

Vergaderjaar 2000–2001

26 955

Bijzondere opsporingsdiensten

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2001

Bijgaand stuur ik u mede namens de staatssecretaris van Financiën, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Beleidsplan Bijzondere opsporingsdiensten 2000–2002.

Het kabinet heeft in zijn brief van 15 december 1999 het kabinetsstandpunt inzake bijzondere opsporingsdiensten¹ aangegeven dat er een beleidsplan voor de bijzondere opsporingsdiensten zal komen. Ter uitvoering daarvan zijn – samen met de betrokken departementen met een BOD en het Openbaar Ministerie – de gezamenlijke beleidsvoornemens in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving inzichtelijk gemaakt.

Bij de opstelling van dit beleidsplan is uitgegaan van de periode 2000–2002. Voor een deel gaat het daarmee over een periode die reeds achter ons ligt. Hiervoor is gekozen om een actueel beeld neer te zetten van de zaken die komend vanuit het recente verleden nu spelen.

Het beleidsplan is voorbereid door een ambtelijke werkgroep onder leiding van het ministerie van Justitie. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Openbaar Ministerie.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 955, nr. 1.

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Lijst met veelgebruikte afkortingen | 3 |
| Voorwoord | 4 |
| Leeswijzer | 5 |
| 1. Kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten | 5 |
| 2. Financiën | 6 |
| 2.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt | 6 |
| 2.2 Wat zijn de opsporingstaken | 6 |
| 3. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 7 |
| 3.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt | 7 |
| 3.2 Wat zijn de opsporingstaken | 7 |
| 4. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 8 |
| 4.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt | 8 |
| 4.2 Wat zijn de opsporingstaken | 8 |
| 5. Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 9 |
| 5.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt | 9 |
| 5.2 Wat zijn de opsporingstaken van de SIOD | 9 |
| 6. Majeure opsporingsthema's 2000–2002 | 10 |
| 6.1 Financiën | 10 |
| 6.2 LNV | 12 |
| 6.3 VROM | 14 |
| 6.4 SZW | 15 |
| 7. Samenwerking | 16 |
| 7.1 Platform Bijzondere Opsporingsdiensten | 16 |
| 7.2 Bijzondere Opsporingsdiensten en Politie | 18 |
| 7.3 Bijzondere Opsporingsdiensten en KLPD | 19 |
| 7.4 Internationaal | 20 |
| 8. Werken aan kwaliteit | 21 |
| 8.1 Onderzoekstechnieken en -methoden | 21 |
| 8.2 Selectiemethoden | 22 |
| 8.3 Productkwaliteit | 23 |
| 9. Verhouding BOD'en en OM | 24 |

Lijst met veelgebruikte afkortingen

| | |
|----------|---|
| AI | = Arbeidsinspectie |
| AID | = Algemene Inspectiedienst |
| BOD | = Bijzondere Opsporingsdienst |
| FIOD-ECD | = Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst Economische Controledienst |
| KLPD | = Korps Landelijke Politiediensten |
| Lisv | = Landelijk instituut sociale verzekeringen |
| LNV | = Landbouw, Natuurbeheer en Visserij |
| OM | = Openbaar Ministerie |
| Svb | = Sociale verzekeringsbank |
| SZW | = Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| uvi | = uitvoeringsinstelling |
| VROM | = Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |

VOORWOORD

Voor u ligt het Beleidsplan Bijzondere Opsporingsdiensten over de periode 2000–2002.

De democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten behoort, net als bij de reguliere politie, aanhoudende zorg en aandacht te krijgen. Ter uitvoering daarvan worden – samen met de betrokken ambtgenoten en het Openbaar Ministerie – de gezamenlijke beleidsvoornemens in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving vastgelegd in een Beleidsplan Bijzondere Opsporingsdiensten, dat periodiek aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Dit kabinetsvoornemen heb ik kenbaar gemaakt in een brief aan uw Kamer d.d. 15 december 1999.

In die brief is het Kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten aan u gepresenteerd en toegelicht. De visie en de voornemens die daarin zijn geformuleerd, vonden mede hun basis in een onderzoek naar de bijzondere opsporingsdiensten. De onderzoeksrapportage «Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing» van het project Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten is als bijlage aan de brief van 15 december 1999 toegevoegd.

Doel, reikwijdte en totstandkoming van het beleidsplan

In het plan worden de beleidsthema's van de bijzondere opsporingsdiensten inzichtelijk gemaakt. Bij de opstelling van dit beleidsplan is de periode 2000–2002 beschreven. Voor een deel gaat het daarmee over een periode die reeds achter ons ligt. Hiervoor is gekozen om een actueel beeld neer te zetten van de zaken die komend vanuit het recente verleden nu spelen.

Om de gewenste ambitie en kwaliteit te realiseren, heeft de Stuurgroep van het Project Regeerakkoord 1998&BOD'en voorgesteld om eens in de twee jaar een nieuw plan te maken. Het volgende beleidsplan zal dan de periode 2002 – 2004 omvatten, uit te brengen eind 2002. Jaarlijks wordt in een verslag de voortgang van de uitwerking gevolgd, geëvalueerd en aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Zowel het beleidsplan als het jaarverslag worden voorbereid door een ambtelijke werkgroep onder leiding van het ministerie van Justitie. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Openbaar Ministerie.

Dit eerste beleidsplan beslaat de periode 2000–2002. De centrale beleidsthema's voor de periode 2000–2002 worden in hoofdstuk 6 beschreven.

Wie de wereld van de bijzondere opsporingsdiensten beter wil leren kennen, krijgt die kans door het beleidsplan te lezen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

LEESWIJZER

In hoofdstuk 1 van dit plan wordt het kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten nog eens op hoofdlijnen samengevat. Daarmee krijgt het plan zijn plaats in het bredere verband waarin het thuishoort en worden tevens de opzet en indeling van dit plan verhelderd.

In de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 worden de bijzondere opsporingsdiensten van de departementen van Financiën, LNV, VROM en SZW beschreven. Achtereenvolgens worden voor elk departement twee vragen beantwoord:

- hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt?
- wat zijn de taken van de respectievelijke opsporingsdiensten?

De majeure opsporingsthema's voor de komende twee jaar worden beschreven in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 geeft een beeld van de samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en van de samenwerking met de politie of het KLPD. Ook de internationale dimensie komt kort aan bod.

In hoofdstuk 8 vindt u een beschrijving van voornemens, dan wel reeds genomen of in gang gezette maatregelen, gericht op de kwaliteit van de bijzondere opsporingsdiensten.

In hoofdstuk 9 tenslotte gaat in op de verhouding tussen de BOD'en en het OM.

1. Kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten

Het Kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten zoals dit ook door uw Kamer is aanvaard, kan als volgt kort worden samengevat:

- De strafrechtelijke handhaving van de bijzondere, beleidsinstrumentele wetgeving vraagt om zeer specifieke kennis en vaardigheden. De algemene politie beschikt daarover veelal niet in voldoende mate. Dit rechtvaardigt het bestaan van de bijzondere opsporingsdiensten.
- De behoefte om de organisatie van de bijzondere opsporingsdiensten minder complex, meer inzichtelijk en transparant te maken en de wens om de samenhang in de rechtshandhaving te versterken, vragen om een duidelijker onderscheid tussen inspectie- en opsporingstaken.
- Dit onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving geldt in het bijzonder op het terrein van financiën en economie, landbouw, milieu en de sociale zekerheid. Op de eerste drie beleids-terreinen is zo'n onderscheid in meer of mindere mate al aanwezig.
- Het bovenstaande dient voor de genoemde beleidsterreinen te resulteren in het bestaan van bijzondere opsporingsdiensten met algemene opsporingsbevoegdheid op basis van artikel 141 WvSv. Daarmee wordt tevens ingespeeld op de praktijk waarin de ambtenaren van deze bijzondere opsporingsdiensten niet zelden stuiten op (samenloop met) de commune criminaliteit.
- Voor de bestuurlijke handhaving blijven, zowel op de hier genoemde als op andere beleidsterreinen, inspecties bestaan met een beperkte opsporingsbevoegdheid. In dit beleidsplan komen deze inspecties niet of slechts zijdelings aan de orde.
- Een professionele en kwalitatief hoogwaardige handhaving van de beleidsinstrumentele wetgeving vraagt om navenante ondersteuning in personele en materiële zin. Een gezamenlijke voorziening met de politie is aan de orde voor het interceptiecentrum en voor het beheer van de CIE-registers. Voor andere onderdelen van deze ondersteuning, bijvoorbeeld observatieteams, wordt door de gezamenlijke BOD'en

samengewerkt en waar mogelijk de samenwerking met de politie geïntensiveerd.

