

Beleidsprioriteiten BOD-en 2024 - 2027

Inleiding

De bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) zijn onder gezag van de officier van justitie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen waarvoor de betrokken Minister verantwoordelijkheid draagt.

Wat de BOD-en (ILT/IOD, FIOD, NVWA/IOD en de OD/NLA) bijzonder maakt, is de (strafrechtelijke) handhaving van ordeningswetgeving wat van zwaar gewicht is voor het functioneren van de samenleving. Specifieke kennis en vaardigheden zijn vereist voor de benodigde op maat gesneden handhaving. De intensieve relatie van de BOD-en onderling, met hun 'eigen' toezichthouders én met het Openbaar Ministerie (OM) is daarbij van blijvend essentieel belang. Deze relatie borgt naast inhoudelijke deskundigheid en kennis, de effectieve inzet van de bijzondere opsporingsexpertise bij de integrale handhaving en naleving op deze specifieke beleidsterreinen.

Voorgaande jaren is veel geïnvesteerd in de samenwerking met het toezicht en daarnaast zijn samenwerkingsinitiatieven opgezet met private partijen. De komende jaren wordt dit voortgezet en uitgebreid met de focus op het bereiken van maatschappelijk effect.

Daarnaast is er al jaren een intensive samenwerking georganiseerd middels het

Platform BOD, het samenwerkingsverband van de BOD-en en het Functioneel Parket van het OM met de dienst Landelijke Recherche van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Ministerie van J&V) is bij dit platform aangesloten. Zo wordt samengewerkt op de primaire processen, zijn er twee grote programma's, Opleidingen en Informatie voorziening, en wordt samengewerkt aan bijvoorbeeld consultatie van relevante wet- en regelgeving, toepassing van privacyregelgeving en beveiligingsvraagstukken en innovatie van technieken en technische mogelijkheden.

Strafrechtelijke handhaving BOD-en

De strafrechtelijke aanpak is een van de onmisbare pijlers onder een geloofwaardige uitvoering van beleid en regelgeving. Door middel van strafrechtelijk onderzoek verstoren en ontmantelen de BOD-en criminele netwerken en wordt een bijdrage geleverd aan compliance en preventie. Ook hebben de BOD-en een taak in het fraudebestendig maken van wet- en regelgeving. De opsporingsambtenaren van de BOD-en beschikken over een breed strafrechtelijk instrumentarium en werken samen met de Politie, Financial Intelligence Unit (FIU), ketenpartners en private partners zowel nationaal als internationaal.

Nieuwe wetgeving zoals de vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering en de Omgevingswet brengen grote veranderingen

met zich mee. Ook de ontwikkelingen rondom het verschoningsrecht hebben enorme impact op het functioneren van de strafrechtketen. In deze juridische ontwikkelingen wordt intensief gezamenlijk opgetrokken.

Ondermijning

Overtredingen van ordeningswetgeving worden vaak in bedrijfsmatig verband gepleegd. Daarbij kunnen illegale activiteiten binnen legale bedrijven plaatsvinden. Dit leidt tot normvervaging. Voorbeelden van ondermijning waar de BOD-en onderzoek naar doen zijn witwassen, niet-ambtelijke corruptie, voedsel- en milieucriminaliteit en fraude met vergunningen en sociale voorzieningen.

In dit soort zaken is de aanpak van criminele geldstromen integraal onderdeel van de bijzondere opsporing. Fraudeurs zijn steeds innovatiever en creatiever in het verhullen van vermogen. Met behulp van financiële opsporing kan niet alleen het vermogen in kaart worden gebracht, maar wordt ook belangrijke onderzoeksinformatie en bewijsmateriaal verzameld. Aan het einde van deze brief wordt de aanpak van crimineel vermogen als voorbeeld van een reguliere opgave nader toegelicht. Dat geldt ook voor (inter)nationale samenwerking.

Beleidsprioriteiten 2024 -2027

Gekozen is om in de periode 2024-2027 prioriteit te geven aan de volgende drie thema's

1. Verlichting van de strafrechtketen;
2. Informatiepositie;

3. Opleidingen.

1. Verlichting van de strafrechtketen

Het functioneren van de strafrechtketen staat onder druk. Sinds 2018 wordt er al gewerkt aan meerdere projecten binnen de strafrechtketen, zoals digitalisering, versnelling doorlooptijden en modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Het OM, de Rechtspraak en BOD-en zullen intensief werken aan overzicht in de strafrechtketen.

