

Heroverweging Thema Cannabis



Versiebeheer

Versie	Datum
0.1	11 juni 2012
0.2	5 juli 2012
0.3	23 augustus 2012
0.4	12 september 2012
0.5	20 september 2012
0.6	28 november 2012
0.7	28 november 2012
0.8	29 november 2012
0.9	28 januari 2013
1.0	30 december 2013 (rev 20 febr.2014)

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Beschrijving van de cannabisketen:
 - 2.1 De Growshops
 - 2.2 De Hennepteelt
 - 2.3 De Coffeeshops
- 3 Interne organisatie
- 4 Externe samenwerking
- 5 Samenvatting
- 6 Publicaties / Achtergrondinformatie

1. Inleiding

Aan de Expertgroep Cannabis is verzocht een heroverwegingsdocument te schrijven voor het project Cannabis. Dit project is in 2003 als pilot gestart door de Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving, voorgezet als vrijplaatsenproject en in 2011 als special opgenomen in het Landelijke Handhavingsplan.

Kenmerk van een project is dat deze een begin- en een einddatum kent. Omdat de kwalificatie als vrijplaats waarop een overheidsbrede aanpak wordt toegepast, vooralsnog van toepassing zal blijven, is in feite geen sprake -meer- van een project maar werkzaamheden die ingebed dienen te worden in de werkprocessen met een bijzonder karakter.

Daarbij is het goed om kritisch naar ons zelf te kijken en ons af te vragen of we op de goede weg zijn. Wat hebben we tot op heden bereikt? Hebben we oog voor de juiste risico's? Kunnen we onze tijd efficiënter en effectiever inzetten? Waar kunnen de werkzaamheden het best belegd worden? Hoe kunnen we kennis en kunde het beste bundelen?

Samen met de voormalige regio's, vaktechniek en de LTO is de cannabisketen opnieuw in kaart gebracht. We hebben inzet, werkwijze en de effecten tegen het licht gehouden en afgezet tegen ontwikkelingen binnen de keten, (overheids)toezicht en onze visie daarop. Per schakel zijn de stappen van de handhavingsregie doorlopen. Op basis hiervan worden voorstellen gedaan hoe we onze activiteiten de komende tijd vorm kunnen geven en welke uitgangspunten we daarbij hanteren.

De cannabissector is vatbaar voor innesteling van georganiseerde criminaliteit, denk onder meer aan vastgoedfraude en uitbuiting van mensen (mensenhandel). Er is verwevenheid tussen criminele organisaties en de legale economie (snijvlak). Dit vraagt om multidisciplinaire aanpak. Zowel intern als in samenwerking met andere (overheids)instanties.

Er wordt vanuit diverse instanties en op basis van diverse initiatieven een beroep gedaan op de Belastingdienst aan te sluiten bij bestrijding van criminaliteit rondom cannabis en toezicht op de keten. Onze capaciteit komt daarmee onder druk te staan. Dit dwingt ons slim om te gaan met de beschikbare tijd en de samenwerking met externe partners onder de loep te nemen. Waar moeten we bij aansluiten en welke gebaande paden kunnen we gaan verlaten? Zijn er nieuwe kansen? Intern bijvoorbeeld door de Inning eerder en goed te betrekken. Extern door te onderzoeken of waar sprake is van gespecialiseerde (fiscale) intermediairs (coffeeshops), deze gericht te benaderen. Samenwerking met externe partners, en intern over segmenten en processen heen vergt, goede onderlinge afstemming en coördinatie.

Daarbij geldt dat een groot deel van de cannabisketen (teelt/invoer) zich afspeelt of mogelijk gaat afspelen (faciliteren) in de illegaliteit, met als gevolg dat de Belastingdienst in hoge mate afhankelijk is van de inzet en informatie van partners wier taken liggen op gebied van detectie en opsporing. De Belastingdienst wil de overheidsbrede aanpak daarom graag vormgeven via de Landelijke en Regionale Informatie- en Expertisecentra (LIEC/RIEC).

Belangrijk is dat we werken vanuit onze eigen verantwoordelijkheid en kerntaken. Als sprake is van zaken die met name liggen op het vlak van taken en verantwoordelijkheden van andere overheidsinstanties nemen wij niet het voortouw. Onze activiteiten zijn dan meer complementair. De vraag is steeds waar we concrete meerwaarde kunnen leveren binnen een integrale aanpak.

In deze heroverweging is de cannabisketen opgesplitst in drie deelgebieden:

- ◆ Growshops
- ◆ Hennepteelt
- ◆ Coffeeshops.

Per onderdeel zijn de stappen van de handhavingsregie uitgewerkt.

2. Cannabisketen en handhavingsregie

Binnen de cannabisketen onderscheiden we de volgende werkterreinen:

- ◆ 2.1 Growshops
- ◆ 2.2 Hennepteelt
- ◆ 2.3 Coffeeshops

De drie te onderscheiden deelgebieden zijn:

- De Growshops:

Een growshop is een winkel in benodigdheden om buitenshuis (buitenteelt) of in een kas of schuur/woning diverse gewassen en planten (binnenteelt) te kweken. Zij levert naast informatie over de teelttechniek ook materialen als onder andere potten, potgrond, bemesting, lampen, ventilatiesystemen en andere apparatuur voor de productie, verwerking en het oogsten van gewassen. Een growshop is niet per definitie gekoppeld aan de kweek van hennep. Een growshop verkoopt ook producten welke kunnen worden gebruikt voor de kweek van andere gewassen waarvoor een kunstmatig klimaat nodig is, zoals tomaten, paprika en bananen. De verkoop van de producten is dan ook legaal. De growshop wordt door velen gezien als de spin in het web van de cannabisketen, veelal onderdeel van een crimineel samenwerkingsverband (CSV).

- De Hennepteelt:

Per definitie is hier sprake van criminele activiteiten (bij wet verboden).

- De Coffeeshops:

De hoofdactiviteit van een coffeeshop is de verkoop van softdrugs (hash en wiet) aan particulieren. Verkoop van softdrugs is gedoogd wanneer de coffeeshophouder in het bezit is van een gemeentelijke exploitatievergunning en/of gedoogverklaring en zich houdt aan vastgestelde criteria. In tegenstelling tot de verkoop van cannabis in de coffeeshop, is de inkoop van cannabisproducten via de zogenaamde 'achterdeur' verboden. Hierdoor is per definitie sprake van het voeren van een onvolledige administratie.

Deze drie aandachtsgebieden zijn nader uitgewerkt, waarbij we de stappen van handhavingsregie zijn doorlopen en er een minimum handhavingsniveau bepaald is.

Legaal/illegaal

Bovenstaande geeft aan dat binnen de cannabisketen sprake is van zowel legale als illegale activiteiten. Op basis van de aard en verantwoordelijkheden van de Belastingdienst leidt dit tot verschillen qua rol en activiteiten. Waar het illegale activiteiten betreft is zij in hoge mate afhankelijk van informatie van andere instanties als basis om fiscale middelen in te zetten.

Smart- en Headshops:

Naast de cannabisketen zijn er de de Smart- en Headshops.

Er is gebleken dat dit slechts een marginaal (fiscaal) belang heeft. Om deze reden beperken wij ons tot het monitoren van deze shops. Dit aan de hand van informatie van andere overheden en eigen signalen die wijzen op mogelijke fiscale non-compliance en/of illegale activiteiten.

Qathandel:

Eerdere activiteiten met betrekking tot de qathandel hebben uitgewezen dat wij hier alleen iets kunnen bereiken door ééndrachtige samenwerking met de externe partners.

Sinds 2013 is de invoer en handel in qat bij wet verboden. Momenteel richt de overheid zich voornamelijk op het voorkomen van de invoer. Aanpak van de handel heeft (nog) geen prioriteit. In verband hiermee worden daarom vooralsnog geen eigen activiteiten voorgesteld buiten die welke opkomen binnen de bestaande samenwerkingsverbanden.

2.1 De Growshops

Omdat er geen aparte branchecode voor growshops bestaat, is het exacte aantal lastig vast te stellen. De ons bekende growshops zijn onder andere opgenomen als tuincentrum, groothandel, luchttechniek. Om het bestand zo actueel mogelijk te houden, zijn wij aangewezen op WTP's en andere interne- en externe signalen. Landelijk zijn er nu ruim

10,2
d

 growshops bij ons bekend.

In de regio's waar in het verleden capaciteit is ingezet in samenwerking met Politie, OM en gemeenten (al dan niet in RIEC-verband) op de growshops, zijn goede resultaten geboekt. Na onderzoeken zijn belastingaanslagen opgelegd, growshops gesloten, ondernemers strafrechtelijk vervolgd en onbekende ondernemers opgespoord. Daarbij is gebleken dat goede interne samenwerking met de Inning de resultaten verbeterd.