- Bij de uitvoering van de kabinetsvoornemens is een zwaarwegende rol weggelegd voor het OM.
- De beleidsvoornemens van de Bijzondere Opsporingsdiensten in het kader van de (strafrechtelijke) handhaving van de beleidsinstrumentele wetgeving worden vastgelegd in een periodiek beleidsplan.

2. Financiën

2.1 Hoe wordt het onderscheid tussen toezicht en opsporing uitgewerkt

Binnen de Belastingdienst is het onderscheid tussen toezicht en opsporing aldus vormgegeven dat de opsporing is ondergebracht in een apart organisatie-onderdeel, de FIOD-ECD. Ter uitwerking van het kabinetsstandpunt over het onderscheid tussen toezicht en opsporingstaken worden ook binnen het ECD-domein de toezicht- en opsporingstaken van elkaar onderscheiden door deze onder te brengen in aparte teams.

2.2 Wat zijn de opsporingstaken

De FIOD-ECD vormt één organisatie-onderdeel van de Belastingdienst. Het domein FIOD en het domein ECD zijn naar taakgebieden als volgt te onderscheiden:

FIOD

De hoofddoelstelling voor het FIOD-domein is het opsporen van fiscale en douanefraude en het leveren van een bijdrage aan de opsporing en vervolging van commune criminaliteit.

De hoofdtaken zijn:

- opsporen van fiscale en douanefraude, waaronder begrepen EU-fraude
- opsporen van niet-fiscale douanefraude, in het verlengde van de niet-fiscale douanetaken
- inzetten van opsporings- en informatie-expertise bij het voorkomen en bestrijden van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen
- traceren, verzamelen, veredelen en verstrekken van opsporingsinformatie ter voorbereiding en ondersteuning van het opsporingsproces
- vanuit de opsporing bijdragen aan de branchebeschrijvingen voor de controle door de reguliere eenheden van de Belastingdienst.

ECD

De hoofddoelstelling voor het ECD-domein is het leveren van een bijdrage aan de handhaving van de wet- en regelgeving gericht op een integer functionerend beroeps- en bedrijfsleven. Dit geschiedt in opdracht van vier departementen: Economische Zaken, Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën.

Het werkterrein kan worden onderscheiden in taken ten behoeve van economische ordening, financiële integriteit en goederencontrole.

De operationele activiteiten zijn op dit moment globaal te verdelen in 30% toezicht en 70% opsporing.

De hoofdtaken zijn:

- Economische ordening: toezicht op registratie, deponeren van jaarstukken, beschermde beroepen, etikettering energietoestellen, colportage
- EU-fraude, strategische goederen, assurantie en kredieten, uitvoering

- Chemische Wapenverdrag, Wet Tarieven Gezondheidszorg, Energie en overige marktordening en antecedentenonderzoek rechtspersonen
- Financiële integriteit: effecten-, krediet- en beleggingswetgeving, meldingsplicht majeure aandelentransacties, faillissementsfraude en het bewaken van de financiële integriteit van verzekerings- en kredietbranche
 - Goederenbewegingen: in- en uitvoerregelingen ((EU-)handelspolitiek en internationale veiligheid), merkenfraude, in- en uitvoer van chemicaliën voor de bereiding van hard- en synthetische drugs
 - Bestrijding van horizontale fraude
 - Bijdrage aan de bestrijding van commune/georganiseerde criminaliteit.

3. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

3.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt

Vertrekpunt voor de implementatie van het kabinetsstandpunt is dat de AID als onderdeel van LNV belast blijft met zowel opsporing (op basis van algehele opsporingsbevoegdheid) als inspectie (handhaving van de beleidsinstrumentele wetgeving).

Daartoe zal de AID het reeds aanwezige onderscheid tussen inspectie en opsporing duurzaam waarborgen en sterker aanzetten. Het stappenplan daarvoor spoort met het handhavingsarrangement 2001 dat op 31 oktober 2000 door het OM en LNV is getekend.

De volgende concrete stappen zijn of worden genomen:

- Binnen de AID worden de gevolgen van het kabinetsstandpunt in relatie tot de huidige situatie van de AID nader in kaart gebracht;
- Het onderscheid tussen inspectie en opsporing is binnen de AID beheersmatig doorgevoerd op directieniveau: de plaatsvervangend directeur is formeel belast met de portefeuille opsporing.
- Grootschalige opsporingsonderzoeken waarbij onder meer bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de orde zijn, worden geïnitieerd vanuit de AID-opsporingspool. Die wordt dual aangestuurd door de AID en het OM. In deze duale aansturing komt de verantwoordelijkheid tot uiting van het OM voor de strafrechtelijke weging en van de AID voor de bestuurlijke adequate inzet van mensen en middelen. De duale aansturing geschiedt door een vertegenwoordiger op landelijk niveau van het OM en door de plaatsvervangend directeur AID. Voor de sturing van het opsporingsonderzoek stelt het handhavingsarrangement het kader.
- De inspectie van de beleidsinstrumentele wetgeving (inclusief de opsporing van overtredingen en lichte misdrijven op heterdaad in dit verband) wordt aangestuurd door het management in de drie regionale inspecties van de AID. De prioriteitsstelling in dat kader wordt weergegeven in het reguliere AID-jaarplan.

3.2 Wat zijn de opsporingstaken

De opsporingsprioriteiten worden bepaald door LNV en het OM. Onlangs heeft het ministerie van LNV een nieuwe missie geformuleerd: «Voedsel en Groen van internationale klasse». De taakstelling van de AID wordt in overwegende mate ingegeven door deze missie.

De AID is verantwoordelijk voor de inspectie op de naleving van wet- en regelgeving van LNV en de opsporing van overtredingen daarvan. Voorts is de AID belast met advisering over controleer- en handhaafbaarheid van het beleid, alsmede de verificatie van de naleving van wet- en regelgeving.

De hoofdtaken liggen op het terrein van:

- *Voedselveiligheid*, met name Diergeneesmiddelenwet en wetgeving op het terrein van groeibevorderaars, Diervoederwetgeving, Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren, Vleeskeuringswet, Destructiewet, Etiketteringsregeling rundvlees
- *Groen milieu*, met name Bestrijdingsmiddelenwet, Meststoffenwet cs.
- *(EU) Financiële regelingen, structuurregelingen*, met name EU-subsidieregelingen en herstructureringsregelingen en M&O-beleid (Misbruik en Oneigenlijk gebruik)
- *Natuur, waaronder CITES* (Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora), Wet BUDEP (Wet bescherming Uitheemse Dier- en Plantsoorten), nieuwe Flora- en Faunawet, Boswet
- *Overige* (o.a. Visserijwet cs., Zaaizaad- en plantgoedwet, Plantenziektenwet, kwaliteitsregelgeving bloembollen).

4. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

4.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt

Versterking van de handhaving is een topprioriteit binnen het ministerie van VROM. Om de handhaving te versterken, zullen in 2001 de VROM-Inspecties samen met de Dienst Recherchezaken (DRZ) opgaan in één overkoepelende VROM-Inspectie. Deze inspectie gaat in 2002 formeel van start.

Binnen die VROM-Inspectie zal vanaf 2002 een VROM-BOD «nieuwe stijl» worden gepositioneerd. Deze dienst gaat zich meer richten op opsporing en bestrijding van zware criminaliteit. De reorganisatie van de DRZ tot een VROM BOD «nieuwe stijl» is onderdeel van het Integratie VROM-Inspecties-project (IVI). Het jaar 2001 is voor DRZ een overgangsjaar waarin de toegezegde bestuursrechtelijke verplichtingen nog zullen worden uitgevoerd. Doordat steeds meer prioriteit wordt gegeven aan de opsporing en bestrijding van ernstige delicten betekent dit dat geen capaciteit meer wordt ingezet op het gebied van de bestuurlijke onderzoeken. Maatregelen worden genomen om de continuïteit te verzekeren van de werkzaamheden die thans nog deel uitmaken van het werkpakket van DRZ, maar die niet tot de taak en werkzaamheden van de VROM/BOD nieuwe stijl zullen gaan behoren.

4.2 Wat zijn de opsporingstaken

De VROM-Inspectie en daarvan de VROM-BOD heeft de volgende operationele doelen met betrekking tot opsporing:

- het verrichten van opsporingsonderzoeken en strafrechtelijke financiële onderzoeken, het uitvoeren van verkennende onderzoeken conform het gestelde in het Wetboek van Strafvordering
- het functioneren als Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)
- het in samenwerking met de VROM-Inspecties komen tot het operationaliseren van opsporingsonderzoeken die voortvloeien uit de bestuursrechtelijke handhaving
- het in het kader van de opsporing specifiek aandacht besteden aan fraude met betrekking tot subsidies
- het indien nodig in overleg met het openbaar ministerie en de rijksrecherche instellen van strafrechtelijke onderzoeken contra medewerkers van het ministerie.

