterken, bijvoorbeeld marktverkenningen.

#### 1.1.4 SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst), ressorterend onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De SIOD levert een bijdrage aan de strafrechtelijke handhaving van wet- en regelgeving op de vier beleidsterreinen (arbeidsmarktfraude, (georganiseerde) uitkeringsfraude, subsidiefraude, uitbuiting op arbeidsmarkt) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SIOD richt zich specifiek op opsporingstaken op het beleidsterrein van SZW.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Zie de bijlage voor een profielschets van de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket.

## 1.2 Gemeenschappelijke toegevoegde waarde

De bijzondere opsporingsdiensten vervullen een specifieke rol in de handhavingsketen. Deze rol – en daarmee de waarde die de bijzondere opsporingsdiensten aan de keten toevoegen – laat zich omschrijven aan de hand van de volgende kenmerken:

### 1.2.1 Specifieke taakopdracht

Elke bijzondere opsporingsdienst heeft een specifieke taakopdracht: de strafrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving die is vastgesteld ter regulering van dat deel van de economische bedrijvigheid waarvoor het vakministerie verantwoordelijk is volgens de ordeningswetgeving. Bijzondere opsporingsdiensten zijn handhavingsorganisaties met als speciale taak de zware of middelzware opsporing ten behoeve van strafrechtelijke handhaving op het werkterrein van het vakministerie waartoe ze behoren. Het veelal specialistische karakter van de ordeningswetgeving maakt het noodzakelijk dat de handhavers over specifieke kennis en vaardigheden beschikken. Omdat elke bijzondere opsporingsdienst op een specifiek taakveld actief is, bouwt de dienst specialistische kennis en deskundigheid op. Die komt weer ten goede aan het vakministerie, de betrokken diensten met inspectietaken<sup>1</sup> (bijvoorbeeld de Belastingdienst of de AID) én andere partijen uit de keten waarmee de bijzondere opsporingsdiensten samenwerken. Doordat de vakministeries bepalen met welke beleidsthema's de bijzondere opsporingsdiensten zich bezig moeten houden, is er op die prioriteiten gegarandeerde opsporingscapaciteit beschikbaar.

### 1.2.2 Integrale organisatie toezicht en handhaving

De bijzondere opsporingsdiensten werken in het verlengde van de diensten met inspectietaken en de keten van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De diensten met inspectietaken houden toezicht en maken vooral gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten. Er is een nauwe relatie tussen het toezicht en de bijzondere opsporingsdiensten. De dienst met inspectietaken verzamelt informatie, signaleert en controleert en deelt die informatie met de bijzondere opsporingsdienst. Die dienst komt vervolgens in actie als strafrechtelijk optreden volgens de criteria van het beleidskader geboden is. Omgekeerd deelt de bijzondere opsporingsdienst informatie met de dienst met inspectietaken. De bijzondere opsporingsdienst wint ook zelf informatie in, op basis van signalen en informatie van bijvoorbeeld de eigen Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) en infodesks, op grond waarvan opsporingsonderzoeken worden gestart.

### 1.2.3 Beleid en handhaving

Zoals vermeld hebben de bijzondere opsporingsdiensten een specifieke taakopdracht. Daarbinnen kunnen ook beleidsmatige accenten worden gelegd voor de inzet van een bijzondere opsporingsdienst. Bijvoorbeeld vanwege de aard van het delict, de aard van de dader of de bijdrage aan een bepaalde beleidsdoelstelling. Dergelijke afwegingen kunnen snel en efficiënt worden gemaakt omdat de afstand tussen (de beleidsdirecties van) het ministerie en de bijzondere opsporingsdienst klein is.

### 1.2.4 Proactief op zoek naar strafbare feiten

Criminaliteit op het gebied van ordeningswetgeving is meestal «haal-criminaliteit», ofwel criminaliteit die pas zichtbaar wordt als er actief

---

<sup>1</sup> In de brief van 15 december 1999, gericht aan de Tweede Kamer, is het standpunt ingenomen dat een organisatorische scheiding moet worden aangebracht tussen enerzijds vier bijzondere opsporingsdiensten met opsporingstaken en anderzijds diensten met inspectietaken (met een beperkte opsporingsbevoegdheid als ultimum remedium). (Zie MvT bij de Wet op de BOD).

onderzoek naar wordt gedaan. Fraude is hiervan een voorbeeld. De bijzondere opsporingsdiensten zijn gespecialiseerd in dergelijke proactieve opsporing. Hun positionering zorgt voor een borging van de inzet op deze haalcriminaliteit.