De stappen van handhavingsregie:

Stap 1 Probleemverkenning

- Op basis van diverse publicaties, waar getracht is de omvang van de cannabis teelt en handel te bepalen, kan het fiscaal belang als in potentie groot worden gekenschetst. Daarvoor is nodig dat de illegale activiteiten worden opgespoord en de omvang ervan bepaald. Samenwerking met de Politie, het Openbaar Ministerie en de Gemeenten is daartoe een vereiste. Via die weg kunnen illegale praktijken strafrechtelijk worden aangepakt en/of in de belastingheffing worden betrokken (ontnemen). Bij voorkeur in RIEC-verband.
- Onderzoeken door bijvoorbeeld Politie en criminologen wijzen keer op keer growshops aan als spin in het web. Zij faciliteren de kwekers met de bouw en de financiering van de hennepkwekerij. Zij leveren de hennepstekjes, zorgen voor knippers en kopen de oogst terug van de kwekers.
- Sommige eigenaren van growshops intimideren, bedreigen en persen de kwekers af. De kwekers worden door het verstrekken van een financiering afhankelijk gemaakt.
- Mogelijk vindt uitbuiting van mensen plaats (mensenhandel).
- Niet alle growshops staan als growshop te boek. Zij zijn ook ondergebracht onder branchecode tuincentra, groot- tussenhandel N.E.G.. De growshopeigenaar is er ook niet bij gebaat om bij de instanties als zodanig bekend te zijn.
- Vaak wordt niet aan alle compliancefactoren voldaan. Wel het registeren en het doen van aangiften van de reguliere inkomsten, alsmede de betaling hierop. Maar het fiscale voordeel uit de illegale activiteiten wordt niet in de aangiften vermeld.
- Er is sprake van samenloop van niet-geregistreerd personeel en (mogelijk) fraude met uitkeringen en toeslagen.
- Growshops worden vaak gezien als de draaischijf als gaat om voorbereidings-handelingen voor criminele (cannabis-)activiteiten.
- Momenteel is er een wetsvoorstel in behandeling waarin dit strafbaar wordt gesteld. Dat betekent dat waar nu nog enkel mogelijk sprake is van het verzwijgen van inkomen, deze activiteiten volledig illegaal worden en de rol en positie van de Belastingdienst verandert conform de in hoofdstuk 1 vermelde uitgangspunten.
- We zien al dat ondernemers een voorschot nemen op mogelijke illegaalverklaring door de bedrijfsvoering aan te passen door de activiteiten van de onderneming te splitsen.

Stap 2 Analyse

- Het beeld bestaat dat de growshop-ondernemer niet zijn volledige inkomsten aangeeft. De inkomsten behaald met het faciliteren van de hennepkweek blijven buiten de boeken. Hierdoor er een handhavingstekort voor de inkomsten-, loon- en de omzetbelasting. Er is vaak sprake van een grote contante geldstroom.
- Compliance wordt niet bereikt, met name op juistheid en volledigheid van aangiften.
- Criminele samenwerkingsverbanden (hierna: CSV's) waarin growshops een rol spelen kunnen alleen in kaart worden gebracht door een gezamenlijke inspanning van betrokken instanties als de Politie, het Openbaar Ministerie, Gemeenten en andere opsporingsinstanties. Een regulier boekenonderzoek of WTP zal de wereld achter de growshop vaak niet blootleggen. Er dient een overheidsbrede inspanning te worden verricht om hier een vinger achter te krijgen. De Belastingdienst speelt, mede gelet op haar informatiepositie, hierin een rol welke zij met name binnen de RIECs wil effectueren.

Stap 3 Effectbepaling

- Het ontnemen van met illegale activiteiten verkregen inkomsten. Dit in samenhang met de strafrechtelijke aanpak (afpakken) en bestuurlijke maatregelen, zoals het door gemeenten handhaven op bestemmingsplannen voor bedrijfsterreinen waar een verbod geldt voor verkoop aan particulieren. Waar binnen deze context opportuun, leggen wij aanslagen op en treffen passende invorderingsmaatregelen.
- Verminderen van misbruik van toeslagen en van uitkeringen (vaststelling juist inkomen).
- Het helpen (beter) in kaart krijgen van criminele samenwerkingsverbanden.
- Een juiste fiscale registratie van de growshops (het "huis op orde").

Stap 4 Causaliteit

- Het nalevingstekort is toe te schrijven aan het illegale karakter van de werkzaamheden.
- Het niet compliant zijn leidt tot fraude.
- Wet- en regelgeving wordt niet nageleefd.
- Door het (semi-)legale karakter van de growshop wordt de onderwereld een ingang geboden in de bovenwereld. De growshop wordt vaak uitsluitend en alleen gebruikt ten behoeve van de hennepkweek. De verkoop van hennep wordt in de coffeeshop gedoogd, terwijl het produceren en verhandelen bij wet verboden is.

Stap 5 Klantsegmentatie

- Growshops dienen als zodanig geregistreerd te worden.
- Indien het wetsvoorstel met betrekking tot het strafbaar stellen van de voorbereidingshandelingen wordt aangenomen dienen we samen met onze partners (gemeenten, KvK, Politie) alert te zijn op de splitsing van de activiteiten van de growshops.

Stap 6 Handhavingmix

- Het verstrekken van informatie met betrekking tot de administratieve verplichtingen.
- Bedrijfs gesprekken voeren, waarbij ook invorderingsaspecten (verhaal) aan orde komen. Het instellen van waarnemingen ter plaatse (WTP's).
- Het verzamelen van gegevens van en bij derden.
- Samenwerking met andere overheidsinstanties.
- Inzet intelligence (overheidsbreed).
- Repressieve aanpak, inclusief de invordering in samenhang met strafrechtelijk afpakken.

Minimum handhavingsniveau bij growshops

- Aantal growshops landelijk gezien:

De volgende handhavinginstrumenten worden ingezet:

-
-
-

Daarnaast dient nog tijd te worden gereserveerd voor:

- Bezwaar, beroep (we gaan ervan uit dat dit binnen MKB belegd blijft), inning en overige.

	Shops	Aantal activiteiten	Uren	Totaal uren
Boekenonderzoeken	10, 2, d			
WTB/Bedrijfsbezoek				
Bestandswerkzaamheden				
Bezwaar/Beroep				
Inning				
Totaal				

* Indien uit signalen van externe partners blijkt dat een onderzoek noodzakelijk is, zal de frequentie worden aangepast.

**Boekenonderzoeken en wtp's worden door twee medewerkers uitgevoerd in verband met de veiligheid.

Nb. Indien de activiteiten door wetwijziging als illegaal worden bestempeld, zullen zowel aard van de handhavinginstrumenten als frequentie worden aangepast aan de dan andere rol van de Belastingdienst.

2.2 De Hennepteelt

Landelijk gezien wordt het aantal hennepkwekerijen geschat op 35.000 tot 45.000. Waarvan er jaarlijks zo'n 5.500 worden ontmanteld. Deze cijfers zijn afkomstig uit diverse onderzoeken. Er zijn daarbij aanwijzingen dat de teelt zich vanuit de steden naar het platteland verplaatst, steeds grootschaliger wordt en zich in bepaalde regio's concentreert.

De Belastingregio's Oost Brabant en Limburg hebben al enkele jaren een goede samenwerking met Politie en OM. Dit heeft geresulteerd in de uitwisseling van de hennep-pv's en vonnissen. Helaas wordt de Belastingdienst nog niet in elke regio op deze wijze geïnformeerd.

In overleg met ketenpartners willen we op landelijk niveau komen tot éénduidige aanlevering van informatie. Bij voorkeur via de samenwerking in LIEC/RIEC-verband.

Uit een recent gehouden representatieve steekproef in de regio's Limburg en Oost Brabant kwam naar voren dat inzet van bijzondere invorderingscapaciteit leidt tot een substantieel hoger bedrag aan binnengekomen belastingopbrengsten. Dit beeld werd al eerder opgemerkt in een onderzoek naar inning van hennepaanslagen bij de kantoren Heerlen en Venlo in 2011.