Hiervoor is afgesproken dat zowel BOD-en als OM en Rechtspraak zich inspannen om overzicht te creëren in voorraden en doorlooptijden van onderzoeken en de sturing van onderzoeken optimaliseren. Ook treffen zij gezamenlijk maatregelen gericht op alternatieve (strafrechtelijke) interventies, zoals bijvoorbeeld buitengerechtelijke afdoeningen, snelrecht en ZSM-aanpak, maar ook bestuursrechtelijke en fiscale interventies.

De huidige capaciteitsproblematiek in de strafrechtketen illustreert de urgentie van samenwerking in de keten. Daarnaast is het in een zo vroeg mogelijk stadium (gezamenlijk) sturen op interventies essentieel voor betere doorlooptijden. Inzicht in de beschikbare mogelijkheden voor interventies, informatiedeling en de uitbreiding van de samenwerking met partijen die van betekenis kunnen zijn in de keten, zijn hierbij van groot belang. De komende periode is het optimaliseren van de strafrechtketen dan ook één van de

(gezamenlijke) prioriteiten. Het genereren van heldere probleemanalyses en eenduidige sturingsinformatie is nu een grote uitdaging. De BOD-en en het OM zien het als een gezamenlijke opgave om binnen de keten oog te hebben voor evenwichtige verdeling van capaciteit om scheefgroei te voorkomen.

Het is aan de gehele keten om maatregelen te nemen om de knelpunten aan te pakken. Ook bij de verdere (hiermee samenhangende) digitalisering van de strafrechtketen leveren de BOD-en hun bijdrage aan het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS).

Passende interventie

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de ontwikkeling van de Toolbox Strafrecht, een digitale applicatie waarmee passende en effectieve interventies geselecteerd kunnen worden. De Toolbox Strafrecht geeft een overzicht van de beschikbare interventies die door diverse partijen binnen en buiten het strafrecht kunnen worden ingezet. Door in een vroeg stadium te sturen op de meest geschikte interventie kan tijd gewonnen worden en efficiënter gebruik gemaakt worden van opsporings- en vervolgingscapaciteit. De Toolbox Strafrecht is beschikbaar voor alle partners van het Platform BOD-en. De komende periode wordt de Toolbox geïntroduceerd en nemen de BOD-en en het FP deze op in hun werkprocessen.

Implementatie nieuwe wetgeving

Goed uitvoerbare en handhaafbare wetgeving bepalen voor een groot deel de effectiviteit van het optreden van de BOD-en. De BOD-en dragen in diverse wetgevingstrajecten (via bv. uitvoeringstoetsen) bij aan fraudebestendigheid van regelingen. De BOD'en pleiten als vanzelfsprekend voor eenduidige en heldere wetgeving voor de uitvoering van hun taken. De huidige ontwikkeling van nieuwe wetgeving en jurisprudentie heeft grote impact op het functioneren van de strafrechtketen. Zo is de voorgenomen Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) van invloed op de taakuitoefening van de BOD-en. Een ander voorbeeld is de modernisering van het wetboek van Strafvordering. Het implementeren verloopt langs de pijlers van Opleidingen, Informatievoorziening (ICT) en (Werk)Processen. In de fase van uitvoering zal het omscholen van medewerkers extra capaciteit vragen.

Verschoningsrecht

Het verschoningsrecht is een belangrijke pijler binnen de Nederlandse rechtsstaat en van grote waarde voor een goede rechtspleging. De opsporing ziet zich echter steeds meer geconfronteerd met vraagstukken rondom het verschoningsrecht. Er ontstaat discussie over de vraag of bepaalde informatie wel of niet onder het verschoningsrecht valt. Maar ook de wijze waarop (mogelijke) geheimhoudersgegevens uit de data moet worden gefilterd en verwijderd is een terugkerend punt van discussie. Procedures die hierover worden gevoerd bij de rechter-

commissaris, raadkamer en Hoge Raad kunnen leiden tot flinke vertraging in onderzoeken. Uit een in 2021 gepubliceerd onderzoek van het WODC naar doorlooptijden door een beroep op het verschoningsrecht, blijkt dat die vertraging gemiddeld ca. 7 maanden is.¹

Er is daarom een landelijke aanwijzing 'verschoningsgerechtigd materiaal' in voorbereiding, waarbij een centrale rol voor de rechter-commissaris is voorzien. Daarmee wordt vooruitgelopen op de invoering van het nieuwe wetboek van strafvordering, waarin de rechter-commissaris die centrale rol zal krijgen. Het kabinet rechter-commissaris is echter nog niet ingericht op deze rol qua mensen en middelen.