### 1.2.5 Opsporing én preventie

De werkwijze van de bijzondere opsporingsdiensten is gericht op opsporing en preventie. Niet alleen de strafbare feiten worden opgespoord, ook de achterliggende constructies en netwerken worden aangepakt. Als de diensten knelpunten in de handhaving signaleren, geven ze deze door aan de ministeries, zodat de regelgeving minder fraudegevoelig gemaakt kan worden. Dit werkt preventief. Tevens kunnen ervaringen bij of uitkomsten van de opsporingsonderzoeken gebruikt worden ten behoeve van een effectiever handhavingsbeleid. Daarnaast kan het handhavingsinstrument communicatie ingezet worden, waarbij gebruik gemaakt wordt van de kennis die is opgedaan bij de grootschalige onderzoeken. Door samenwerking met partners, informatie-uitwisseling over achterliggende constructies en netwerken en communicatie over resultaten leveren de bijzondere opsporingsdiensten een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van toekomstige delicten.

## 2 Gemeenschappelijke ambitie en samenwerking

### 2.1 Gemeenschappelijke ambitie

De bijzondere opsporingsdiensten willen een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen van hun ministerie. Zij doen dit door middel van opsporing en het gebruiken van informatie uit opsporingsonderzoeken ten behoeve van het beleid. De bijzondere opsporingsdiensten werken hierbij samen met andere (bijzondere) opsporingsdiensten en voeren nauw overleg met de eigen diensten met inspectietaken.

*De bijzondere opsporingsdiensten delen de volgende ambities:*

- Een gerichte inzet van maatregelen waarvan de effectiviteit is bewezen.
- Inzetten van een mix van handhavingsinstrumenten.
- Brede toepassing van Programmatisch werken / Programmatisch Handhaven.
- Niet alleen bezig zijn met opsporing, maar ook met het inzichtelijk maken van (fraude)constructies en het beëindigen van overtredingen.
- Verdere samenwerking, onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling (samenwerking met toezicht).

De bijzondere opsporingsdiensten willen de informatie waarover ze beschikken beter benutten. Eén aspect hiervan is de verdere verbetering van de informatie-uitwisseling met de eigen diensten met inspectietaken (het toezicht). Daarnaast verkennen de bijzondere opsporingsdiensten de mogelijkheden om binnen de wettelijke kaders (opsporings)informatie van verschillende diensten samen te voegen, als dat kan helpen om een bepaald fenomeen of een verdachte gezamenlijk aan te pakken.

### 2.2 Samenwerking

De FIOD-ECD, de VROM-IOD en de AID-DO en de SIOD werken sinds 1987 samen in het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD). Het platform wil een effectieve bijdrage leveren aan de rechtshandhaving door de overheid op het gebied van ordeningswetgeving.

Met de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten hebben de bijzondere opsporingsdiensten een gemeenschappelijke basis gekregen. Deze wet is op 1 juni 2007 van kracht geworden<sup>1</sup>. In voorbereiding is een Algemene Maatregel van Bestuur «bekwaamheid en betrouwbaarheid», die het basisniveau van de opsporingsambtenaar vastlegt en die geldt voor alle bijzondere opsporingsdiensten.

De samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten krijgt steeds verder vorm, onder andere door middel van gemeenschappelijk onderzoek en de ontwikkeling en toepassing van gemeenschappelijke methodieken.

Ook is er een gemeenschappelijke klachtenregeling met een gemeenschappelijke (onafhankelijke) klachtencommissie. Ten slotte presenteren de bijzondere opsporingsdiensten zich op dezelfde wijze aan de buitenwereld, met een identieke (legitimatie)pas.