De nieuwe indeling in segmenten heeft de aandacht van de expertgroep opnieuw gevestigd op de invordering van de opgelegde aanslagen. Het is belangrijk de Inning in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. Immers het credo van onze inspanningen op het gebied van het fiscaal

belasten van inkomsten uit hennepcultuur is het dat "Misdad mag niet lonen". Hier hoort een adequate invordering bij. Bij Politie en Openbaar Ministerie zie je de beweging om in samenwerking met Belastingdienst het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel meer gestalte te geven. Ook hier is de lijn dit zoveel mogelijk in RIEC-verband vorm te geven. Het belang is er ook naar. De verhaalsmogelijkheden verdwijnen naarmate er tijd verstrijkt. Ook als signaal naar buiten toe is een stevig invorderings- c.q. afpakbeleid belangrijk. In ons land bestaat nog altijd het beeld dat met hennepcultuur in korte tijd met weinig inspanning veel geld te verdienen is. Dit beeld kunnen wij helpen te keren. De teler krijgt te maken met Politie, Justitie, energiebedrijf, bank en/of verzekeraar, (eventueel) de woningcorporatie, strafrechtelijke ontneming en belastingaanslagen.

De stappen van handhavingsregie:

Stap 1 Probleemverkenning

- Het fiscaal belang is groot. Indien we niet (blijven) samenwerken met Politie en Openbaar Ministerie zullen wij nooit achter de illegale inkomsten komen. Er wordt per definitie niets aangegeven/afgedragen.
- Veel problemen met hennepkwekers. Voorbeelden zijn afpersing, intimidatie, rippen en afrekeningen in het criminele circuit.
- Veiligheidsrisico voor de omgeving en de kweker zelf (brandgevaar).
- Degene die worden geïntimideerd, afgeperst etc zijn vaak angstig om te praten.
- Het is lastig om de criminelen achter de schermen (CSV's) in kaart te brengen.
- Verplaatsen van kwekerijen en waterbed effect. Lastig om recidivisten in beeld te krijgen.
- Compliance zal nooit worden bereikt. Een één-op-één benadering noodzakelijk.
- Er is samenloop met uitkeringen en toeslagen.
- Intelligence kan worden ingezet door bijvoorbeeld de panden waar is geruimd landelijk te koppelen aan de eigenaren. Dit kan overheidsbreed, bij voorkeur via de RIECs.

Stap 2 Analyse

- Het zicht op de totale grootte van de doelgroep ontbreekt. Diverse onderzoeken leiden tot uiteenlopende schattingen wat betreft de omvang, maar geven aan dat het om substantiële bedragen gaat.
- Omdat geen enkele kweker (vanwege het illegale karakter van de teelt) zijn inkomsten zelf zal aangeven is het handhavingstekort groot.
- Het compliance niveau is daarom extreem laag.
- De CSV's moeten duidelijk in beeld worden gebracht. Dit is echter alleen mogelijk door intensief samenwerkende overheden.
- De problemen die spelen leiden tot onaanvaardbare situaties. Er is een industrie ontstaan die door haar winsten en innesseling in de bovenwereld een ondermijnend karakter heeft binnen de samenleving. Er dient een integrale inspanning te worden verricht om hier de vinger achter te krijgen. De Belastingdienst kan daarin een rol spelen, maar is daarbij in hoge mate afhankelijk van de informatie van opsporingsinstanties en gemeenten.

Stap 3 Effectbepaling

- De opbrengst uit hennepcultuur valt in principe onder de belastingheffing. Dit draagt bij aan het afnemen van wederrechtelijk verkregen inkomen en vermogen. Daarnaast heeft het mogelijk ook gevolgen voor de hypotheekrenteaftrek en andere onderdelen van de aangifte als mede voor het al dan niet toekennen of hoogte van toeslagen.
- Het helpen (beter) in kaart brengen van CSV's.
- Terugdringen misbruik van toeslagen en uitkeringen door vaststelling feitelijk inkomen.

Stap 4 Causaliteit

- Het nalevingstekort is toe te schrijven aan het illegale karakter van de werkzaamheden.
- Er is sprake van fraude.
- Er is mogelijk sprake van mensenhandel.
- Er is sprake van vermenging bovenwereld-onderwereld (ondermijning).
- Veronderstelde export van 80% van de hennepsteelt.
- Naleving van wet- en regelgeving is niet aanwezig (overige gevolgen: brandgevaar, wateroverlast etc).
- Kweken van cannabis is van oudsher een zwaarbeladen onderwerp. Hoewel de verkoop in de coffeeshop wordt gedoogd is het produceren en verhandelen bij wet verboden (zgn achterdeurproblematiek).

Stap 5 Klantsegmentatie

- De inkomsten uit hennepsteelt zijn belast als resultaat uit overige werkzaamheid (ROW). Dit betekent dat de kwekers in alle segmenten opgenomen kunnen zijn. Van compliant gedrag is geen sprake. Zij zijn niet bekend als kweker bij de Belastingdienst.
- Grotere kwekers zijn (mogelijk) betrokken bij CSV's.
- Het verdient de voorkeur de volledige fiscale behandeling tot en met de invordering onder te brengen in een bijzonder team. Dit bevordert zowel intern als extern de effectiviteit. We krijgen dan korte en duidelijke lijnen.

Stap 6 Handhavingmix

- Repressieve aanpak, inclusief betrokkenheid Inning.
- Handhavingcommunicatie in overheidsbreed verband.

Minimum handhavingniveau bij kwekers

Bij het bepalen van de minimum handhavingsspositie hanteren we de volgende uitgangspunten (deze uitgangspunten zijn bepaald aan de hand van landelijke ervaringscijfers).

Totaal aantal hennepkwekerijen is landelijk bepaald op 35.000 - 45.000 stuks.

- ◆ Totaal ontmantelingen landelijk gezien: 5.500 kwekerijen.
- ◆ In ca. 10,2,d van de gevallen dient er te worden nagevorderd (restant heeft geen eerdere oogst, geen verdachte, etc). Derhalve zo'n 10,2,d kwekerijen.
- ◆ Dit betekent 10,2,d PV's waarop actie moet worden genomen.

De volgende handhavingsinstrumenten worden ingezet:

- ◆ Het beoordelen van de hennep-pv's, het opleggen van (navorderings) aanslagen, het voeren van besprekingen met belastingplichtigen.
- ◆ Bezwaar, beroep (we gaan ervan uit dat dit bij MKB belegd blijft) en inning (niet via het RIC maar via het normale invorderingstraject), als onderdeel van een bij voorkeur integrale overheidsaanpak

	Aantal	Uren per PV	Totaal
Heffing: (Opleggen aanslagen)	10, 2, d		
Bezwaar:			
Beroep:			
Inning:			
Totaal:			

* De aangegeven uren zijn een benadering. Het werkelijk aantal uren zal afhankelijk zijn van het aantal verkregen hennep-pv's en de keuzes die we samen met onze partners maken omtrent strafrechtelijke vervolging/afpakken en mogelijke –additionele- fiscale maatregelen.

2.3 De Coffeeshops

In het land zijn momenteel ruim 600 gedoogde en vergunde coffeeshops actief.

Op basis van de schattingen vermeld in diverse onderzoeken naar aard en omvang van de hennep-teelt in Nederland, kan er van worden uitgegaan dat 20% van de teelt bestemd is voor binnenlandse verkoop. Dit zou kunnen betekenen dat

10, 2, d

In deze omzet is nog niet meegenomen de omzet hasj omdat deze inkoop via drugsmokkel illegaal uit het buitenland wordt betrokken.

10, 2, d

De coffeeshops zijn het onderdeel binnen de cannabisketen welke in het algemeen legaal is. Daarom heeft de Belastingdienst hier een directe verantwoordelijkheid en taak. Daarbij moet worden aangetekend dat dit feitelijk alleen van toepassing is op de voordeur (het juist en volledig verantwoorden van de omzetten). De achterdeurproblematiek ziet op illegaliteit (kweek) en zal, gelet op het feit dat er geen inkoopfacturen zijn, de achilleshiel blijven voor een adequaat toezicht vanuit de Belastingdienst. Het oplossen hiervan is vooral een politiek vraagstuk. Alleen zo kunnen we betere resultaten behalen op de juistheid van de inkopen.

In 2004 zijn de eerste vier steden die meer specifieke aandacht aan de coffeeshops gingen besteden als pilot van start gegaan. Later sloten andere steden/belastingregio's aan. Middels verscherpte administratieve verplichtingen, het voeren van bedrijfsgesprekken en bezoeken, maar niet in de laatste plaats door het instellen van WTP's, hebben we een significante verschuiving gezien in de aangegeven omzetten. Dit blijkt ook uit de resultaten van een steekproef op 194 shops waarbij over de periode 2006-2010 een stijging in de aangegeven omzet valt waar te nemen van ruim 7) %. Afgezet tegen een daling van het aantal gedoogde coffeeshops in samenhang met een daling van het aantal rokers is deze stijging extra opvallend.