De complexiteit van het probleem en de nog niet uitgekristalliseerde jurisprudentie maken dat het tot op heden nog niet is gelukt om een nieuwe, geheel omvattende aanwijzing te maken. Alle partijen hebben belang bij een helder juridisch kader en duidelijke werkafspraken op dit gebied. Beide ontbreken op dit moment. Dit heeft impact op de effectiviteit van de strafrechtketen. Het betreft dan ook een ketenprobleem, waarbij alle partijen (rechtspraak, OM, advocatuur en opsporing) aan zet zijn voor het vinden van een oplossing. Daarom heeft het OM de huidige situatie omtrent het verschoningsrecht onder de aandacht gebracht van het Bestuurlijk Ketenberaad om

tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het gaat dan niet alleen om verduidelijking en verbetering van processen bij Rechtspraak, OM en opsporing, maar ook om het treffen van maatregelen door de beroepsbeoefenaren zelf. Door verschoningsgerechtigd materiaal herkenbaarder te maken, zodat dit makkelijker kan worden uitgefilterd.

Aanwijzing procesafspraken in strafzaken

Per 15 augustus 2023 is de aanwijzing procesafspraken in strafzaken in werking getreden. Het maken van procesafspraken in strafrechtzaken kan een bijdrage leveren aan een efficiëntere en effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang. Het onderzoek ter terechtzitting wordt immers toegespitst op de (geschil)punten waarover geen overeenstemming kon worden bereikt. De ten laste legging zal worden beperkt alsook zal de verdediging het aantal onderzoeksvragen beperken. Hiervoor is van belang dat de BOD-en en het OM een sterk dossier (blijven) opbouwen, zodat op basis daarvan een veroordeling voorzienbaar is. Het maken van procesafspraken kan zodoende bijdragen aan de verlichting in de strafrechtketen.

2. Informatiepositie

Uitwisseling gegevens

Intelligence is een belangrijke basis voor het bestrijden en opsporen van criminaliteit én is dus cruciaal. Daarbij is (internationale)

informatie-uitwisseling tussen publieke partijen maar ook tussen publieke en private partners essentieel. Enerzijds omdat veel kennis, informatie en capaciteit buiten de opsporing aanwezig is, maar ook omdat de interventiemogelijkheden niet beperkt zijn tot het strafrechtelijk stelsel.

Het verzamelen, veredelen, analyseren en interpreteren van informatie is de kerntaak van de intelligence-organisaties binnen de BOD-en. Op basis hiervan kunnen trends en fenomenen herkend worden, wat kan bijdragen aan betere strategische keuzes. De BOD-en kijken voortdurend vooruit om dreigingen het hoofd te bieden. Het uitgangspunt is om informatie te delen waar het kan en daarbij gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden. Het gaat hierbij om het delen van signalen of informatie vanuit toezicht en deze te gebruiken voor intelligence en binnen opsporingsonderzoeken (en vice versa). De genoemde ontwikkeling van de WGS kan daarbij mogelijkheden creëren. Privacykaders en rechtsstatelijk handelen vormen daarbij belangrijke uitgangspunten.

Een belangrijk knelpunt wat momenteel ook ervaren wordt is het ontbreken van een bijzondere wettelijke grondslag om toezichtinformatie te kunnen delen. Dit maakt dat informatie met de eigen bijzondere opsporingsdienst alleen gedeeld kan worden

¹(<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3018>).

na het doen van een formele aangifte bij constatering van strafbare feiten.

Datagedreven werken

De hoeveelheid data en overdrachtssnelheid nemen toe. De snelle opkomst van nieuwe technologie chatbots, zoals Chat GTP en andere vormen van kunstmatige intelligentie, stellen organisaties voor nieuwe mogelijkheden en uitdagingen. Criminele organisaties blijven in dit opzicht niet bepaald achter; integendeel veelal lopen ze voorop. Dat vraagt om maximale innovatieve kracht in de bijzondere opsporing. Dat doen de BOD-en door specialistische/informatietechnologische kennis te delen en te borgen.