#### 2.2.1 Samenwerking op het gebied van toegepaste methodieken

Om de terreinen te bepalen waarop de bijzondere opsporingsdiensten inzet leveren, wordt steeds vaker gebruik gemaakt van risicoanalyses en risicoselecties. Ook het instrument Programmatisch Handhaven wordt hiervoor toegepast. Dat is een door Justitie ontwikkelde, planmatige methode om de handhaving van een bepaald beleidsveld integraal, cyclisch, transparant en democratisch in te richten. Het zogeheten nalevingsniveau – de mate waarin burgers en bedrijven de regels naleven – vormt de basis. Als dit feitelijke niveau van naleving bekend is, kan ook het gewenste niveau worden bepaald.

Het ministerie van VROM heeft bijvoorbeeld een nalevingsstrategie ontwikkeld, bedoeld om «de goede dingen te doen, de dingen goed te doen en hierover verantwoording af te leggen». In de praktijk betekent dit dat de VROM-IOD met voorrang optreedt als het risico voor de burger groot is en de naleving slecht. Het ministerie van LNV ontwikkelt momenteel een integrale nalevingsvisie waarin de algemene uitgangspunten van het handhavingsbeleid van LNV worden vastgelegd.

#### 2.2.2 «Fraude in beeld» (FIB)

In de motie-Nicolai c.s. van 27 november 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 17 050, nr. 343) wordt door de Tweede Kamer de regering verzocht om een reactie te geven op het onderzoek «Fraude in beeld» met daarin de strategische beleidskeuzes en de beoogde samenhang. In de brief van 6 februari 2008 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II, 2007–2008, 17 050, nr. 347) is aangegeven dat de motie zal worden ingevuld door in deze beleidsbrief onder meer in te gaan op de keuzes die naar aanleiding van de uitkomsten van «Fraude in beeld» zijn gemaakt.

«Fraude in Beeld» is een innovatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dat in de periode 2006–2007 is uitgevoerd door de vier bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket. Centraal stond de vraag of fraude en fraudepatronen in het bedrijfsleven via nieuwe wegen benaderd en bestreden kunnen worden. De aanleiding voor het onderzoek was de wens van de vier opsporingsdiensten en het Functioneel Parket om te komen tot meer kwalitatieve handhaving en een zo effectief mogelijke inzet van mensen en middelen bij de opsporing van fraude.

De belangrijkste resultaten van «Fraude in Beeld» (kamerstukken II, 2007–2008, 17 050, nr. 339) zijn een fraude-index en een instrumentenmix. De

---

<sup>1</sup> Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, Staatsblad 2007, nummer 172.

fraude-index is een instrument waarmee de fraudegevoeligheid van branches gemeten kan worden. Een hoog cijfer duidt op een relatief hoog risico op fraude in de toekomst. Of de fraude-index inderdaad een goede indicatie geeft van toekomstige fraude per branche, kan overigens pas worden vastgesteld als in de komende jaren cijfers bekend worden van de werkelijk geconstateerde fraude.

De instrumentenmix levert informatie op voor een «getrapte handhaving» op vier niveaus: monitoren van nalevingsgedrag, «zachte» handhavingsinstrumenten, «zachte» dwangmiddelen en afschrikking met bestuurs- of strafrecht.

«Fraude in Beeld» heeft verder een vertaling opgeleverd van criminologische theorieën naar fraude-indicatoren die mogelijk als voorspellers van toekomstige fraude kunnen fungeren.

Een deel van de inzichten die het onderzoek «Fraude in Beeld» heeft opgeleverd, was al bekend. Bovendien omvatte het onderzoek alleen de beleidsterreinen van de vier bijzondere opsporingsdiensten. Daardoor is bijvoorbeeld het voor het ministerie van SZW belangrijke onderwerp uitkeringsfraude niet in «Fraude in Beeld» meegenomen.

De resultaten van het onderzoek moeten daarom met het nodige voorbehoud worden bekeken. Ze zullen niet direct grote beleidsimplicaties hebben op de handhavingspraktijk. Verder zijn er uiteraard meer bronnen op basis waarvan keuzes (kunnen) worden gemaakt. Het is daarom niet aan te raden om «Fraude in Beeld» te gebruiken als (enige) basis voor overheidsbrede strategische beleidskeuzes op het gebied van voorkoming en bestrijding van fraude.