Voor de opsporing beschikt VROM in de overgangssituatie over de volgende instrumenten:

- DRZ, als de huidige VROM-BOD, met als hoofdtak de opsporing en

- bestrijding van ernstige delicten (misdrijven) zoals die voortvloeien uit de handhaving van de beleidsinstrumentele wetgeving van VROM
- het Milieu Inlichtingen en Opsporings Team (MIOT), als tijdelijk samenwerkingsverband binnen VROM dat sinds eind januari 2000 operationeel is. Het MIOT-samenwerkingsverband betekent een intensivering van de aandacht van VROM voor de aanpak van milieucriminaliteit door bundeling van de beschikbare expertises vanuit de Inspectie Milieuhygiëne, DRZ en de VROM-Accountantsdienst. Het team bestaat uit VROM-medewerkers, afkomstig van DRZ en de Milieu-Inspectie en zal zelfstandig, maar ook in samenwerking met de politie en andere (opsporings)diensten onderzoeken uitvoeren naar vormen van zware milieucriminaliteit met een landelijke en internationale uitstraling
- het Milieu Bijstands Team (MBT) dat afkomstig is uit de diverse handavingsdisciplines. De afgelopen 15 jaar heeft de Inspectie Milieuhygiëne haar materiedeskundigheid in het merendeel van de door de politie uitgevoerde milieu-onderzoeken aangeboden via de formule van het Milieu Bijstandsteam (MBT). Deze expertise zal ook in de toekomst onverminderd voor het OM en de politie beschikbaar blijven
- de Landelijke Milieugroep. De Inspectie Milieuhygiëne en DRZ participeren actief in de in 2000 opgerichte Landelijke Milieugroep van het KLPD. De LMG is onder meer het voorportaal voor onderzoeken die door het MIOT worden uitgevoerd.

5. Sociale Zaken en Werkgelegenheid

5.1 Hoe wordt het onderscheid tussen inspectie en opsporing uitgewerkt

Het beleidsterrein van SZW strekt zich uit over zes sectoren: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen en de bijstand. De uitvoering en handhaving op deze beleidsterreinen zijn in handen van verschillende uitvoeringsorganisaties: de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, de Arbeidsinspectie en de gemeenten. Hoofdtak van de uvi's is opsporing van werknemers- en werkgeversfraude. Hoofdtak van de Svb is opsporing van fraude op het terrein van de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Nabestaandenwet. De AI richt zich, voor wat strafrechtelijke handhaving betreft, op opsporing van fraude en andere misdrijven op het terrein van de arbeidsmarkt- en arbeidsverhoudingen, en het strafrechtelijk deel van de wetgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden (Arbowet, Arbeidstijdenwet, Kernenergiewet, Bestrijdingsmiddelenwet en Wet Gevaarlijke Werktuigen en levert een bijdrage aan de opsporing van EU-fraude in het kader van de Europese Arbeidsmarkt-subsidies. De gemeenten tenslotte hebben als hoofdtak de opsporing van bijstandsfraude.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten wordt in deze uitvoeringsorganisaties – voor zover niet reeds aanwezig – een onderscheid aangebracht tussen inspectie/controlle en opsporing.

De opsporing die bij de uitvoeringsorganisaties blijft, vindt plaats op basis van de opsporingsbevoegdheid ex artikel 142 Wetboek van Strafvordering. Dit betekent geen algemene opsporingsbevoegdheid, maar een toespitsing van de bevoegdheid op de specifieke taken van de betreffende uitvoeringsorganisaties en inspecties.

Het deel van de opsporing dat zich richt op de zware vormen van criminaliteit op het vlak van de SZW-sectoren wordt ondergebracht bij het departement. Daartoe wordt een Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) in het leven geroepen, waarbinnen opsporing plaatsvindt op basis van algemene opsporingsbevoegdheid (artikel 141 Wetboek van Strafvor-

dering). Zoals ook in het Kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten is aangegeven, zal de totale opsporing bij SZW centraal, op hoofdlijnen, worden gecoördineerd vanuit het departement.

5.2 Wat zijn de opsporingstaken van de SIOD

Op dit moment is voor de nog op te richten SIOD slechts een globale beschrijving te geven van de exacte taken die deze bijzondere opsporingsdienst zal uitvoeren. De precieze taakstelling zal nog nader worden ingevuld. In zijn algemeenheid kan voorlopig over het domein van de SIOD het volgende worden gesteld.

De hoofddoelstelling van de SIOD zal zijn het leveren van een substantiële bijdrage aan de strafrechtelijke handhaving van wet- en regelgeving op de vier bovengenoemde beleidsterreinen van SZW. De SIOD zal zich daarbij specifiek richten op de zware vormen van criminaliteit. Daarbij wordt gedacht aan zaken die gelet op de complexiteit, het kolomoverstijgende karakter (binnen en/of buiten SZW) en de zwaarte van het feit (bijvoorbeeld hoogte fraudebedrag) als zware criminaliteit wordt gekwalificeerd. De overige fraudezaken worden door de uitvoeringsorganisaties bestuurlijk, dan wel strafrechtelijk afgehandeld.

Meer concreet zal de SIOD zich richten op de *zware vormen* van:

- premiefraude door werkgevers
- fraude door uitkeringsgerechtigden WW/WAO (en andere werknemersverzekeringen)
- fraude door uitkeringsgerechtigden volksverzekeringen (AOW, AKW, ANW)
- fraude door bijstandsgerechtigden
- fraude en andere misdrijven op het terrein van de arbeidsmarkt- en arbeidsverhoudingenregelgeving
- EU-fraude in het kader van de Europese Arbeidsmarkt Subsidies
- internationale sociale zekerheidsfraude.

Daarnaast zal het accent liggen op:

- multidisciplinaire bestrijding van fraude
- bijdrage aan de bestrijding van commune en georganiseerde criminaliteit.

De huidige planning voorziet in de oprichting van de SIOD per 1 januari 2002. Tot die tijd vindt opsporing plaats binnen de huidige constellatie. Dit betekent dat de strafrechtelijke handhaving van de SZW-wet- en regelgeving door de uitvoeringsorganisaties wordt opgepakt. Daarbij richt iedere uitvoeringsorganisatie zich op haar eigen beleidsterrein. Daarnaast zijn er multidisciplinaire samenwerkingsverbanden waarin door de uitvoeringsorganisaties gezamenlijk – vaak op basis van thema's – fraude wordt aangepakt.

6. Majeure opsporingsthema's 2000–2002

6.1 Financiën

De majeure opsporingsthema's van de FIOD-ECD voor de jaren 2000–2002 zijn de volgende.

Mega-onderzoeken

Ter opsporing van fiscale en douanefraude zet de FIOD-ECD – in het kader van de uitvoering van de Fraudenota 1998 – specifiek capaciteit in voor zogenaamde «mega-onderzoeken». Dit zijn projecten gericht op groot-

schalige, complexe, structurele en professioneel opgezette fiscale fraude; het gaat daarbij per project om ten minste een bedrag van 50 miljoen gulden aan ontdoken belasting. Mega-projecten hebben vaak een meerjarig karakter. In het kader van de Fraudenota 1998–2002 heeft de FIOD-ECD als taakstelling gekregen jaarlijks 4 mega-projecten af te ronden.

Beurs- en beleggingsfraude

Een ander gebied waaraan de FIOD-ECD in het kader van de Nota Integriteit Financiële Sector en de Fraudenota 1998–2002 bijzondere aandacht geeft, is de opsporing van beurs- en beleggingsfraude. Vanuit de FIOD-deskundigheid worden de fiscale belangen behandeld, vanuit de ECD-deskundigheid met name de voorkennisaspecten.

Direct van betekenis voor de FIOD-ECD is hierbij het Financieel Expertisecentrum (FEC). Daarin wordt nauw samengewerkt met eenheden van de Belastingdienst, de financiële toezichthouders (Stichting Toezicht Effectenverkeer, De Nederlandse Bank, de Verzekeringskamer), het OM, de politie en Justitie. De FIOD-ECD speelt zowel bij de vormgeving als bij de operationele activiteiten een belangrijke rol. De verwachting is dat uit de activiteiten van het FEC ook voor de FIOD-ECD zelf verschillende onderzoeken in die branche zullen voortvloeien.

Accijnsfraude

Accijnsfraude met sigaretten en alcohol neemt toe, zowel in Nederland als in de overige EU-lidstaten. De hoge belastingdruk op accijnsgoederen maakt dit zeer aantrekkelijk. Ook vanuit de Europese Unie c.q. de High Level Group wordt aangedrongen op intensivering van accijnscontroles en aanpak van accijnsfraude. Een goede informatiepositie is hierbij van cruciaal belang. Daarvoor is bij de FIOD-ECD, gezamenlijk met de Belastingdienst/Douane een Centraal Punt Accijnsfraude (CPA) ingericht, mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan bij het project Centraal Punt Carrouselfraude (CPC). In het CPA werken de FIOD-ECD en de divisie douane nauw samen. Het CPA houdt zich ook bezig met de centrale coördinatie van controle- en opsporingsonderzoeken op het terrein van de accijnsfraude.