*) = 10, 2, d

De stappen van handhavingsregie:

Stap 1 Probleemverkenning

- Het fiscale belang is groot. Indien we overheidsbreed geen druk blijven uitoefenen is men geneigd weer terug te vallen in oude gewoonten (slechte administratie).
- Er speelt pro rata-problematiek voor de omzetbelasting door de samenloop van belaste en de bij wet verboden prestaties.
- Er is informatie bij bijvoorbeeld de politie die aangeeft dat sommige shops in handen zijn van criminele organisaties.
- Aan compliancefactor "juist en volledig " wordt niet voldaan.
- Hierdoor blijft één op één benadering in bijna alle gevallen noodzakelijk.
- Achterdeurproblematiek.
- Mogelijke uitkeringsfraude door personeel dat in dienst is (in shop, inkoop etc).
- Fictieve wijziging bedrijfsvoering ivm verscherpte administratieve verplichtingen.
- Geen inkoopfacturen van de softdrugs.

Stap 2 Analyse

- Compliance score op volledigheid en juistheid is laag.
- Handhavingstekort (zeer) groot gezien de correcties uit boekenonderzoeken.
- CSV's dienen in kaart te worden gebracht. Dit kan alleen in nauwe samenwerking met de Politie, het Openbaar Ministerie en de Gemeenten.
- Geen zicht op juistheid en volledigheid van de inkopen (geen inkoopfacturen aanwezig), de zogeheten achterdeurproblematiek. Overheidsbreed moet bekeken worden of en hoe hier mogelijk oplossingen voor zijn te vinden.

Stap 3 Effectbepaling

- Elke handeling is erop gericht om de coffeeshopeigenaar te laten voldoen aan de eisen van compliance. Dit kan door het inzetten van meerdere handhavingsinstrumenten vanuit de Belastingdienst en/of andere overheidsinstanties die elk op hun beurt van invloed zijn op het gedrag van de ondernemer. Dit bij voorkeur via samenwerking in RIEC-verband.
- Het helpen (beter) in kaart brengen van de mensen en organisaties achter de schermen.
- De geconstateerde stijging van de aangegeven omzet door middel van afgewogen inzet van onze instrumenten samen met andere overheden consolideren.

Stap 4 Causaliteit

- Het nalevingstekort is o.a. toe te schrijven aan het gedoogkarakter.
- Probleem aan zowel de voorkant als de achterkant (recidive viert hoogtij).
- Het niet compliant zijn leidt in tot fraude en mogelijk witwassen.
- Naleving van wet en regelgeving is - een enkele uitzonderingen daargelaten- minimaal.
- Kweken van cannabis is van oudsher een zwaarbeladen onderwerp. Hoewel de verkoop in de coffeeshop wordt gedoogd (de voordeur) is het produceren en verhandelen bij wet verboden (de achterdeur).

Stap 5 Klantsegmentatie

- Binnen dit segment dienen de ondernemers juist geregistreerd te worden.
- Compliant gedrag scoort laag op juistheid en volledigheid van de omzet-inkoop.
- Mogelijk betrokken bij CSV's.

Stap 6 Handhavingsmix

- Verstrekken van informatie m.b.t administratieve verplichtingen.
- Bedrijfsgesprekken voeren.
- WTP's instellen.
- Verzamelen gegevens van en bij derden.
- Samenwerking met andere overheidsinstanties.
- Inzet intelligence (overheidsbreed).*
- Repressieve aanpak, inclusief (dwang)invordering.
- Handhavingscommunicatie in overheidsbreed verband.

Minimum handhavingspositie bij de coffeeshops

Bij het bepalen van de minimumhandhavingspositie hanteren we de volgende uitgangspunten (deze uitgangspunten zijn bepaald aan de hand van landelijke ervaringscijfers)

- ◆ Totaal coffeeshops landelijk gezien: 620 stuks

De volgende handhavingsinstrumenten worden ingezet:

- ◆ 10, 2, d



- ◆ Handhavingscommunicatie overige (HHC, brieven, verklaring betalingsgedrag t.b.v. vergunningverlening, BIBOB, etc)

Daarnaast dient nog tijd te worden gereserveerd voor:

- ◆ Bezwaar, beroep (waarbij we er van uitgaan dat deze bij MKB belegd worden), inning en overige werkstromen:
Bezwaar (75% van elk boekenonderzoek levert bezwaar op)
Beroep (20% van de bezwaren levert een beroep op)

	Shops	Aantal activiteiten	Uren	Minimaal benodigd
Boekenonderzoeken:	620	10, 2, d		
WTP:	620			
Bedrijfsbezoeken:	620			
Deelonderzoeken:	620			
HHC en overige:	620			
Bezwaar:	620			
Beroep:	620			
Inning:				
Totaal:				

- * Twee medewerkers per onderzoek in verband met de veiligheid en de complexiteit van de materie.
- ** Er worden ook buiten reguliere kantoor tijden wtp's ingesteld.

3. Interne organisatie

Rol LTO

De LTO zal in 2014 worden omgevormd tot een Expertisecentrum Handhaving & Intelligence. Op dit moment is duidelijk dat hier een centrale rol komt te liggen wat Intelligence betreft, ook in overheidsbreed perspectief. De concrete invulling van de aspecten en rollen ten aanzien van handhaving zijn echter nog niet geheel duidelijk.

Wel is bekend dat er vanuit het segment MKB een plv. directeur is benoemd voor de coördinatie op de overheidssamenwerking in RIEC-verband en de B-5 in Brabant. Gezien het feit dat we de integrale aanpak van de Cannabisketen als Belastingdienst bij voorkeur vormgeven vanuit deze verbanden, zal deze ontwikkeling een rol spelen. Dit geldt ook voor het vraagstuk of contacten op landelijk niveau met overheidspartners en het LIEC, vanuit DgBel, de directie ABC, het Expertisecentrum of het segment zullen plaatsvinden, of een combinatie hiervan.

Interne afstemming en overleg

In deze context wordt momenteel vanuit de LTO gewerkt aan een advies hoe de organisatie omtrent landelijke interne afstemming op het gebied van Vrijplaatsen vorm te geven.

Dit advies zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2014 gereed zijn.

Op dit moment vormt Cannabis samen met de onderwerpen Prostitutie, Woonwagencentra en Motorclubs een groep landelijke handhavingsskelpunten die overheidsbreed bijzondere aandacht krijgt. Het is belangrijk de aanpak ook intern goed af te stemmen. Met name de koppelvlakken tussen segmenten en processen verdienen daarbij bijzondere aandacht. Daarmee wordt voorkomen dat in de uitvoering zaken fout gaan en/of effecten verloren door gebrek aan kennis communicatie en informatie.

De ondernemers in de cannabisbranche zijn sterk georganiseerd, in belangenorganisaties en in lossere verband. Zo wordt de branche in voorkomende aangelegenheden veelal vertegenwoordigd door advocaten die landelijk optreden. Om hier tegenspel aan te bieden is het noodzakelijk dat wij onze kennis en ervaring bundelen om zo te komen tot eenheid van beleid en uitvoering.

De hiervoor genoemde thema's kennen veel raakvlakken en overeenkomsten.

Op dit moment zijn er drie verschillende interne gremia:

- Expertgroep

Per thema een landelijke expertgroep. Deze vergadert zo nodig vier keer per jaar. Opzet van dit overleg is uitwisseling casuïstiek en ervaringen, eenduidige toepassing van wet- en regelgeving, ontwikkeling controletechniek, samenwerking zoeken enz. De groep wijst zelf een voorzitter aan. De LTO neemt deel aan dit overleg.

Er bestaan vier expertgroepen:

- Cannabis
- Prostitutie
- Motorclubs
- Woonwagencentra

- Strategiegroep

Deze groep wordt voorgezeten door of namens de bestuurlijk verantwoordelijke.

Ze bestaat verder uit de voorzitters van de expertgroepen en de LTO. Tijdens dit overleg worden landelijke issues aan de orde gesteld en de agenda's van de expertgroepen bepaald.

- Verweergroep

Op dit moment is er een verweergroep cannabis. Deze groep kan in de toekomst fungeren als verweergroep voor alle handhavingsskelpunten c.q. vrijplaatsen. Deze groep is ingesteld op verzoek van het management om de eenduidigheid van wet- en regelgeving te verbeteren. Dit wordt bereikt door de groep zodanig samen te stellen, dat alle middelen vertegenwoordigd zijn.

Daarnaast maakt een specialist Formeel Recht, een Lavaco en een procesgemachtigde deel uit van deze groep.

Behalve intern binnen onze organisatie moet er ook een goede afstemming zijn met andere geledingen binnen Financiën en andere overheden om te voorkomen dat verschillende diensten tegen elkaar worden uitgespeeld. Wellicht kunnen procedures in voorkomende gevallen gezamenlijk worden gevoerd.