Een positief punt van «Fraude in Beeld» is dat de betrokken partijen meer inzicht hebben gekregen in elkaars werkterrein. Het heeft alle partijen extra gestimuleerd tot:

- verdere samenwerking (onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling en het gezamenlijk verrichten van fraudeonderzoeken),
- kennisdeling door de bijzondere opsporingsdiensten en hun ketenpartners, en
- de inzet van een mix van handhavingsinstrumenten (straf- en bestuursrecht in combinatie met alternatieve instrumenten)

om daarmee een integrale aanpak van fraude mogelijk te maken en de samenwerking tussen toezicht en opsporing te versterken. Deze ontwikkeling sluit aan bij het huidige kabinetsbeleid.

De aanpak van de zogenoemde computerservicebureaus is een goed voorbeeld. Deze pilot is een interdepartementaal samenwerkingsverband van zowel toezichthouders als opsporingsdiensten: de Arbeidsinspectie, de SIOD, de Belastingdienst en de FIOD-ECD voeren extra controles uit om te bekijken of er inderdaad aanwijzingen zijn voor verhoogde fraudegevoeligheid in deze branche (zoals «Fraude in Beeld» aangaf).

Een ander voorbeeld is de programmatische interdepartementale aanpak van vastgoed. Ook de notie uit «Fraude in Beeld» dat de keuze voor frauderen een «persoonlijke keuze» is, wordt door de betrokken partijen meegenomen bij de ontwikkeling van hun interventiestrategieën (een «subjectgerichte» aanpak met aandacht voor zogenoemde vaak- en veelplegers).

Voor de VROM-IOD zijn de resultaten interessant van de deelonderzoeken waarin de fraude-index en de fraudeprofielen zijn ontwikkeld. Deze informatie kan waarschijnlijk worden gebruikt om te toetsen of de nalevingsstrategie tot de gewenste uitkomsten leidt. Daarna kan de interventiestrategie die op de nalevingsstrategie is gebaseerd, verder worden aangescherpt met een branchegerichte benadering. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan specifieke inzet van de verschillende handhavings-

instrumenten ten behoeve van de onderscheiden doelgroep- en keten-analyse.

AID-DO heeft onder ander gebruik gemaakt van de strategische analyse over gewasbeschermingsmiddelen. Op dit moment wordt een onderzoeksvorstel ontwikkeld samen met de Plantenziektekundige Dienst en de Voedsel en Waren Autoriteit gebaseerd op «Fraude in Beeld».

### 2.2.3 Samenwerking in informatie- en strafrechtelijke onderzoeken

De bijzondere opsporingsdiensten werken samen in een aantal informatie- en strafrechtelijke onderzoeken. In overleg met het Functioneel Parket wordt per jaar een aantal gezamenlijke thema's vastgesteld. In 2008 werken de SIOD en de FIOD-ECD bijvoorbeeld samen aan het thema «loonfraude».

De diensten doen verder samen met het Functioneel Parket gezamenlijk thematisch onderzoek naar een aantal branches en subjecten. Bij de selectie van dit thematische onderzoek is onder andere gebruik gemaakt van de resultaten uit «Fraude in Beeld».

Ook op een aantal opsporingsondersteunende gebieden werken de diensten samen. De bijzondere opsporingsdiensten hebben een gezamenlijk observatieteam bestaande uit vier secties en een sectie technische ondersteuning. Op het gebied van digitale en financiële opsporing wordt samengewerkt in het digitale ondersteuningsteam. De FIOD-ECD en de SIOD hebben een gemeenschappelijke opleiding voor hun opsporingsambtenaren. Het AID opleidingscentrum verzorgt tevens de scholing voor de VROM-IOD medewerkers.

### 2.2.4 Samenwerking op inhoudelijk gebied

Ook de uniformering van de opsporingsaanpak heeft de wederzijdse ondersteuning van de bijzondere opsporingsdiensten aan elkaar gestimuleerd. Zo worden signalen en meldingen als dat relevant is met elkaar uitgewisseld, wordt gebruik gemaakt van elkaars expertise en worden onderzoeken samen uitgevoerd. De VROM-IOD maakte bijvoorbeeld gebruik van de digilocatie en tapfaciliteiten van de AID-DO, de observatieteams van de FIOD-ECD en de analysetools van de SIOD.