Bestrijding witwassen

In 2000/2001 is een expertisecentrum voor het bestrijden van witwassen ingericht. In dit kenniscentrum wordt op gestructureerde en geconcentreerde wijze gewerkt aan de opbouw van informatie en deskundigheid, die kan worden ingezet bij opsporingsonderzoeken en controles door de Belastingdienst. Ook deze activiteit komt voort uit de Fraudenota 1998.

Digifraude

Het project Digifraude is gericht op het onderkennen, detecteren en bestrijden van risico's die zijn verbonden aan de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie en meer in het bijzonder aan het gebruik van de elektronische snelweg en het fenomeen elektronische handel. Inmiddels in binnen de Belastingdienst een centraal informatie- en meldpunt digifraude, gericht op detectie, voorlichting en informatie ten behoeve van onder meer de opsporing (methode, techniek en vaardigheden) ingericht.

De opsporing van fraude terzake van de niet-fiscale douanetaken

De douane verricht ook niet-fiscale toezichtstaken. Controle op de in-, uit-

en doorvoer van goederen om andere dan fiscale redenen (invoerbependingen, bescherming van de volksgezondheid, e.d.) krijgt in het bijzonder vanuit de Europese Unie steeds meer aandacht. Het gaat hierbij om zaken als verdovende middelen, wapens, bedreigde diersoorten, milieubedreigende stoffen, precusoren, namaak, e.d. In daartoe aanleiding gevende gevallen worden opsporingsonderzoeken door de FIOD-ECD ingesteld.

Verdovende middelen

Onderzoeken naar verdovende middelen vormen sinds jaar en dag een taak van de FIOD-ECD. De FIOD-ECD treedt hierbij op als verlengstuk van de douane. Steeds als de douane verdovende middelen aantreft, neemt de FIOD-ECD de afhandeling voor zijn rekening. Uitgezonderd zijn die gevallen waarin de douane op verzoek van enige politie-autoriteit in het kader van een lopend onderzoek verdovende middelen heeft gezocht en aangetroffen.

Voor de uitvoering van onderzoeken naar verdovende middelen heeft de FIOD-ECD convenanten afgesloten met andere instanties.

Het toezicht en de opsporing van speciale chemicaliën voor de vervaardiging van synthetische drugs is bij de FIOD-ECD in het bijzonder een taak voor het ECD-domein.

Ook wordt in lopende politie-onderzoeken bijstand verleend in de vorm van het leveren van expertise op het gebied van grondstoffen die gebruikt worden voor de fabricage van synthetische drugs.

Commune criminaliteit

De Belastingdienst rekent het tot zijn taak ook een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de samenleving in brede zin. In dit kader levert de FIOD-ECD een bijdrage aan de bestrijding van de commune en georganiseerde criminaliteit. Bij criminaliteit is vaak sprake van grote financiële belangen en geld- en goederenstromen.

De deskundigheid op het gebied van financieel rechercheren wordt benut bij de bestrijding van deze commune/georganiseerde criminaliteit. De FIOD-ECD stelt hiervoor een substantieel aantal formatieplaatsen beschikbaar. Veelal omvatten de zaken die in dit kader door de FIOD-ECD worden aangepakt ook fiscale belangen of hebben betrekking op verdovende middelen.

Horizontale fraude

In de Fraudenota 1998 is de bestrijding van horizontale fraude als een speerpunt binnen de diverse handhavingsgebieden aangegeven. Binnen het ECD-domein is aan de intensivering van de bestrijding van horizontale fraude inhoud gegeven door uitbreiding van de formatie in de sector financiële integriteit. Daarnaast is de kenniscentrumfunctie in ontwikkeling genomen voor de volgende sectoren: assurantiefraude, faillissementsfraude, merkenfraude. Hiermee wordt beoogd de fraudebestrijding vooral in kwalitatieve zin op een hoger plan te brengen.

6.2 LNV

De opsporingsprioriteiten worden bepaald door LNV en het OM. De meerjarige prioriteitsstelling is met name gebaseerd op de nota's «Kracht en Kwaliteit», «Voedsel en Groen» en «Natuur voor mensen, mensen voor natuur».

Voedselveiligheid

In verband met het grote belang van veilige voeding worden opsporingsonderzoeken ingesteld gericht op (handelsschakels van) illegaal gebruik van diergeneesmiddelen, hormonen en groeibevorderaars en diervoerders.

Nog steeds wordt vastgesteld dat dieren illegaal of zonder keuring worden geslacht, dat er illegale praktijken bestaan bij de handel en de verwerking van (ongekeurd) vlees en vleesproducten en dat destructiemateriaal aan destructie wordt onttrokken. Door middel van opsporingsonderzoeken wordt hiertegen opgetreden. Hier staat het belang van de volksgezondheid voorop.

Daarnaast worden er onderzoeken ingesteld naar het illegaal gebruik van oormerken, het valselijk opmaken van handelsdocumenten en gezondheidscertificaten en het illegaal (grensoverschrijdend) vervoer van (wrakke) dieren. Hier zijn overwegend de gezondheid en het welzijn van de dieren in het geding. Een nieuw thema dat voor strafrechtelijke handhaving aandacht zal krijgen, is de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

Groen milieu

Er worden opsporingsonderzoeken ingesteld naar de illegale invoer, de handel, het afleveren en het gebruik van niet (meer) toegelaten bestrijdingsmiddelen. Hierbij is, naast overtreding van de bestrijdingsmiddelenwetgeving, vaak sprake van het vervalsen of valselijk gebruik van documenten. Naast het milieu is hier indirect ook de kwaliteit van de voeding in het geding.

Daarnaast wordt er inzet gepleegd in het kader van de mestwetgeving inclusief de administratieve maatregelen in het kader van MINAS (Mineralen Aangifte Systeem). Onderzoeken richten zich tevens op de opsporing van fraude in het distributiekanaal van dierlijke meststoffen en het uitbreiden van de mestproductie.

(EU) Financiële regelingen en structuurregelingen

Er worden opsporingsonderzoeken ingesteld aangaande fraude met EU-subsidies. Daarbij zullen de aspecten van het M&O-beleid (beleid geformuleerd door het kabinet betreffende misbruik en oneigenlijk gebruik) prioriteit krijgen.

In het kader van de herstructurering varkenshouderij en herstructurering tuinbouw zullen uiteenlopende (financiële) maatregelen genomen worden. Er zullen onderzoeken worden ingesteld naar het frauduleuze gebruik daarvan.

Tevens wordt onderzoek ingesteld in het kader van de structurele varkenspestmaatregelen en de aangescherpte hygiënemaatregelen.

Natuur

In het kader van het CITES-verdrag dat een adequate soortenbescherming nastreeft, worden er opsporingsonderzoeken ingesteld naar de illegale handel en internationale smokkel van beschermde dieren en planten. Daar waar natuurnormen worden geïntegreerd in directe inkomenssteunregelingen zullen, in geval van grootschalig misbruik, opsporingsonderzoeken worden ingesteld.

Overige

Hieronder vallen onder meer visserij, akkerbouw, tuinbouw en sierteelt.

Er zal aandacht worden besteed aan de opsporing van vervalsing van certificaten en bescheiden zowel in de pootgoed- als de bloembollensector en het misbruik van de kwalificering «biologisch geteeld».

6.3 VROM

Fraude binnen Woningcorporaties

Toezicht op de corporaties is een prioriteit. Door toezicht op de corporaties wordt gecontroleerd of toegelaten instellingen voldoen aan de vereiste prestaties. Daarbij gaat het naast onderzoeken naar mogelijk laakbaar handelen van bestuurders, deelnemingen en grondtransacties ook om frauduleus handelen van bestuurders, «witwasconstructies» en onderzoeken naar het bonafide karakter van beleggers in de sociale woningbouw.

Misbruik en oneigenlijk gebruik van Volkshuisvestingsregelingen

Via het instrument van de huursubsidie ontvangen ruim 1 miljoen aanvragers een totaalbedrag van ± 3,3 miljard gulden aan subsidie. Het misbruik en oneigenlijk gebruik van de Huursubsidiewet dienen te worden voorkomen. Fraude met huursubsidie is een politiek aandachtspunt. De VROM-BOD zal expliciet aandacht geven aan het aantal onderzoeken naar fraude met huursubsidie in 2001. Met betrekking tot de fraudeonderzoeken op het gebied van de huursubsidie zal in de loop van 2001 worden gekeken op welke plek binnen de VROM-inspectie deze taak neergelegd wordt voor 2002 en verder. Daarnaast zal onderzoek worden gedaan naar diverse (subsidie)regelingen waarbij personen, bedrijven en instellingen middels frauduleus handelen het ministerie van VROM ernstig benadelen.