Competenties

De cannabisbranche is doorspekt met criminaliteit. Dit vereist specifieke competenties van de medewerkers die in deze branche werkzaamheden verrichten, ongeacht de werkstroom. Het veiligheidsaspect moet niet uit het oog worden verloren. Ook kunnen of willen niet alle medewerkers in deze branche werken.

Segmentering

De Belastingdienst heeft gekozen om te werken op basis van segmentering. De werkstromen van de cannabisketen lopen door alle segmenten heen. Dit leidt in de praktijk mogelijk tot problemen en onduidelijkheden. Zo kunnen henneptelers behoren tot het segment PDB, MKB+, Starters, ZZP of GO (bijv. grote coffeeshop(keten)s en growshops)

Na het opleggen van een belastingaanslag volgt vaak bezwaar en/of beroep. Hieraan vooraf moet de invordering al worden betrokken. De ambitie om invordering eerder te betrekken en onderdeel te laten uitmaken van een integrale aanpak is in dit stuk verwoord. Een ontwikkeling waarbij bij MKB aparte fraudeteams worden ingesteld met daarin ook de externe overheidssamenwerking, geeft de hierboven beschreven aanpak van de cannabisketen een logische plaats, waarmee veel afstemmingproblemen kunnen worden ondervangen. In de praktijk blijkt dit een efficiënte manier van werken, zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Er is een betere samenwerking tussen heffing en invordering, er is voortdurend aandacht voor ondernemers in de branche, hierdoor blijft er snelheid in het proces. De medewerkers zitten kort op de zaak. Aanwezige dwarsverbanden worden sneller herkend en de contacten met externe partners worden intensiever. De Belastingdienst is daarmee ook een transparante, goed bereikbare en daarmee betrouwbare organisatie voor externe partners.

Invordering

'Misdad mag niet lonen'.

Dat betekent dat de invordering, naast of in samenwerking met het strafrechtelijke ontnemen, het sluitstuk vormt van een adequate integrale aanpak.

Om te waarborgen dat de invordering tijd en ruimte krijgt voor de benodigde aandacht, is er een minimumcapaciteitsvraag geformuleerd. Daarbij moet invordering onderdeel gaan uitmaken van de integrale (overheids)aanpak en eerder (aan de voorkant) worden betrokken. Inning kent haar eigen instrumentarium. Door een juiste en afgewogen inzet kan dit bijdragen aan goede effecten in een overheidsbreed perspectief. Een vereiste daarbij is dat men binnen de invorderingsteams bekend is met de specifieke problematiek en aansluit bij de bijzondere aanpak. Ook de contacten met de ketenpartners zijn van belang, denk hierbij aan het overnemen van conservatoir beslag.

Intelligence

Intelligence is cruciaal om het zicht op de branche te verbeteren. Voor de Belastingdienst, maar ook overheidsbreed. Er is op dit moment al veel branchekennis aanwezig binnen de dienst. Elke partner heeft op zijn eigen vakgebied de nodige expertise, die aan elkaar gekoppeld kan worden. Voor het koppelen van gegevens sluiten wij aan bij het LIEC/RIEC. Door het LIEC wordt momenteel gewerkt aan de applicatie RIEC-IS waarin deze wens gerealiseerd kan worden.

4. Externe samenwerking

De cannabisbranche kenmerkt zich door een goed en strak georganiseerde keten. Dit pleit voor een overheid die waar mogelijk in ééndrachtige samenwerking de branche tegemoet treedt.

Bij de aanpak van de cannabisketen is samenwerking met zowel de publieke sector en -waar mogelijk- ook de private sector belangrijk. Samen zijn we sterker, onder andere door een gezamenlijke informatiepositie op te bouwen en samen keuzes te maken welke activiteiten we uitvoeren en door welke instantie. Zo vergroten we de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht¹. Tegelijk betekent dit dat omvang, aard en intensiteit van onze activiteiten in belangrijke mate afhangen van het optreden en inzet van onze partners. We zijn immers afhankelijk van door hen aangeleverde informatie en signalen. De in dit plan geformuleerde capaciteitsvraag probeert daar rekening mee te houden door uit te gaan van de bestaande situatie binnen de samenwerking en redelijke verwachtingen voor de toekomst. Een verandering van de politiek-maatschappelijke benadering van cannabis en/of prioritering bij andere toezichthouders kan echter gevolgen hebben voor de aard en omvang van onze inzet.

Met de volgende partners dient (bij voorkeur in RIEC-verband) in ieder geval ingezet te worden op succesvolle samenwerking.

- Politie
- Openbaar Ministerie
- Gemeenten

Verder zijn er nog de volgende partijen op de markt waarmee op de één of andere manier samengewerkt kan/moet worden. Ook deze partijen zijn veelal partner in de RIECs.

- Sociale Diensten
- UWV
- Vreemdelingenpolitie
- Inspectie SZW

Uit de private sector de volgende partijen

- Netbeheerders energie
- Woningcorporaties
- Verzekeringsinstellingen
- Banken (ivm hypotheek)

De info van leveranciers van energie-netbeheerders zijn van groot belang. Zij zijn als geen ander in staat om aan de hand van het energieverbruik bij hennepkwekers het aantal oogsten etc. te bepalen.

De Belastingdienst heeft de keuze gemaakt om samenwerking bij voorkeur vorm te geven door aan te sluiten bij het LIEC c.q. de RIEC's en/of de LSI. Door het bundelen van kennis en kunde kan een efficiëncyslag gemaakt worden in de ketenaanpak. We willen de samenwerking tussen RIECs en de LSI proberen te bevorderen omdat binnen de LSI-samenwerking ook zaken en signalen die (in-)direct met hennep te maken hebben aan de orde komen.

¹ Bijvoorbeeld bij toepassing van de Wet BIBOB: Goede afstemming tussen Belastingdienst en gemeente biedt kansen tot een afgewogen en optimale toepassing van het (mogelijk) weigeren van een vergunning indien de exploitant fiscaal niet-compliant is en/of belastingschuld heeft.

5. Samenvatting

De cannabisbranche kenmerkt zich door een goed en strak georganiseerde keten. Naar buiten laat dit zich vertalen door het inschakelen van veelal dezelfde adviseurs met specifieke kennis. Ditzelfde geldt voor de advocaten die bij hofzaken worden ingeschakeld. Dit pleit te meer voor een krachtig optredende overheid die (daar waar mogelijk) in ééndrachtige samenwerking de branche tegemoet treedt. Ook binnen de Belastingdienst moet een duidelijke keuze gemaakt worden voor de inzet van capaciteit. Wij pleiten ervoor ook onze kennis en kunde te bundelen.

We zijn op de goede weg zijn, maar zijn er nog lang niet.

Door de inzet op de coffeeshops hebben we bereikt dat de verantwoorde omzet van de coffeshop significant is toegenomen. Ook is een aanvang gemaakt met het belasten van de inkomsten uit hennepcultuur als onderdeel van het integraal afpakken met als adagium dat 'misdadigheid niet mag lonen'. De informatie-uitwisseling begint met name binnen de RIECs steeds meer vorm te krijgen. We hebben zo meer zicht gekregen op de hele cannabisketen.

De Belastingdienst kan een bijdrage leveren aan de informatiepositie van de ketenpartners. De analyse van de financiële informatie is een belangrijke input voor een adequate integrale handhavingaanpak. Daarnaast kan de Belastingdienst activiteiten van overheidspartners ondersteunen en hen helpen de beoogde effecten te realiseren.

In dit heroverwegingsdocument is getracht weer te geven welke minimale inspanning gepleegd moet worden om de cannabisketen in zijn totaliteit fiscaal en integraal aan te pakken. Er zijn daarbij keuzes gemaakt op basis van waar wij denken dat de Belastingdienst toegevoegde waarde kan leveren bij de integrale aanpak en/of een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft.

Er is een handhavingniveau geformuleerd met activiteiten en uren die minimaal nodig zijn om hieraan te voldoen. Dit vertaald zich in het volgende totaaloverzicht:

*	<u>Uren p.j. MKB*</u>	<u>w.v. Inning*</u>	<u>Uren PDB*</u>
Growshops	10, 2, d		
Hennepcultuur			
Coffeeshops			
Totaal:			

**Uitgaande van de veronderstelling dat de werkzaamheden worden ondergebracht in speciale teams bij MKB en ook bezwaar en beroep binnen MKB worden behandeld.*

Tot slot:

We praten over een substantieel overheidsbreed handhavingstekort met een ondermijnd effect op de samenleving. Deze heroverweging geeft een perspectief op het terugdringen hiervan door een integrale aanpak in overheidsbreed verband. De Belastingdienst levert met de omschreven activiteiten een adequate en bij haar taken en verantwoordelijkheden passende, bijdrage.