Dat betekent een intensivering van databeheer, datakwaliteit en databeveiliging. De BOD-en zetten in op verdere integratie van datagedreven werken in de dagelijkse opsporingspraktijk. Daarnaast investeren zij in digitale vaardigheden van alle medewerkers. Om datagedreven te kunnen werken is het van belang dat de data goed opgeslagen wordt en analyseerbaar is. Om binnen de wettelijke kaders van de Wpg de informatie te kunnen delen en de AVG informatie van toezicht te kunnen gebruiken, is een optimaal ondersteunende informatievoorziening (IV) een basisvoorwaarde.

Informatievoorziening

Om te komen tot een integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende

criminaliteit, inclusief passende IV, is vanuit het Platform BOD het programma IV ingericht. Daarbij wordt ingezet op het gezamenlijk ontwikkelen van de IV. Er wordt gericht op de ontwikkeling van een toekomstige opsporingsapplicatie, de hosting van de IV voorzieningen op één domein en het zo veel mogelijk uniforme gebruik van applicaties. De IV-voorzieningen moeten de BOD-professionals maximaal ondersteunen bij de vastlegging, verwerking en het delen van informatie en data.

De aanpak voor effectieve fraude- en milieucriminaliteitsbestrijding met IV omvat een integrale benadering. Daarbij worden aspecten als wettelijke naleving, wendbaarheid, efficiënt gebruik van middelen en het benutten van digitale ontwikkelingen meegenomen. Door uniforme processen te implementeren, wordt schaalvoordeel behaald. De BOD-en streven ernaar om slimmer en sneller te zijn, om zo een effectieve en toekomstbestendige aanpak voor georganiseerde criminaliteitsbestrijding te realiseren.

3. Opleidingen

De BOD-en en de Koninklijke Marechaussee hebben de samenwerking op het gebied van leren en ontwikkelen verder *geïntensiveerd* om het vakmanschap van de professionals in tijden van verandering te blijven borgen. Zij werken samen aan de oprichting van een Opsporingscampus als opleidings-, kennis- en expertisecentrum van de Bijzondere Opsporing in Nederland. Door de

professionals samen op te leiden zorgen de BOD-en dat binnen de bijzondere opsporing;

- in grote mate dezelfde taal wordt gesproken;
- de kwaliteit op hoog niveau wordt gehouden en
- op meer eenduidige wijze wordt gewerkt.

Veilige werkomgeving

De verharding binnen de maatschappij vraagt om meer aandacht voor de weerbaarheid van medewerkers en vereist een veilige werkomgeving. Binnen de bijzondere opsporing hebben we te maken met een toenemend aantal veiligheidsincidenten. Als BOD-en signaleren en agenderen we dit onderwerp om daarop zoveel mogelijk een antwoord te hebben. Zo zijn scholing en training, aangifte bij agressie en geweld, 'werken onder nummer', extra beveiliging, en het civiel aansprakelijk stellen van de schadeveroorzakende partij onderdeel van ons beleid.

Samenwerking in de praktijk

Als voorbeeld en onderdeel van de bijzondere samenwerking wordt hierna de internationale samenwerking en de aanpak van criminele geldstromen uitgelicht.

(Inter)nationale samenwerking

Nederland staat internationaal bekend om de logistieke faciliteiten en is hierdoor een doorvoerland bij uitstek. Cybercrime, witwassen, mensensmokkel, misbruik van / fraude met sociale voorzieningen of de import en export van illegaal gekapt hout zijn

voorbeelden van grensoverschrijdende criminaliteit. De bestrijding daarvan vraagt om effectieve nationale én internationale samenwerking. Dit is dan ook een integraal onderdeel van de werkzaamheden van alle BOD-en en is onderdeel van zowel intelligence, analyse, tactische opsporing als beleid. Deelname aan de huidige netwerken en bijdrage aan voor de BOD-en relevante initiatieven wordt gecontinueerd.

De BOD-en beschikken elk officieel over een Europol Liaison Officer (LO), als onderdeel van Dutch-Desk van het landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC). Het LIRC heeft toegang tot alle Europese systemen (Europol, Interpol, Sirene, LO's in het buitenland en buitenlandse LO's in Nederland) voor het beantwoorden en uitvragen van politieke rechtshulp. Daarnaast kan internationale politie-informatie voor onderzoeken en intelligence worden uitgewisseld. Deze informatie kan gebruikt worden in buitenlandse rechtszaken. Door ook in te zetten op het uitbreiden van het operationele en tactische netwerk en het meer structureel delen van kennis en informatie met relevante buitenlandse partners, wordt er optimaal gebruik gemaakt van de kansen die internationale samenwerking biedt.