Ruimtelijke Ordening

De prioriteit voor een goede handhaving uit zich binnen de Ruimtelijke Ordening in met name tweedelijns doorlichtingsonderzoeken. Dit betekent toezicht houden op correcte uitvoering van wet- en regelgeving door gemeenten. Deze onderzoeken leiden over het algemeen niet tot strafrechtelijke onderzoeken. In incidentele gevallen zal de VROM-BOD worden verzocht een strafrechtelijk onderzoek in te stellen.

Milieubeheer

Bij toezicht op de uitvoering kunnen vijf sporen worden onderscheiden:

- structureel toezicht (themagericht en breedtegericht)
- branchegewijze diepte-onderzoeken
- reageren op klachten, signalen en incidenten
- doorlichting grote bedrijven
- nazorg.

Op het beleidsterrein milieubeheer gelden de volgende opsporingsprioriteiten: fraude met milieusubsidies, afval (met name onderzoek naar afvalstoffen die een direct gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren bijvoorbeeld Dioxine-problematiek), diverse milieuregelingen in de afvalverwijderingsbranche, stoffen (asbest, pcb's en cfk's), straling (veiligheid nucleaire installaties), misbruik van subsidiegelden (bij bodemsaneringsprojecten waarbij overheidsmiddelen betrokken zijn).

Actualiteit

De VROM-BOD is betrokken bij onderzoeken die voortvloeien uit de actua-

liteit. Zo levert het MIOT expertise in de strafrechtelijke onderzoeken van diverse politiekorpsen (recent o.a. in Friesland en Twente bij de brand bij ATF in Drachten en de vuurwerkramp in Enschede). Ook de AID werd bij deze onderzoeken betrokken.

Prioritaire aandachtsgebieden in het werkprogramma van het MIOT zijn de (gevaarlijk-)afvalverwerkende industrie, internationale sluikehandel in koelmiddelen, het strafrechtelijke vervolg van de dioxine-affaire.

6.4 SZW

Zwarte fraude

De zogenaamde witte fraude wordt een beheersbaar probleem. Door de sterk toegenomen gegevensuitwisseling tussen bijvoorbeeld de uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Belastingdienst wordt fraude eerder geconstateerd. Bij de inzet van opsporing door UVI's en gemeenten zal daarom in de komende periode meer het accent op bestrijding van zwarte fraude worden gelegd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer een uitkeringsgerechtigde uit arbeid inkomsten verkrijgt die niet uit gegevensuitwisseling valt af te leiden. Hierdoor kunnen uitkeringsgerechtigden onterecht een uitkering ontvangen. Voor gemeenten is – binnen het totaal van de zwarte fraude – de opsporing van partnerfraude een belangrijk onderdeel van de handhaving van de Abw. Partnerfraude wordt mede opgespoord door (capaciteitsintensieve) observaties ter plaatse, die kunnen bijdragen aan het rond krijgen van de verschillende vormen van zwarte fraude. Met de herstructurering van de opsporingscapaciteit als gevolg van de daling van de witte fraude zal meer ruimte ontstaan om partnerfraude op te sporen.

Het aanpakken van zwarte fraude krijgt extra impulsen door de intensivering van de samenwerking tussen LISV, belastingdienst en Arbeidsinspectie. Een belangrijke bijdrage wordt hieraan geleverd door het vernieuwde convenant tussen genoemde partijen. Op grond van dit convenant kan informatie uit bedrijfscontroles direct en op meer structurele basis worden uitgewisseld. Daarnaast vinden gerichte (gezamenlijke) controles bij risicovolle branches plaats. Hiermee worden niet alleen premie-ontduiking en uitkeringsfraude opgespoord, maar wordt tevens opsporing van georganiseerde illegale arbeid aangepakt. Het gaat bij de georganiseerde illegale arbeid bijvoorbeeld om juridische constructies, organisatiecriminaliteit, faciliteerders, documentfraude, etc.

Internationale fraudebestrijding

Internationale fraude heeft de afgelopen periode de aandacht gehad en zal verder worden uitgebouwd. Het GAK zal van een tweede buitenlandteam worden voorzien. Het bestaande buitenlandteam richt zich met name op WAO-fraude bij buitenlandse uitkeringsgerechtigden.

Een tweede team zal zich richten op de overige werknemersfraude.

In het kader van een verdere versteviging van de aanpak van de buitenlandfraude zal eveneens een buitenlandteam bij de SVB worden geplaatst. Dit team zal onderzoek doen naar misbruik van kinderbijslag.

Als gevolg van de positieve evaluatie van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) dat thans als internationale liaison werkzaam is op het terrein van de sociale verzekeringen wordt bezien of het werkerterrein van het IBF kan worden uitgebreid naar de SVB en gemeenten.

Voor gemeenten is inmiddels een bureau buitenland bij de gemeente Den Bosch ingericht om internationaal onderzoek te kunnen verrichten naar verzwegen vermogen in het buitenland. De onderzoeken zullen plaatsvinden door raadpleging van bijv. openbare registers, zoals het kadaster.

Identiteitsfraude

Identiteitsfraude wordt door SZW door middel van samenwerking met Financiën, BZK en Justitie aangepakt. Bundeling van expertise zal gericht zijn op inzicht in de verschillende soorten identiteitsfraude. Meer kennis zal bijdragen tot adequaat kunnen controleren van identiteitspapieren zowel bij de werkgever als bij de uitkeringsinstantie. In de opsporing wordt ID-fraude als bijzonder aandachtsgebied aangemerkt en zullen onderzoeken op dit terrein gestart worden. Expertise op ID-terrein welke bij de opsporing wordt opgedaan, zal naar de uitvoeringsorganisaties worden teruggekoppeld.

ESF

Vanuit het Regeerakkoord 1998–2002 heeft de Arbeidsinspectie als taak toegevoegd gekregen de opsporing van fraudes met arbeidsmarktverruimende subsidies (ESF). De AI geeft advies over de vraag of de bij toezichtsonderzoeken aangetroffen onregelmatigheden aanleiding kunnen bieden voor een strafrechtelijk onderzoek. Mede op basis van dit advies wordt aangifte gedaan bij het OM, waarna de AI op verzoek van het OM het strafrechtelijk onderzoek ter hand neemt. In de komende periode zullen de advies- en opsporingsactiviteiten gericht op genoemde fraude worden geïntensiveerd en uitgebreid. De onderzoeken worden doorgaans tezamen met de politie ter hand genomen.

7. Samenwerking

7.1 Platform bijzondere opsporingsdiensten

Sinds 1987 bestaat er het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD), waarin een aantal vakdepartementale opsporingsdiensten samenwerken. Het platform wil vanuit de gezamenlijkheid van deze samenwerkende diensten een effectieve bijdrage leveren aan de rechtshandhaving door de overheid. Deelnemers zijn de AID, FIOD-ECD, de VROM-BOD en de Arbeidsinspectie (straks de SIOD) en Rijksverkeersinspectie (RVI).

De gezamenlijkheid heeft zich tot nu toe met name gericht op het innemen van standpunten, het formuleren van een gezamenlijke gedragscode, onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring, onderzoeken en stimuleren van samenwerkingsmogelijkheden door informatie over elkaars onderzoeksterreinen en handhavingsplannen, gezamenlijke opleidingen en facilitaire ondersteuning.

Deze facilitaire samenwerking vindt onder meer plaats op het gebied van telefoontaps, observatieteams, laboratorium en locaties. Ten aanzien van telefoontaps wordt ook met het KLPD samengewerkt in een gezamenlijk interceptiecentrum. Op deze en andere samenwerkingsvormen met het KLPD wordt hierna bij punt 7.3 ingegaan.

Observatie

Zowel de AID als de FIOD-ECD beschikken over eigen observatieteams. Als de eigen werkzaamheden dat toelaten, voeren deze teams desgevraagd ook voor elkaar observaties uit. Ook voor de overige BOD'en, die niet over eigen observatiecapaciteit beschikken, worden wanneer daarvoor ruimte is zo nodig observaties uitgevoerd. De Dienst Recherchezaken van VROM doet regelmatig en de AI op dit moment nog incidenteel een beroep op de observatieteams van de AID en de FIOD-ECD.

Digitaal expertisecentrum

Het digitaal expertisecentrum van de FIOD-ECD wordt regelmatig gebruikt door de «automatiseringsrechercheurs» van de overige bijzondere opsporingsdiensten. Het centrum coördineert zo nodig de onderlinge ondersteuning van opsporingsonderzoeken door de gespecialiseerde automatiseringsrechercheurs van de verschillende opsporingsdiensten. Ook vervult het centrum voor de Platformdiensten de «linking-pin»- functie naar het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Locaties

Uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency streven met name de leden van het Platform ernaar om zoveel mogelijk gebruik te maken van elkaars overige faciliteiten, zoals kantoorlocaties, verhooraccommodaties en meldkamers.