Gelet op het feit dat de integrale aanpak van de cannabisketen hoog op de politiek agenda staat, wordt gevraagd benodigde (minimum)capaciteit beschikbaar te stellen voor deze integrale aanpak. Hiermee is het aan het karakter van de Vrijplaatsen verbonden risico dat de Belastingdienst verweten kan worden 'weg te kijken' beperkt.

Dat de aard en omvang van de problematiek en de externe samenwerking lokaal nog sterk kunnen verschillen, maakt dat er op basis hiervan op dat niveau door de betrokken bestuurders gekozen kan worden voor inzet boven hetgeen in dit document geformuleerd is. Dit past in onze visie op de samenwerking, waarbij geldt dat we ook dit meerdere langs lijnen van handavingsregie vormgeven.

6. Publicaties / Achtergrondinformatie

Over de cannabisbranche zijn veel rapporten en publicaties verschenen. De navolgende bronnen kunnen dienen als achtergrondinformatie:

- Bureau Intraval (2-jaarlijks verslag over de ontwikkeling van de coffeeshops);
- Het NND (Nationaal Netwerk Drugexpertise);
- Het rapport Geldbomen op zolder;
- Het controlebulletin (vaktechniek toezicht);
- De nieuwsbrief BOOM;
- Instituut Trimbos;
- Het rapport Hector (Venlo);
- Het project Emergo (Amsterdam);
- Softdrugs Hard Crime (programmatische aanpak TAGH);
- Doelgroepbeschrijving growshops (Belastingdienst);
- Doelgroepbeschrijving coffeeshops (Belastingdienst).
- Integraal Appél (RIEC Zeeland-West-Brabant en Oost Brabant, Integraal Afpakteam Brabant, Tilburg University, oktober 2013).

Verder is aanvullende informatie te verkrijgen bij de (vice-)voorzitters van de genoemde expertgroepen alsmede bij de regionale projectleiders cannabis

Heroverweging Vrijplaatsen

Belastingdienst/ Directie Belastingen Landelijke Toezichtorganisatie

Landelijk Handhavingsplan,
Projectnrs. 1047, 1170 en 1176.



1) Opdracht

1.1. Aanleiding en proces.

Sinds de Vinkenslagaffaire wordt de aanpak ten aanzien van bepaalde fenomenen, branches, personen en locaties waar de overheid haar taken niet of onvoldoende kan uitvoeren geschaard onder de noemer 'Vrijplaatsenaanpak'.

Na het benoemen als project in 2003 e.v. zijn drie Vrijplaatsen sinds 2011 als special vermeld in het Landelijke Handhavingsplan (LHP). Aanleiding hiervoor was de wens tot eenheid van beleid en uitvoering en zicht op inzet en resultaten vanwege de met de Vrijplaatsen verbonden publicitaire en politieke risico's. De LTO voorzorg in de landelijke coördinatie.

Inmiddels lopen deze projecten dus al jaren. Begin 2012 werd een evaluatie van de aanpak van Woonwagencentra afgerond, met als belangrijkste conclusie dat een mate van blijvende aandacht gewenst is om bereikte effecten te behouden en terugval te voorkomen. Tegelijk werd duidelijk dat er vragen gesteld konden worden bij de effecten in een overheidsbreed perspectief en de door de Belastingdienst daarin te spelen rol.

Het MT LTO heeft in april 2012 de opdracht gegeven ook de aanpak van Prostitutie en Cannabis te evalueren. Daarbij speelden de volgende overwegingen een rol.

- Passen projecten met een dergelijk lange looptijd wel binnen het LHP?
- Wat zijn de effecten van onze aanpak en hoe verhouden die zich tot onze inzet?
- Nopen wijzigingen binnen de eigen organisatie tot aanpassingen?
- Nopen wijzigingen binnen de overheidsamenwerking tot aanpassingen?

De notie dat het altijd goed is om ondanks alle inzet en resultaten te blijven kijken naar ons handelen en daarbij ons af te vragen of we op de goede weg zijn, vormde het vertrekpunt. Bij de totstandkoming van dit document is geprobeerd antwoord te krijgen op de volgende vragen. Wat hebben we tot op heden bereikt? Hebben we oog voor de juiste risico's? Kunnen we onze tijd meer efficiënt en effectief inzetten? Waar kunnen de werkzaamheden belegd worden? Hoe kunnen we kennis en kunde het beste bundelen? Op welke wijze kunnen we samenwerking met andere handhavers (verder) vormgeven om meer effect te krijgen op een zo efficiënt mogelijke wijze?

Ten aanzien van de kwestie van hoe e.e.a. aan te sturen en te coördineren is later een separate opdracht geformuleerd, welke gezien alle nog lopende ontwikkelingen wat betreft inrichting en organisatie medio dit jaar met een advies zal worden afgerond.

Dit document geeft dus met name antwoord op de vraag hoe we denken dat de aanpak van Vrijplaatsen in de toekomst er uit kan zien en hoe wij ons als organisatie positioneren binnen de overheidsbrede aanpak. Hoewel de Belastingdienst al geheel een rol speelt bij de aanpak, is de opdracht en dus dit document, door veranderingen in de organisatie feitelijk beperkt tot Belastingen.

Eerst zijn de recente ontwikkelingen rondom de aanpak van vrijplaatsen in kaart gebracht. Vervolgens zijn er uitgangspunten geformuleerd die kunnen dienen als basis voor de aanpak in de toekomst. Daarna zijn er voor Prostitutie en Cannabis schrijversgroepen geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de kantoren (projectleiders/fiscalisten) M2 en LTO. De diverse tussenproducten zijn steeds getoetst aan de uitgangspunten, ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie en afgestemd met Vaktechniek (revaco's en lavaco's) en Dgbel. Vanwege de onderlinge samenhang tussen de Vrijplaatsen en ontwikkelingen wat betreft de gezamenlijke overheidsaanpak, binnen MKB (inrichting Fraude/EOS-teams) en daarbuiten (RIECs), kwam vanuit de directie MKB de wens op de documenten samen te voegen tot één stuk, met daarin ook de Woonwagencentra. Dit document is de uitwerking.

1.2. Handhavingsregie en capaciteitsbeslag

Het hierboven geschetste proces betekent dat er (als tussenproduct) per vrijplaats documenten zijn met een meer gedetailleerde beschrijving van betreffende vrijplaats, analyse van de problematiek en bereikte effecten. Het nu voorliggende document bevat de hoofdlijnen.

De tussenproducten zijn waardevol voor de praktijk voor zover het de fiscale behandeling betreft en een verdiept inzicht in de prostitutiebranche en cannabisketen.

Omdat als een van de uitgangspunten handhavingsregie is gehanteerd, betekende dat bij het samenstellen van de tussenproducten per vrijplaats ook een capaciteitsvraag werd berekend.

Ten behoeve van het nu voorliggende stuk is besloten dit laatste bewust **niet** te doen. *Een vooraf bepaald capaciteitsbeslag maakt dus geen onderdeel uit van de gevraagde besluiten. Wel dat de Belastingdienst een adequate en inzichtelijke bijdrage zal blijven leveren aan de integrale overheidsaanpak van betreffende Vrijplaatsen. Deze bijdrage bestaat niet alleen uit de inzet van capaciteit binnen de vrijplaatsprojecten zelf, maar vindt ook plaats vanuit de regeling klantbehandeling (uitworp e.d.) en andere projecten opgenomen in het LHP waarbij de met de vrijplaatsen verbonden doelgroepen worden geraakt.*

Overweging daarbij is dat we wat specifieke activiteiten ten aanzien van vrijplaatsen betreft voluit kiezen voor een aanpak vanuit de één overheidsgedachte. Hierbij past geen capaciteitsbepaling vooraf, maar een werkwijze waarbij onze inzet steeds wordt bepaald op basis van de binnen de overheid als geheel opgebouwde informatiepositie.

Op basis van de dan naar voren komende aard, ernst en omvang van de problematiek wordt binnen de integrale overheidsaanpak bekeken waar de Belastingdienst (FIOD en Douane en Toeslagen zijn ook partners) gezien haar taken en expertise een bijdrage kan leveren ten behoeve de nagestreefde effecten. Deze effecten zien op een maatschappelijk belang in samenhang met (enig) fiscaal belang en richten zich conform het overheidsbeleid met name op de aanpak van activiteiten die leiden tot ondermijning van de reguliere economie door malafide / criminele activiteiten. Daarbij zijn facilitators en gelegenheidsstructuren nadrukkelijk inbegrepen.

2) Leeswijzer

In hoofdstuk 3 treft u de managementsamenvatting aan.

In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de aanpak tot op heden en algemene uitgangspunten ten aanzien van de aanpak in de toekomst. Aangegeven wordt waar we nu staan waar het bereikte effecten betreft en de stand van zaken met betrekking tot de integrale overheidsaanpak.