The European Public Prosecutors Office (EPPO), ofwel het Europees Openbaar

Ministerie (EOM), is een onafhankelijk orgaan van de Europese Unie. Het EOM is belast met het onderzoeken, vervolgen en voor het gerecht brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. De zaken waarin het EOM bevoegd is, zijn fraude met EU-subsidies, invoerrechten en omzetbelasting². De opsporing hiervan behoort tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten. Met het EOM dragen de BOD-en in internationaal verband bij aan de bestrijding van fraude met Europese middelen.

Aanpak criminele geldstromen, afpakken en beslag

Traceren van criminele geldstromen, het frustreren en verstoren van het criminele verdienmodel maken een integraal onderdeel uit van het primaire proces. Het zijn belangrijke middelen om (ondermijnende) criminaliteit waarbij 'verrijking' een belangrijk motief is, effectief te bestrijden en maatschappelijk effect te realiseren. Ook is het integraal afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen een belangrijk middel om het criminele verdienmodel te frustreren en te verstoren. Met integraal afpakken wordt het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen door strafrecht, bestuursrecht (fiscaal recht) en civiel recht bedoeld. Naast het financiële doel dient het in kaart brengen en verstoren van de grote criminele geldstromen ook een tactisch doel. Het levert

namelijk input voor de keuze van het te onderzoeken delict: door middel van welke strafbare feiten is het voordeel verkregen? Het verdienmodel is daarmee een integraal onderdeel van het onderzoek.

De komende jaren leveren de BOD-en een bijdrage aan de gezamenlijke aanpak van criminele geldstromen met de Politie, het Openbaar Ministerie en de FIU. Eén van de innovaties is de invoering van het vermogensdossier door de BOD-en, de Politie, het OM en het CJIB. Het vermogensdossier is bruikbaar en beschikbaar in alle fases van het proces (intelligence, opsporing, vervolging en executie). Het dossier biedt inzicht in de actuele vermogenspositie van verdachte, houdt bij welke onderzoekshandelingen hebben plaatsgevonden en wat het resultaat daarvan is geweest.

Een onderdeel van de aanpak van criminele geldstromen is ook de ontwikkeling van een civiele procedure voor de inbeslagname van goederen die geheel of grotendeels zijn verkregen door misdrijf. De procedure is gericht op 'non conviction based confiscation' (NCBC): De inbeslagname van een goed, zonder veroordeling. Door de inbeslagname wordt de Staat eigenaar. Hiermee wordt voorkomen dat dergelijke goederen, of de opbrengst van de verkoop, in de maatschappij blijven circuleren of worden

² Richtlijn (EU) 2017/1371 en Verordening (EU) 2017/1939

gebruikt voor het plegen van nieuwe strafbare feiten.

Het al een aantal jaren bestaande ketenbrede project Beslag Informatie Systeem beoogt de logistieke beslagknelpunten in de keten op te lossen. Dit strategisch uit te voeren project is komende jaren een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve en efficiënte afpakketen.

Om de gezamenlijke ambitie in het kader van de aanpak van criminele geldstromen te realiseren bij de BOD-en, wordt samengewerkt met het Functioneel Parket binnen de Portefeuille Criminele Geldstromen FP/BOD-en. Ook is er de Stuurgroep Criminele Geldstromen bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het OM, de Politie, de BOD-en en het CJIB. Deze strategisch gerichte stuurgroep heeft als scope het hele domein criminele geldstromen. De stuurgroep richt zich met het oog op de dagelijkse praktijk op besluitvorming op strategisch niveau binnen dit domein. Op initiatief van het DG Ondermijning van het Ministerie van J&V is een Coördinerend Beraad Afpakketen (CBA) ingesteld. Hierin zijn alle landelijke ketenpartners van de afpakketen vertegenwoordigd, waaronder ook de BOD-en. De deelnemers van het CBA spreken elkaar regelmatig over wat goed en minder goed loopt in de samenwerking, wat partijen van elkaar nodig hebben en waar mogelijk nog kansen liggen. Dit met het doel te komen tot een effectiever functionerende

afpakketen en (meer indirect) een vermindering van de criminele geldstromen.