Recherchechefs

Er bestaat er een structureel recherchechefoverleg van de BOD-en waarmee de onderlinge samenwerking op operationeel en facilitair gebied verder wordt gestimuleerd. Aan dit overleg wordt ook deelgenomen door een vertegenwoordiger van de Divisie Recherche van het KLPD.

Overige onderlinge samenwerkingsverbanden:

FIOD-ECD

Samenwerking tussen de FIOD-ECD en andere bijzondere opsporingsdiensten vindt plaats op basis van zowel structurele afspraken als op basis van specifiek voor bepaalde onderzoeken aangegane convenanten.

De FIOD-ECD werkt met de BUMA/Stemra samen aan de aanpak van piraterij op het gebied van audio- en video-auteursrechten.

AID

Samenwerking tussen de AID en ander bijzondere opsporingsdiensten vindt plaats op basis van zowel structurele afspraken als op basis van specifiek voor bepaalde onderzoeken aangegane afspraken. Uitgangspunt is dat deze samenwerking plaatsvindt op basis van de aanwezige kennis van LNV-beleid, de landbouwsector, e.d. binnen de AID.

VROM

De VROM-BOD werkt met andere opsporingsdiensten samen in onderzoeken die meerdere beleidsterreinen bestrijken en waarbij specifieke deskundigheid vereist is, echter met inachtneming van ieders vakdepartementale verantwoordelijkheid. Dit is met name het geval op de terreinen: fraudebestrijding, financieel rechercheren, de medische en chemische sector en arbeidsomstandigheden (asbest, Cfk's), maar ook bij de in- en uitvoer van onder meer milieugevaarlijke stoffen en producten (douane) en bij mestafvalstoffen (AID).

SZW

SZW neemt deel in verschillende structurele en gerichte samenwerkingsverbanden, waarbij naast controle ook opsporingsactiviteiten kunnen plaatsvinden.

Tussen de AI, het Lisv en de Belastingdienst is een convenant gesloten met name gericht op gegevensuitwisseling en de uitvoering van controle. Daarnaast werken de AI, de uvi's, het Lisv, de Svb, de politie, gemeenten, de Belastingdienst en het OM samen in de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams. Welke partijen samenwerken, is afhankelijk van het concrete project.

Meer opsporingsgerichte samenwerking vindt plaats in het Confectie Interventie Team (een samenwerking tussen SZW, AI, Gak, Belastingdienst, OM en Vreemdelingendienst) en het Westland Interventie Team (een samenwerking tussen SZW, Arbeidsinspectie, GUO, Gak, OM, Belastingdienst en Vreemdelingendienst).

Eveneens vindt in Noord-Nederland samenwerking plaats gericht op de uitvoering van controles in de Regionale Controle Platforms (RCP's), waarin Arbeidsinspectie, uvi's, politie, Vreemdelingendienst en Belastingdienst samenwerken.

Multidisciplinaire opsporingsonderzoeken vinden plaats op ad hoc basis tussen onder meer Arbeidsinspectie, uvi's, FIOD-ECD en politie (werkgeversfraude, georganiseerde illegale tewerkstelling en ESF-fraude).

Gemeenten werken op het terrein van de opsporing in een aantal gevallen samen in samenwerkingsverbanden; het is de bedoeling dat er een landelijk dekkend netwerk ontstaat.

7.2 Bijzondere Opsporingsdiensten en Politie

FIOD-ECD

De FIOD-ECD heeft voor de samenwerking met de Politie structureel 57 fte's ter beschikking gesteld op het gebied van de bestrijding van de organisatiecriminaliteit en ernstige georganiseerde criminaliteit (Landelijk Recherche Team, Kernteams, Unit Synthetische Drugs (USD), Hit and run Container (HARC)-teams, een aantal Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (IFT's) en het Bureau Landelijk Officier MOT (BLOM).

Voor samenwerkingsverbanden die zijn aangegaan voor specifieke onderzoeken heeft de FIOD-ECD in 2000 convenanten afgesloten met:

- Regiopolitie Rotterdam/Rijnmond inzake verdovende middelen, wapens, mensensmokkel, milieu en de uitvoer van gestolen auto's;
- Regiopolitie IJsselland en andere BOD'en in de regio inzake het gezamenlijk optreden bij bedrijven;
- Justitie en Politie Amsterdam inzake het «Wallenproject».

AID

De AID werkt in alle operationele opsporingsacties samen met de politie. In het kader van de Landelijke Milieu Groep (LMG) werkt de AID, met name op het terrein van natuur, intensief samen met de politie. Regelmatig wordt gebruikgemaakt van de bijzondere expertise van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie op het gebied van de communicatietechniek. Bijvoorbeeld het gebruik van satellietcommunicatie-apparatuur bij de handhaving van de visserijwetgeving door de AID.

VROM-BOD

De VROM-BOD werkt regelmatig samen met de reguliere politie. Meestal gaat het om onderzoeken naar commune delicten waarbij, vaak als neven-

verschijnsel, het VROM-beleid wordt gefrustreerd. We noemen als voorbeelden:

- het op onverantwoorde wijze verwerken van wit- en bruingoed waarbij ozonlaagafbrekende stoffen vrijkomen, aanpak van productie en dumping van XTC-afval
- onderzoek met de politie naar valsheid in geschrifte inzake het toepassen van methylbromide als bestrijdingsmiddel bij gassing van levens- en genotmiddelen
- in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee onderzoeken van bedrijven die worden verdacht van valsheid in geschrifte en oplichting; de bedrijven waren ingeschakeld voor een onderzoek naar de aanwezigheid van asbest op de plaats waar militaire eenheden waren gelegerd in Kosovo (Prizren).

Naast het zelfstandig uitvoeren van opsporingsonderzoeken wordt binnen het samenwerkingsverband MIOT in enkele opsporingsonderzoeken van uiteenlopende omvang samengewerkt met politiekorpsen en andere opsporingsdiensten.

Ook wordt tijdens VROM-onderzoeken gestoten op commune delicten. Als deze niet relevant zijn voor VROM, worden ze óf overgedragen aan de politie dan wel een andere bijzondere opsporingsdienst óf binnen multidisciplinaire teams afgewerkt (Interregionale Fraude Teams).

SZW

De AI maakt regionale samenwerkingsafspraken met de vreemdelingendiensten. Deze samenwerking richt zich op het gezamenlijk uitvoeren van bedrijfscontroles.

Ook is structureel capaciteit beschikbaar voor deelname aan IFT's. Daarnaast wordt samengewerkt met de politie met betrekking tot ESF-fraudeonderzoeken en onderzoeken in het kader van de «Aanpak georganiseerde illegale arbeid».

7.3 Bijzondere Opsporingsdiensten en KLPD

Interceptie

De AID, FIOD-ECD, Rijksrecherche en het KLPD participeren in een gezamenlijk interceptiecentrum. Dit interceptiecentrum is ondergebracht bij het KPLD. Op die manier is het financieel en technisch mogelijk om met de meest geavanceerde technieken en middelen te werken bij elk van de BOD'en.

FIOD en AID beschikken daarnaast zelf over een aantal (mobiele) uitwerkruimten. Zowel deze interceptiecapaciteit als de uitwerkruimten staan in het kader van de operationele samenwerking desgevraagd zo mogelijk ook ter beschikking van de andere bijzondere opsporingsdiensten. Door de VROM-BOD wordt in voorkomende gevallen samengewerkt met het Landelijk Rechercheteam van het KLPD, met name in fraudeonderzoeken.

Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)

In het verleden werd informatie, vergelijkbaar met die welke thans in bijzondere politieregisters dient te worden opgeslagen, bij de bijzondere opsporingsdiensten opgeslagen in registraties die beheerst worden door het regime van de Wet Persoonsregistraties. Onder leiding van het ministerie van Justitie hebben met vertegenwoordi-

gers van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, het OM, het KLPD en de bijzondere opsporingsdiensten besprekingen plaatsgevonden inzake de vormgeving van een criminele inlichtingen eenheid (CIE, voorheen CID). Dit heeft er toe geleid dat gekozen is voor een eigen CIE per BOD.

7.4 Internationaal

De handhaving van ordeningswetgeving houdt niet op bij de landsgrens. In de Europese Unie en bij een steeds meer globaliserende wereldhandel krijgt met name de georganiseerde overtreding van de ordeningswetgeving steeds meer een internationaal karakter. Door de BOD'en wordt op basis van Europese regelgeving dan ook intensief samengewerkt met zusterdiensten in andere Lid-staten van de Unie bij de detectie en bestrijding van grensoverschrijdende overtreding van Europese en nationale ordeningswetgeving. Bij de strafrechtelijke handhaving wordt daarbij samengewerkt op basis van het Europese verdrag inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken en bilaterale rechtshulpverdragen. Wereldwijd vindt samenwerking met overeenkomstige handhavingsorganisaties eveneens plaats op basis van nationaal aangegane bilaterale rechtshulpverdragen.