In 2006 heeft de VROM-IOD een strafrechtelijk onderzoek afgerond naar vermoedens van fraude bij een woningcorporatie. De verdenking kwam voort uit een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD-ECD naar misstanden bij een andere woningstichting. Door samenwerking met het kenniscentrum vastgoed van de Belastingdienst wordt verder gewerkt aan het beter lokaliseren van de risico's op dit terrein.

Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord is een verbeterprogramma opgesteld «versterking Opsporing en Vervolging». In dit programma zijn diverse verbeterpunten benoemd die relevant zijn voor alle bijzondere opsporingsdiensten.

### 2.2.5 Samenwerking met andere opsporingsdiensten

De bijzondere opsporingsdiensten werken onder andere samen met de politie en de Koninklijke marechaussee. Met name in de volgende situaties kan samenwerking aan de orde zijn:

- Om een totaalbeeld te krijgen van de criminaliteit en te voorkomen dat criminele gegevens versnipperd raken. Zo'n totaalbeeld is van belang om een goede prioritering te kunnen maken van thema's die aangepakt moeten worden.
- Als de bijzondere opsporingsdienst over bepaalde gewenste specia-

lisme(n) beschikt. Dit betreft met name specialismen waarover de bijzondere opsporingsdiensten beschikken op hun eigen onderzoeks-terreinen. Daartegenover beschikt de politie over bepaalde wettelijke bevoegdheden en technische faciliteiten waarover men bij de bijzondere opsporingsdiensten niet of minder beschikt, zoals bijzondere opsporingsmethoden en bepaalde volgapparatuur.

- Bij een specifiek probleem dat zich telkens tegelijk voordoet en daarom vraagt om langdurige krachtenbundeling, bijvoorbeeld in een speciaal team (voorbeeld is het internetteam).

Alle bijzondere opsporingsdiensten hebben samenwerkingsrelaties met één of meerdere (inter)regionale politiekorpsen. Specialisme is daarbij een belangrijke reden voor de samenwerking. De Belastingdienst / FIOD-ECD stelt bijvoorbeeld structureel een aantal medewerkers ter beschikking voor samenwerking met de politie op het gebied van de bestrijding van de organisatiecriminaliteit en ernstige georganiseerde criminaliteit. AID-DO heeft in een onderzoek naar «Criminele Samenwerkingsverbanden» nauw samengewerkt met het regiokorps Brabant-Noord.

Op het VROM-terrein is een groot deel van de capaciteit die beschikbaar is voor opsporing belegd bij de regionale en interregionale milieuteams van de politie. In 2008 wordt de uitvoering hiervan geëvalueerd. U bent hierover bij brief van 21 mei 2007 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2006–2007, 22 343 nr. 171).

### **3 Hoofdlijnen van beleid van de bijzondere opsporingsdiensten**

De bijzondere opsporingsdiensten zien hun taakopvatting breder dan alleen het opsporen van strafbare feiten. Bijzondere opsporing is een middel dat de naleving bevordert en daarmee een belangrijke bijdrage levert aan de beleidsmatige doelen van het desbetreffende ministerie. De inzet van zware en middelzware opsporing begint en eindigt met beleid. De beleidsthema's van het eigen ministerie zoals benoemd in de beleidsagenda van de rijksbegroting en in het beleidskader van het Functioneel Parket zijn leidend voor het jaarplan van de bijzondere opsporingsdienst. De kennis en informatie die de dienst tijdens de uitvoering vergaart, vormen weer input voor het beleid van het vakministerie.

In de handavingsvisie van de ministeries is de thematische strafrechtelijke aanpak van fraude één van de noodzakelijke instrumenten om de normen op hun beleidsterreinen te handhaven. De strafrechtelijke aanpak heeft een vaste plaats naast andere handavingsactiviteiten, zoals voorlichting, certificering, toezicht en handavingscommunicatie.

#### *3.1 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst*

De FIOD-ECD werkt voor de ministeries van Financiën, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie. De beleidsuitgangspunten van deze ministeries bepalen de thema's waarop de FIOD-ECD zich richt (prioriteitstelling). De beleidsuitgangspunten zijn onder andere vastgelegd in de fraudenota's van alle ministeries die deel uitmaken van het fraudebestrijdingsprogramma van het kabinet, de jaar- en bedrijfsplannen van de ministeries en de jaar- en bedrijfsplannen van de Belastingdienst.