De hoofdstukken 5 t/m 7 bevatten per Vrijplaats een beschrijving, de specifieke problematiek, de aanpak tot op heden, de conclusies uit de heroverweging en adviezen voor de toekomst. Verder wordt het belang van intelligence en verbinding met vaktechniek aangegeven. Invordering krijgt specifieke aandacht.

Aan het slot van elk van deze drie hoofdstukken worden beslispunten geformuleerd. Deze (7) beslispunten zijn met uitzondering van de laatste steeds dezelfde. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 kort stilgestaan bij het belang van het benoemen van de drie vrijplaatsen in hun volle breedte als onderwerp binnen de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs).

3) Managementsamenvatting

De aanpak van Prostitutie, Cannabis en Woonwagencentra is aan heroverweging toe. Het zijn langlopende projecten met een structureel karakter. Het is goed periodiek te kijken of inzet de gewenste effecten heeft opgeleverd en de aanpak nog aansluit bij actualiteit binnen onze eigen organisatie en relevante omgeving. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben hun weerslag op de manier waarop men aankijkt tegen handhaving en toezicht door de overheid. Men wil meer, tegen minder kosten en vanuit een kleinere overheid. Veranderingen binnen de organisatie (segmentering, prioritering, aansturing) zijn daarvan deels het gevolg en deels aanleiding om weer eens te kijken hoe wij als organisatie omgaan met Vrijplaatsen. Leidend daarbij is de visie op externe samenwerking zoals die in het MTB op 4 april 2014 is geaccordeerd. Kernelementen bij de heroverweging zijn daarom de één overheidsgedachte, integrale samenwerking en bestrijding van fraude en ondermijnende criminaliteit en facilitators.

Ten behoeve van de heroverweging zijn de prostitutiebranche en cannabisketen opnieuw doorgelicht. Wat de woonwagencentra betreft is een eerdere evaluatie uit 2012 als vertrekpunt genomen. De behaalde resultaten zijn tegen het licht gehouden en de aspecten die daarbij helpen of hinderen in kaart gebracht en vervolgens afgezet tegen de genoemde ontwikkelingen.

Algemene conclusie is dat onze inspanningen op deelterreinen resultaat hebben opgeleverd, maar dat betere en meer beklijvende resultaten te verwachten zijn vanuit een integrale overheidsaanpak binnen rijksbrede initiatieven en maatregelen.

Ook dat onze inzet meer effectief kan zijn als we steviger vasthouden aan het uitgangspunt dat we handelen binnen één overheid op basis van onze eigen taken en bevoegdheden. Dat betekent dat wij meer dan voorheen gaan werken op basis van gedeelde informatie en gezamenlijk met andere overheden te maken keuzes. Daarbij streeft iedere instantie naar het leveren van optimale meerwaarde door zich in te zetten op die aspecten die het best bij haar taken passen. Dit leidt tot een effectieve bijdrage aan de gezamenlijke doelen en effecten.

Op basis van de door MTB geformuleerde visie voor de samenwerking binnen LIEC/RIEC- en LSI/RCF, kiezen we ervoor dit voor de Vrijplaatsen zoveel mogelijk vorm te geven via de RIECs. Het doel van deze samenwerking en de juridische grondslag voor informatie uitwisseling sluiten goed aan bij de aanpak van Vrijplaatsen, zoals die bij de start daarvan is bedoeld en de later daaraan toegevoegde bestrijding van ondermijnende criminaliteit en daarbij behorende gelegheidsstructuren. Dit via een integrale aanpak op basis van het stramien: 'samen weten, samen kiezen, samen doen en samen verantwoorden'.

Bij deze uitgangspunten en werkwijze past geen vaststelling van capaciteitsinzet vooraf. Het feit dat Belastingen zich samen met haar partners (waaronder ook de FIOD, Douane en binnenkort ook Toeslagen) binnen de RIECs heeft verbonden, borgt dat, in combinatie met inzet vanuit het reguliere proces en andere projecten opgenomen in het LHP, zij ook in de toekomst een adequate bijdrage blijft leveren aan de handhaving op vrijplaatsen.

Daarbij passen een goede structuur om de vereiste overheidsbrede samenwerking op dit vlak vorm te geven en te coördineren (regie). Daarnaast is bestuurlijke informatie die ons en onze stakeholders doorlopend inzicht bieden in onze inspanningen en resultaten, van groot belang. Dit vanwege de doorlopende politieke gevoeligheden rondom Vrijplaatsen. Aandacht voor transparante en correcte vastleggingen van de activiteiten is daarom een vereiste.

Gevraagde besluiten

Dit alles vertaald voor alle drie de onderwerpen in de volgende gevraagde besluiten.

1. Gaat u akkoord
2. Gaat u akkoord met
3. Gaat u akkoord met
4. Gaat u akkoord met
5. Kunt u zich vinden in
6. Gaat u akkoord met

Daarnaast drie voor elke van de betreffende vrijplaats afzonderlijk te nemen besluiten.

- Prostitutie 7.
- Cannabis 7.
- WWC 7.

Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de drie Vrijplaatsen in alle 10 de RIECs als onderwerp benoemd worden. We hebben dit voorgesteld aan onze partners via het Landelijke Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), maar in de huidige structuur heeft deze alleen een faciliterende rol en treedt niet op als landelijke stuurgroep. Of er een landelijke aansturing komt is nog onzeker en daarom is het belangrijk het voorstel ook via de regionale stuurgroepen RIEC in te brengen waar dat nog nodig is.

4) Aanpak tot op heden, samenwerking en de toekomst

4.1. Historie

Aanvankelijk was de basis voor de overheidsbrede aanpak neergelegd in convenanten op de Vrijplaatsen of Integrale Overheidssamenwerking. Deze werden gesloten op lokaal of regionaal niveau. Hierbij werd gewerkt op basis van het 'treintjesmodel'. In dit model is het de gemeente die het initiatief neemt een bepaalde locatie, fenomeen, groep of activiteit aan te merken als Vrijplaats. Vervolgens werd de Vrijplaats gezamenlijk aangepakt. Het waren (en zijn) niet altijd onderwerpen waar we puur op basis van handhavingsregie zelf voor zouden kiezen. De maatschappelijke dimensie overheerst. Opgemerkt wordt daarbij wel dat handhavingsregie destijds bij aanvang van de gezamenlijk aanpak als concept nog niet bestond.

De vrijplaatsenaanpak tot op heden kenmerkt zich door de volgende zaken:

- Veel gemeenten waren geen partner binnen een convenant. Dit betekende dat niet alle als Vrijplaats te benoemen fenomenen of locaties overal of op dezelfde wijze werden aangepakt.
- De convenanten verschilden inhoudelijk.
- Elk convenant kent een eigen wens en dynamiek tot overleg/afstemming (bestuurlijke drukte).
- Er zijn verschillen in wat als Vrijplaats wordt aangemerkt door de convenantpartners.
- De aanpak wordt gedomineerd door de inzet van repressieve middelen.
- Lopende projecten zijn vaak lastig te beëindigen, omdat de landelijke of regionale politieke aandacht voor Vrijplaatsen steeds latent aanwezig is en onverwacht kan oplaaien.
- Dit wordt versterkt door het feit dat de overheid Vrijplaatsen tot op heden zelden tot een blijvend hoge(re) mate van compliance heeft kunnen brengen en verslapping van aandacht vrijwel altijd weer snel een terugval laat zien.

4.2. Ontwikkelingen

Inmiddels is er veel veranderd binnen de wereld van toezicht en samenwerking.

Binnen de overheid raakte men steeds meer bewust van het feit dat er ook aandacht moet zijn voor blijvende effecten en preventie. Verder werd samenwerking gestimuleerd door de wens te komen tot een kleinere, maar tegelijk meer effectief opererende overheid.

De Belastingdienst propageert een gedifferentieerde aanpak langs lijnen van handhavingsregie, maar we ook als Belastingen zijn we er ons van bewust dat we dit niet kunnen opleggen.

Ondanks het feit dat bepaalde vrijplaatsen als landelijk project zijn aangemerkt, constateren we nog steeds verschillen tussen de diverse regio's qua intensiteit en inzet. Dit niet alleen wat de Belastingdienst en daarbinnen Belastingen, betreft, maar alle betrokken overheidsinstanties. Naast verschillen in aard en omvang van de problematiek blijkt dit ook afhankelijk van aard en intensiteit van de contacten tussen bestuurders van de diverse betrokken overheidsinstanties. Met name burgemeesters spelen hierbij een belangrijke rol.