Ter ondersteuning van de EU-fraudebestrijding en voor overige internationale toezicht- en opsporingsactiviteiten, is door het Platform het Handboek Internationale samenwerking samengesteld. Het Handboek geeft inzicht in de internationale regelingen voor het verkrijgen van informatie uit het buitenland ten behoeve van toezicht en opsporing. Voorts geeft het Handboek praktische informatie die bij internationale onderzoeken van nut kan zijn.

Het Gak zet twee zogenaamde buitenlandteams in voor gerichte onderzoeken in het buitenland naar verdachte uitkeringssituaties. Tevens is door het Lisv en de uvi's een internationaal Bureau Fraude Informatie ingericht als coördinatiepunt voor vragen richting buitenland of vanuit het buitenland op het terrein van sociale verzekeringen. Ook de SVb gaat een buitenlandteam inzetten voor gerichte onderzoeken in het buitenland naar verdachte uitkeringssituaties (bijvoorbeeld kinderbijslag voor niet-bestaande kinderen).

Voor gemeenten is inmiddels een bureau buitenland bij de gemeente Den Bosch ingericht om internationaal onderzoek te kunnen verrichten naar verzwegen vermogen in het buitenland. De onderzoeken zullen plaatsvinden door raadpleging van bijv. openbare registers, zoals het kadaster.

Nationaal werken FIOD-ECD, AID en in voorkomende gevallen ook de AI en de VROM-BOD samen in het coördinerende EU-fraude-overleg onderleiding van de coördinerend EU-Fraude Officier van Justitie.

In het kader van de opsporing en controle beschikt VROM over een aantal Europese netwerken, met name inzake afvaltransporten en stoffen en producten. Voor de afvaltransporten is een netwerk (TFS = Transfrontier Shipments of Waste) opgebouwd met als doel het promoten van de samenwerking tussen verschillende handhavingsinstanties in Europa, het verbeteren van de kwaliteit van de handhaving en het uitwisselen van kennis, ervaring en handhavingstechnieken.

Met betrekking tot de coördinatie van de handhavingprojecten van Europese stoffen en producten is besloten tot het oprichten van CLEEN (Chemical Legislation European Enforcement Network). Dit netwerk, dat wordt ondersteund door een secretariaat dat wordt bemenst door Griekenland en Nederland, bevordert EU-brede handhaving van de Europese

stoffen- en productenwetgeving door gezamenlijke prioritering en ondersteuning van handhavingsprojecten.

Green Interpol

Een van de initiatieven is verdergaande samenwerking met de internationale politieorganisatie Interpol. Met deze organisatie wordt gesproken over het opzetten van een zogenoemde «Green Interpol», waarmee in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan internationale milieu-criminaliteit. Het Nederlandse standpunt dat de milieufunctie van Interpol verder moet worden versterkt, is ingebracht in UNEP. Op uitnodiging van de G-8 is dit standpunt ook ingebracht in een bijeenkomst van de G-8 in februari 2000 over zware milieucriminaliteit.

Voor de handhaving van internationale verdragen, zoals het verdrag van Montreal (Cfk's), het verdrag van Bazel (gevaarlijk-afvaltransporten) en het verdrag voor de bescherming van bedreigde dieren- en plantensoorten (CITES) worden mondiaal afspraken gemaakt.

In het kader van grootschalige opsporingsonderzoeken gericht op de handelsschakels binnen de keten van verboden diergeneesmiddelen, hormonen, groeibevorderende stoffen en verboden stoffen in dier-voeders, werkt de AID nauw samen met de Belgische en Duitse zusterdiensten. In die samenwerking wordt ook betrokken het aspect van de vergroting van de detectiekans van verboden groeibevorderaars.

Tevens organiseert de AID in 2001 onder andere in samenwerking met de Europese Commissie en het OM een internationaal congres dat in het teken zal staan van de bestrijding van de handel in en het gebruik van illegale groeibevorderaars.

Tijdens het seminar worden de aard en omvang van deze criminaliteitsvorm op Europees niveau nader bepaald. Meer specifiek zal tijdens het congres een expertsessie worden gehouden om de hormonenketen (grondstoffen -> productie -> afzet -> gebruik) op Europees niveau in kaart te brengen. Daaruit kunnen die momenten worden gedestilleerd waarop de opsporing zich kan richten, zodat deze criminaliteitsvorm binnen Europa effectief en efficiënt kan worden bestreden.

8. Werken aan kwaliteit

8.1 Onderzoekstechnieken en -methoden

Financieel rechercheren

Grootschalige overtredingen van ordeningswetgeving vinden plaats met het oog op financieel gewin. Financieel rechercheren is voor de bijzondere opsporingsdiensten dan ook een erg belangrijke opsporingstechniek. Zo is de FIOD-ECD vanuit zijn primaire opsporingsverantwoordelijkheid bij uitstek deskundig op het gebied van het financieel rechercheren en wil op dit gebied – ook in samenwerkingsverbanden – een vooraanstaande rol blijven spelen. Hetzelfde geldt voor de uvi's. Vanuit hun taak om de premie-afdracht door werkgevers te controleren, vormt financieel rechercheren een belangrijke methodiek bij opsporing van werkgeverszaken. De AI gebruikt het financieel rechercheren eveneens als methode binnen de opsporing.

Digitaal rechercheren

Over de samenwerking op het gebied van digitaal rechercheren is het afgelopen jaar een aantal beleidsmatige afspraken gemaakt. Daarnaast is

de bestaande operationele samenwerking tussen de automatiserings-rechercheurs voortgezet. Over en weer wordt vooral bij doorzoeken ondersteuning gegeven en gevraagd. (Zie ook hetgeen hierover in 7.2 is opgemerkt.)

Risico-analyse

Om de beschikbare opsporingscapaciteit efficiënter en effectiever in te zetten kennen alle BOD'en in de een of andere vorm methoden van risico-analyse. Zo werkt de AID aan de ontwikkeling en implementatie van verbeterde en nieuwe analysemethoden zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau, met name op het terrein van hormonen, illegale groeibevorderaars, diervoeders, meststoffen, bestrijdingsmiddelen en destructiewet.

Ten behoeve van het opsporingsproces van de FIOD-ECD vindt deze risico-analyse plaats tijdens het toezicht traject van de Belastingdienst waarin de opsporing veelal haar oorsprong vindt.

Door het Lisv en de AI worden initiatieven ontplooid om risico-analyses tot stand te brengen, dan wel tot verbetering van de reeds bestaande risico-analyses te komen. Zo worden projecten gestart gericht op het opzetten van risico-analyses met betrekking tot de premieheffing en uitkeringsverstrekking. De AI werkt doorlopend aan de verbetering van de bedrijfstakgerichte risico-analyse.

Binnen het gemeentelijke domein is het project Kwaliteitsverbetering Fraudebestrijding gericht op Sociale Diensten afgerond waarin, naast maatregelen in voornamelijk preventieve sfeer, ook frauderisicoprofielen zijn ontwikkeld die waardevol zijn voor de opsporing.

Digitale plannen

Om de toetsing en toegankelijkheid van bestemmingsplannen te verbeteren, streeft VROM ernaar dat in 2005 ongeveer 70% van de gemeenten met digitale plannen werkt. Hiervoor is in totaal 2,8 miljoen gulden beschikbaar.

8.2 Selectiemethoden

Om betere selecties te kunnen maken op grond van risicofactoren heeft de AID verschillende digitale informatiebronnen gekoppeld en wordt gebruikgemaakt van geautomatiseerde statistische analysetechnieken (zgn. datamining). Daarmee kan de pakkans worden vergroot en kunnen analyses worden gemaakt voor opsporingsonderzoeken. Dit wordt projectmatig uitgevoerd op het terrein van meststoffen (Mineralenaangiftesysteem).

Met betrekking tot de selectie door de Belastingdienst en behandeling door het Openbaar Ministerie van fiscale (douane)delicten zijn door de leiding van de Belastingdienst (in nauw overleg met de FIOD-ECD) en het College van Procureurs-Generaal op centraal niveau afspraken gemaakt met betrekking tot Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen, alsmede het aantal aan te brengen processen-verbaal. Op arrondissementelijk niveau wordt het in het Handhavingsarrangement genoemde aantal aan te brengen zaken door de FIOD-ECD-vestigingen en het lokale OM verder ingevuld.