Ze worden besproken in het driehoeksoverleg tussen het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket), de Belastingdienst en de FIOD-ECD waarna er prioriteit in wordt aangebracht. Of een thema (een zaak) hoge of lage prioriteit krijgt, wordt onder andere bepaald aan de hand van de aard en



omvang van het vermoedelijke delict, de persoon die wordt verdacht en de mate waarin het opsporingsonderzoek kan bijdragen aan het stellen of bevestigen van de (rechts)normen. Er wordt ook gekeken of de benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit in verhouding staat tot het resultaat dat behaald kan worden.

Verder wordt besloten op welke manier de zaak het meest efficiënt en effectief kan worden afgedaan: langs strafrechtelijke of bestuursrechtelijke weg. Voor het fiscale domein (inclusief douane) worden hiervoor de Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen) gebruikt. De ATV-richtlijnen zijn bedoeld om eenheid te scheppen in de wijze waarop zaken worden afgedaan. Voor niet-fiscale delicten zijn selectierichtlijnen ontwikkeld met nagenoeg dezelfde uitgangspunten als de ATV-richtlijnen.

#### *Beleidsthema's FIOD-ECD*

De beleidsthema's waarop de FIOD-ECD zich de komende periode met name richt, zijn:

- Fiscale- en douanefraude
- Integriteit Financiële Markten en bedrijfsleven
- Witwassen
- Faillissementsfraude
- Misbruik rechtspersonen
- Terrorismefinanciering
- Vastgoed

#### *3.2 VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst*

De prioriteiten van de VROM-IOD sluiten grotendeels aan bij die van de VROM-Inspectie, waarvan de dienst immers onderdeel is. De VROM-IOD moet daaruit wel keuzes maken. Dat gebeurt steeds meer op programmatische wijze, onder andere op basis van risicoanalyses en verkenningen.

De thema's (prioriteiten) waarop de VROM-IOD zich richt, worden geselecteerd aan de hand van:

- Maatschappelijke en/of politieke wensen, waaronder de beleidsprioriteiten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- De prioriteiten die de VROM-Inspectie (VI) heeft gesteld, onder andere aan de hand van de nalevingstrategie.
- De prioriteiten van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM).
- Het Beleidskader van het Functioneel Parket (FP).
- Signalen vanuit de VI of van elders, die aanleiding kunnen zijn voor eenmalige acties en langere trajecten.

De prioriteiten worden vastgelegd in de begroting van het departement en richten zich met name op milieu en wonen.

De VROM-IOD levert ook inzet als incidenten daartoe aanleiding geven. Dat kunnen grote calamiteiten zijn of lokale incidenten met een landelijke betekenis.

De werkwijze die de VROM-IOD zoveel mogelijk wil hanteren, is die van «informatiegestuurde opsporing». Eerst worden de probleemgebieden in kaart gebracht. Daarna wordt voor elk probleemgebied onderzocht welke criminele factoren bepalend zijn. In 2008 rondt de VROM-IOD een verkenning af naar het VROM-beleidsterrein en de risico's die zich op dit terrein voordoen.

Bij de beslissing of er wel of geen onderzoek wordt gedaan naar een zaak, spelen de mogelijke strafbare feiten een rol, maar ook de vraag of de zaak binnen de gestelde beleidsprioriteiten valt.

#### *Beleidsthema's VROM-IOD*

De beleidsthema's waarop de VROM-IOD zich de komende periode met name richt, zijn:

- Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)
- Bodem
- Vuurwerk
- Woningcorporaties

#### *3.3 Algemene Inspectiedienst, Dienstonderdeel Opsporing*

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werkt aan een integrale nalevingsvisie. De integrale nalevingsvisie zal gefaseerd tot stand komen; de hoofdlijnen zijn in het voorjaar van 2008 gereed. Daarbij past het ministerie op verschillende beleidsterreinen het instrument Programmatisch Handhaven toe. De resultaten daarvan geven richting aan de activiteiten van onder andere de AID en de AID-DO.

#### *Beleidsthema's AID-DO*

De beleidsthema's waarop de AID inspecties en AID-DO zich de komende periode met name richten, zijn:

1. Biodiversiteit
  - Stelselmatig doden van beschermde diersoorten;
  - Illegale handel uit- en inheemse flora en fauna;
  - Aantasting leefgebieden door schadelijke handelingen.
2. Voedselkwaliteit en diergezondheid
  - Illegale handel en toepassing diergeneesmiddelen en hormonen/groeibevorderaars;
  - Handel in voor consumptie ongeschikte voedingsmiddelen en gebruik van afvalstoffen in diervoeder;
  - Dierenwelzijn;
  - Preventieregelgeving.
3. Milieukwaliteit
  - Illegale handel in dierlijke mest;
  - Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.
4. Eerlijke handel
  - Misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgelden, maar ook bv. quoteringsmaatregelen;
  - Grootschalige fraudeconstructies.

#### *3.4 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*

De prioriteitstelling in de opsporingsactiviteiten van de SIOD is gebaseerd op het meerjarige Handhavingsprogramma (2007–2010) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de prioriteiten die de beleidsdirecties van dit vakdepartement aangeven. De SIOD kan daarnaast eigen en/of aanvullende prioriteiten stellen als (eigen) onderzoek daartoe aanleiding geeft. Verder wordt capaciteit vrijgehouden voor opsporing op actuele thema's die in de belangstelling staan van de politiek – en daarmee ook van de SIOD.

#### *Beleidsthema's SIOD*

De beleidsthema's waarop de SIOD zich de komende periode met name richt, zijn:

- Arbeidsmarktfraude
- Uitkeringsfraude (georganiseerd)

- Subsidiefraude
- Uitbuiting

Binnen het beleidsthema Arbeidsmarktfraude worden sectoren geprioriteerd. Dit gebeurt aan de hand van een jaarlijkse cyclus en vindt zijn beslag in het jaarplan van de SIOD. De prioritering komt tot stand met medewerking van de Arbeidsinspectie en de beleidsdirectie Arbeidsmarkt (AM). Een ieder doet dat vanuit zijn eigen rol: beleid, controle en opsporing. Om de problematiek «in de keten» effectiever aan te kunnen pakken zijn de Arbeidsinspectie, de beleidsdirectie Arbeidsmarkt en de SIOD overeengekomen om het proces met betrekking tot onderwerpkeuze en de uitvoering van de handhaving gezamenlijk op te zetten. Zij hebben daartoe een geïntegreerde jaarcyclus voor de komende jaren ontwikkeld en zijn bezig deze cyclus te implementeren.

Het proces begint met een signaleringsrapport waarin alle kennis over fraude op het SZW-domein, verrichte activiteiten en behaalde resultaten in samenhang worden gebundeld. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de resultaten uit de rapportage *Fraude in Beeld*, waarin fraudegevoelige branches zijn geïdentificeerd, geselecteerd en beschreven. Ook delen van de ontwikkelde methodiek van *Fraude in Beeld* zijn door SZW toegepast en verfijnd in dit proces door eind 2007 een onderzoek uit te voeren onder handhavers van de AI en SIOD naar illegale arbeid.

Op deze wijze is het proces verankerd in de beschikbare informatie. Vervolgens vindt er een wegingsproces plaats, waarin experts en MT-leden van de drie organisaties in een aantal sessies in onderlinge samenhang prioriteiten voor het volgende jaar voordragen. Dat mondt uit in een Handhavingsplan Arbeidsmarktfraude. Hierin staan de hoofdlijnen voor de jaarplannen van de drie directies vast. Zo komen de drie organisaties tot samenhangende keuzes in de jaarplannen, laten ze deze keuzes in samenhang op politiek niveau accorderen, sluiten zij in de uitvoering en de voorbereiding daarvan op elkaar aan en evalueren zij gezamenlijk aan het eind van het proces.

Daarnaast heeft de SIOD een preventief vervolg op zijn opsporingsonderzoeken georganiseerd via signaleringsbrieven. Als BOD wil de SIOD niet alleen opsporen, maar nadrukkelijk ook knelpunten in handhaving, wet- en regelgeving en samenwerking in beeld brengen.