Bij de uvi's, de SVb en gemeenten vindt de selectie van zaken die door het OM strafrechtelijk worden vervolgd plaats aan de hand van de aangifte-richtlijn sociale zekerheid. Voor de AI wordt een soortgelijke structuur als

bij de FIOD-ECD geïntroduceerd in het handhavingsarrangement AI/SZW/OM 2001. De selectiecriteria worden in 2001 nader vormgegeven.

Voor de selectie van opsporingsonderzoeken is door de AID een weeg-instrument ontworpen, op basis waarvan een onderzoek, na toetsing op een aantal criteria, een (cijfermatige) prioriteitsstelling krijgt. In overleg met het OM zal dit weeginstrument in 2001 worden beoordeeld op opwaardering met nieuwe indicatoren.

8.3 Productkwaliteit

Financiën

De FIOD-ECD werkt voortdurend aan verbetering van kwaliteit van zijn producten. Als een element van kwaliteit wordt onder meer beschouwd de mate van tevredenheid van de afnemers van die producten. Daartoe wordt onder andere elk conceptrechercheplan met de afnemer geëvalueerd. Kwaliteit is ook de mate van ambtelijke professionaliteit zoals die tot uitdrukking komt in de kwaliteit van het proces-verbaal, het uitreiken van brochures met rechten en plichten aan verdachten en getuigen en het, terughoudend, optreden volgens de intern vastgestelde gedragscode. Tenslotte wordt er voortdurend op toegezien dat het opsporingsonderzoek proportioneel doelmatig en met voortvarendheid wordt verricht.

LNV

Samen met AID en LNV brengt het OM handhavingsdocumenten tot stand op relevante beleidsterreinen. In deze documenten worden onderlinge afspraken vastgelegd met name wat betreft opsporing en vervolging. Op de volgende terreinen zijn voor 2001 (aangepaste of nieuwe) handhavingsdocumenten voorzien: bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten, inheemse planten- en diersoorten, structuurverandering varkenshouderij, meststoffen en mestafzetovereenkomsten.

In het kader van de periodieke evaluaties levert de AID maandelijks verantwoordingsinformatie m.b.t. operationele strafrechtelijke opsporingsonderzoeken en afgewerkte c.q. afgesloten opsporingsonderzoeken. Tweemaal per jaar wordt door de AID aan het OM gerapporteerd over de ingezette capaciteit, de gerealiseerde aantallen en de kwaliteit van de processen-verbaal per beleidsthema. In een gezamenlijk jaarverslag worden de inspanningsverplichtingen van de AID en het OM gerapporteerd.

Een opsporingsactiviteit van de AID dient een bijdrage te leveren aan het algemene LNV-beleid en moet conform het OM-beleid zijn. De AID-opsporingspool beoordeelt het doel van de inzet en de «aansluiting» met de geformuleerde beleidsuitgangspunten. De inzet wordt beschreven in een projectplan en op die grond afgebakend en gepland voor wat betreft doel, inzet deskundigheid, effecten en evaluatie.

De AID heeft een klachtenregeling opgesteld terzake klachten over het functioneren van een medewerker of van onderdelen van de dienst. Indien de klacht ook betrekking heeft op het optreden van een buitengewoon opsporingsambtenaar met betrekking tot de uitoefening van zijn opsporingsbevoegdheden, alsmede de uitoefening van eventueel toegekende politiebevoegdheden, is tevens art. 42 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar van toepassing; hierin is een rol weggelegd voor de toezichthouder.

VROM

Bij de vorming van de nieuwe VROM-Inspectie zal een aantal onderwerpen die van belang is voor een effectieve en efficiënte handhaving/opsporing, nader worden uitgewerkt.

Het gaat hierbij om:

- risico-analyse
- handhaafbaarheidstoets van de VROM-wet- en regelgeving
- effectmeting (tafel van elf)
- intensivering opleiding (handhaving, digitaal rechercheren, financieel rechercheren, CIE-opleiding)
- intensivering horizontale fraudebestrijding (financiële injectie ministerie van Justitie)
- procedures m.b.t. de overdracht van werkzaamheden door de inspectie aan de BOD van zwaardere strafrechtelijke onderzoeken
- specifieke deskundigheid (juridisch, financieel).

SZW

Het is wenselijk om te komen tot procesgestuurde verantwoordingsinformatie m.b.t. de afhandeling en afdoening van opsporingsonderzoeken. Om die reden brengt SZW meer samenhang en structuur in deze verantwoordingsinformatie.

Binnen de AI zal tot invoering van het door het Parket-Generaal ontwikkelde modeldossier/proces-verbaal worden gekomen.

Met betrekking tot de gemeentelijke opsporingsdiensten (sociale recherche) wordt gestreefd naar meer uniformering door clustering van opsporingscapaciteit en het tot stand brengen van een landelijk clusteroverleg.

9. Verhouding BOD'en en OM

Het OM oefent het gezag uit over de opsporing. Dit behelst zowel het geven van bijzondere aanwijzingen bij de opsporing in concrete zaken, als het geven van algemene aanwijzingen omtrent de richting waarin zich de opsporing heeft te bewegen. Deze taak van het OM geldt zowel de opsporing door de politie als die door bijzondere opsporingsdiensten. In het navolgende wordt aandacht gegeven aan de wijze waarop het OM zijn algemene aanwijzingsbevoegdheid vorm geeft (dus de beleidsmatige kant van het gezag).

Teneinde het gezag over de opsporing van de BOD'en te versterken, heeft het OM het voornemen specifieke voorzieningen te treffen. Er zal worden voorzien in een landelijke organisatorische eenheid binnen het OM die zich concentreert op de handhavingsterreinen waarop de BOD'en werkzaam zijn. Namens het OM zal, binnen de kaders die het College van Procureurs-Generaal stelt, vanuit deze eenheid de relatie tot de BOD'en worden onderhouden. De hoofdofficier van justitie die de leiding zal hebben over de desbetreffende eenheid zal dan het (algemene) gezag uitoefenen over de opsporing van de diensten, waarbij hij een rechtstreekse verhouding heeft met de leiding van de BOD'en. In dat kader zal hij het college tevens adviseren over het formele kader dat geldt bij de behandeling van strafbare feiten die ter kennis komen van de BOD. Op dit terrein bestaan nu reeds aanwijzingen, zoals ten aanzien van de afhandeling van fiscale zaken en sociale zekerheidszaken.

Vanuit dit functioneel OM zal ook speciale aandacht gegeven gaan worden aan samenhang tussen en samenwerking van de BOD'en onderling en de BOD'en met de reguliere politie in het bijzonder het Landelijk Recherche Team.

Bij de genoemde nieuwe organisatorische voorziening wordt expertise op de bijzondere handhavingsterreinen gebundeld. Daarmee kan gericht assistentie worden verleend als zich bij de parketten van het OM zaken voordoen die extra deskundigheid vragen. De gespecialiseerde officieren van justitie die werkzaam zijn bij de voorziening, zullen een belangrijke rol spelen bij de afhandeling van complexe zaken. De bedoeling is, dat met het creëren van de nieuwe eenheid ook door extra investering de kwaliteit van de handhaving vanuit het OM op een hoger peil wordt gebracht.

Bij het uitoefenen van het algemene gezag over de opsporing spelen twee partijen een rol. Enerzijds het vakdepartement dat vooral werkt vanuit het perspectief op welke wijze de opsporing dienstbaar kan zijn aan de beleidsmatige doelen die dominant zijn voor het departement. Anderzijds het OM, dat verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving. Daarbij is uiteraard als eerste aandacht voor de rechtmatigheid van opsporingshandelingen. Voorts zal het OM voorrang willen geven aan de kwesties waarin de achterliggende rechtsbelangen (zoals de integriteit van het financiële verkeer of ecologische waarden) in ernstige mate en/of stelselmatig worden bedreigd.

Het samenkomen van beide genoemde perspectieven leidt tot afspraken over de richting waarin de opsporing zich beweegt, alsmede over de aard en het volume aan zaken dat aan het OM zal worden aangeboden.

In ieder geval veronderstelt het richting geven aan de opsporing door de BOD'en, dat er inzicht bestaat in aard en omvang van de schendingen van de normen op de verschillende handhavingsterreinen. Omdat het op die terreinen vrijwel steeds gaat om zogenaamde «slachtofferloze delicten», stelt dit specifieke eisen aan de informatievergaring. Vooral zal gebruik moeten worden gemaakt van inlichtingen die voortkomen uit toezicht- en opsporingsactiviteiten. Een systematisering van die inlichtingen én het gebruik maken van methoden als die van de «random controle», maken het mogelijk een voldoende zicht te krijgen dat noodzakelijk is voor het richten van de opsporing. Dat inzicht leidt vervolgens tot afspraken voor de handhaving in de komende periode, zowel over de aanpak van de zware zaken als over specifieke thema's. De afspraken worden jaarlijks vastgelegd in zogenaamde handhavingsarrangementen.