### 3.5 Ministerie van Justitie

De thema's waaraan het Functioneel Parket prioriteit geeft, staan in het Beleidskader 2007–2010. Hierin zijn de beleidsthema's verwerkt die de vakdepartementen hebben ingebracht. Het Openbaar Ministerie gebruikt het Beleidskader om de hoofdlijnen van beleid vast te stellen.

Het Functioneel Parket bepaalt welke prioriteiten tenminste om inzet van het strafrecht vragen. Dat doet het Functioneel Parket vanuit haar eigen taakopvatting en de inbreng van de partners uit de handavingsketen. Bestrijding van criminaliteit staat voorop. Het Functioneel Parket maakt een afweging naar de ernst van het strafbare feit en de aard van de dader. De criteria hiervoor zijn:

- a. De ernst van het *strafbare* feit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag; met name: (het risico van) doden en gewonden alsmede het bestaan van (dreigende; er bestaat een reële kans op) onomkeerbare ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang, evenals de omvang van de schade in financiële zin en het aantal (financieel) gedupeerden.

- b. Bij de persoon van de dader is van belang of er sprake is van:
- Stelselmatig gedrag (recidive)
  - Calculerend gedrag
  - Concurrentievervalsing

Het project «Veiligheid begint bij Voorkomen», dat onderdeel is van het beleidsprogramma van het kabinet, bevat de thema's «aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen» en «bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit». Met dat laatste wordt vooral bedoeld op financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad. Het ministerie van Justitie heeft voor beide thema's een versterkingsprogramma opgesteld (Kamerstukken II, 2007–2008, 29 911, nr. 10)

Een derde actieplan «Veilig Ondernemen» is ontwikkeld door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 684, nr. 116). Overheid en bedrijfsleven werken in dit platform samen aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit waarvan het bedrijfsleven de gevolgen ondervindt. Het actieplan noemt een aantal projecten die ervoor moeten zorgen dat het aantal slachtoffers van criminaliteit in het bedrijfsleven daalt.

#### *Beleidsthema's ministerie van Justitie*

Gelet op de hierboven beschreven initiatieven, richt het ministerie van Justitie zich de komende periode met name op:

- Aanpak georganiseerde criminaliteit
- Financieel-economische criminaliteit, waaronder fraude, witwassen en het ontnemen van crimineel vermogen
- Actieplan Veilig Ondernemen

#### **4 Concretisering en verantwoording van de hoofdlijnen van beleid**

De hoofdlijnen van beleid uit deze notitie vormen in de komende periode de leidraad voor de activiteiten van de bijzondere opsporingsdiensten FIOD-ECD, VROM-IOD, AID-DO en SIOD. Als daartoe reden is, bijvoorbeeld vanwege actuele ontwikkelingen, kunnen wijzigingen plaatsvinden in de genoemde thema's.

Elke bijzondere opsporingsdienst en het vakministerie waartoe de dienst behoort, werkt de beschreven hoofdlijnen van beleid uit in eigen beleidsjaarplannen (handhavingsprogramma's). Deze vormen, samen met het Beleidskader 2007–2010 van het Functioneel Parket, de basis voor het handhavingsarrangement dat elk betrokken departement jaarlijks sluit met het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Het bevat de wederzijdse afspraken over de opsporing en vervolging door de betreffende bijzondere opsporingsdienst en het Openbaar Ministerie<sup>1</sup>.

De handhavingsprogramma's van de ministeries en het Beleidskader van het Functioneel Parket zijn strategisch van aard. De handhavingsarrangementen vormen daarvan de tactische uitwerking. Vanwege het opsporingsbelang hebben de handhavingsarrangementen een vertrouwelijk karakter. De selectie en weging van zaken vindt vervolgens plaats op operationeel niveau, in het selectieoverleg dat elke bijzondere opsporingsdienst apart met het Functioneel Parket voert.

Jaarlijks stelt elke betrokken vakminister of staatssecretaris en het College van procureurs-generaal een jaarverslag vast over de realisatie van de afspraken uit het handhavingsarrangement. Na vaststelling zendt elke

---

<sup>1</sup> Conform Wet BOD, artikel 11, lid 1.

betrokken minister of staatssecretaris dat jaarverslag aan de Staten-Generaal<sup>1</sup>.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

---

<sup>1</sup> Conform Wet BOD, artikel 11, lid 2 en 3.