De algemene lijn die de Belastingdienst/Belastingen is gaan hanteren is dat we meedoen bij een maatschappelijk belang, maar op een wijze en in een mate die zoveel mogelijk tot stand komen langs de lijnen van handhavingsregie.

Een belangrijke ontwikkeling is de introductie van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en de daaraan ten grondslag liggende convenanten. In deze convenanten is sinds 2012 bewust het item 'overige handhavingsknelpunten' als onderwerp opgenomen. Dit vanuit de visie dat zo het aantal convenanten sterk gereduceerd kan worden van (in theorie) ruim 400 (gemeenten) naar 10 (politieregio's). Dit beperkt bestuurlijke drukte, bevordert het zicht op de problematiek, verbetert de onderlinge afstemming en draagt bij aan een level playing field.

Verder opent dit de mogelijkheid meer onderwerpen aan te pakken dan alleen de klassieke Vrijplaatsen. Daarbij is niet (meer) vereist dat de gemeente het probleem aankaart, maar kan elke partner dit doen.

Het nieuwe standaardconvenant voor alle RIEC's en de wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven is gebaseerd op de richtlijn 'Georganiseerde Aanpak Ondermijnende Criminaliteit' en kent als basis een Bestuurlijk akkoord. Onderwerpen als Mensenhandel, Georganiseerde hennepcultuur, Vastgoedfraude, Witwassen en inzet van de Wet BiBob zijn de vooraf benoemde thema's en worden ingebed in een integrale overheidsaanpak. Daarbinnen wordt een maximaal effect verwacht van het combineren van bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale maatregelen om ondermijning van de bovenwereld vanuit de onderwereld tegen te gaan.

4.3. Effecten

In samenhang met deze ontwikkelingen groeide binnen onze organisatie ook het besef dat we er in de afgelopen periode onvoldoende in zijn geslaagd de beoogde effecten te realiseren. Er zijn successen. Zo is in een de meeste regio's sprake van normalisatie ten aanzien van het kunnen uitvoeren van onze taken op woonwagencentra, het terugdringen van onbekende belastingplicht en stijging van de aangegeven omzetten bij coffeeshops en sexclubs. Tegelijk blijft het beeld dat we de Vrijplaatsen maar niet volledig in beeld krijgen en er sprake is van nalevingstekorten. Ook op fiscaal vlak, waarbij aangetekend moet worden dat het veelal om inkomsten gaat die komen uit geheel of deels illegale activiteiten. Dergelijke activiteiten moeten eerst opgespoord worden en voorzien van feitelijke constatering omtrent aard en omvang van het vergaarde financiële voordeel en door wie die zijn genoten. Activiteiten waar in eerste instantie opsporingsinstanties toe bevoegd en geëquipeerd zijn.

De inzet van de Belastingdienst/Belastingen vond de afgelopen jaren zowel plaats vanuit een eigen planmatige aanpak en activiteiten als in samenwerking met andere overheidspartners. Ondanks een soms forse inzet is de conclusie echter dat de Vrijplaatsen nog steeds gezien kunnen worden als gelegenheidsstructuur voor het uitvoeren van malafide en illegale activiteiten. Ook de overheid als geheel heeft met haar inzet de beoogde effecten niet bereikt en het besef groeit dat de beste resultaten te bereiken zijn met een integrale aanpak, met inzet van middelen en instanties die een zo effectief mogelijke dam opwerpen tegen de misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium (barrièremodel).

4.4. Blijvend risico

Op basis van voorgaande vormen de Vrijplaatsen ook een bron van voortdurende publicitaire en politieke risico's. Misstanden komen nog veelvuldig voor. Van mensenhandel tot grootschalige hennepcultuur en het (vanwege de illegale karakter van de inkomsten) niet betalen van belastingen en premies, al dan niet gecombineerd met het onterecht verkrijgen van toeslagen. Het beeld is dat daarbij vermenging ontstaat met de bovenwereld. Door middel van witwassen en door de inzet van facilitators. Van installateurs (hennepcultuur) tot hooggekwalificeerde adviseurs. Het is deze ondermijning van de legale economie waar het kabinet een dam tegen wil opwerpen door middel van een integrale overheidsaanpak.

Er is doorlopend aandacht in de pers en daar waar (ook) lokaal even rust of een hanteerbare situatie is ontstaan, laait de aandacht naar aanleiding van een voorval, veronderstelde of geconstateerde misstanden snel weer op.

Reden om te concluderen dat op het onderwerp Vrijplaatsen 'niets doen' geen optie is. Samen met de anderen onderdelen van de Belastingdienst zal Belastingen daarom actief blijven.

Echter, ten behoeve van een meer effectieve en efficiënte aanpak, naast de reguliere klantbehandeling, andere projecten in het LHP en aanpak van fraude in het algemeen, als speler binnen een overheidsbrede aanpak door middel van een kwalitatief en kwantitatief adequate bijdrage met een meerwaarde binnen dit perspectief.

5) Prostitutie

5.1. Beschrijving van de sector

Ander onderwerp

5.2 Segmentering

Kengetallen

Ander onderwerp

Ander onderwerp

5.3. Maatschappelijk belang en nalevingstekort

Ander onderwerp

¹ Rapport KLPD "Schone Schijn" en rapport i.o.v. gemeente Amsterdam "Kwetsbaar beroep"

² Conform de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, in haar rapportage dd.13 mei 2014.

³ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum voor veiligheid en justitie (WODC)

5.4. De aanpak

5.4.1. Verleden

Ander onderwerp

5.4.2. Conclusies uit de heroverweging

Ander onderwerp

Ander onderwerp

5.4.3. De toekomst

Ander onderwerp

5.4.4. Intelligence, Vaktechniek en Inning

Ander onderwerp

5.5. Gevraagde besluiten

1.	Ander onderwerp
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

6) Cannabis

6.1 Beschrijving van de sector

De sector omvat het hele proces van het financieren en uitvoeren van teelt, oogst- en verwerking, transport en verkoop. Er wordt dan ook wel gesproken van 'Cannabisketen'. De heroverweging richt zich in eerste instantie op deze keten omdat daar al jarenlang een project op loopt. Aanpak van fenomenen als Smart- en Headshops, Qathandel en productie van en handel in (synthetische) drugs, kunnen echter volgens dezelfde uitgangspunten plaatsvinden.

De Growshops:

Een growshop is een winkel in benodigdheden om buitenshuis of in een kas of schuur/woning diverse gewassen en planten te kweken. Zij levert naast informatie over de teelttechniek ook materialen als potten, potgrond, bemesting, lampen, ventilatiesystemen en andere apparatuur voor productie, verwerking en het oogsten van gewassen. Een growshop is niet per definitie gekoppeld aan de kweek van hennep. Een growshop verkoopt ook producten welke kunnen worden gebruikt voor de kweek van andere gewassen waarvoor een kunstmatig klimaat nodig is, zoals tomaten, paprika en bananen.

De verkoop van de producten is dan ook legaal. De growshop wordt door velen gezien als de spin in het web van de cannabisketen, bijvoorbeeld als financier en/of bemiddelaar tussen teler en facilitators als (elektrotechnisch) installateurs t.b.v. het aftappen van stroom en bevoeiing. Mogelijk vormen zij daarom een onderdeel van een crimineel samenwerkingsverband(CSV). Er is een wetsvoorstel in overweging om activiteiten van growshops als illegaal te bestempelen.

- De Hennepteelt:

Per definitie is hier sprake van criminele activiteiten (bij wet verboden). Er is een tendens waarneembaar richting schaalvergroting in samenhang met teelt buiten de (grote) steden.

- De Coffeeshops:

De hoofdactiviteit van een coffeeshop is de verkoop van softdrugs aan particulieren. Verkoop van softdrugs is gedoogd wanneer de coffeeshophouder in het bezit is van een gemeentelijke exploitatievergunning en/of gedoogverklaring en zich houdt aan vastgestelde criteria. In tegenstelling tot de verkoop van cannabis in de coffeeshop, is de inkoop van cannabis verboden. Het is verboden voor een coffeeshop om op enig moment meer dan 500 gram cannabis in voorraad te hebben. Hierdoor is vaak sprake van een onvolledige administratie. Dit gegeven en de inherente tegenstrijdigheid tussen 'legale' verkoop en illegale inkoop wordt wel 'de achterdeurproblematiek' genoemd.

Legaal/illegaal

Bovenstaande geeft aan dat binnen de cannabisketen sprake is van zowel legale als illegale activiteiten. Op basis van de aard en verantwoordelijkheden van de Belastingen leidt dit tot verschillen qua rol en activiteiten. Waar het illegale activiteiten betreft is zij in hoge mate afhankelijk van informatie van andere instanties als basis om fiscale middelen in te zetten.

Smart- en Headshops en Qathandel:

Naast de cannabisketen zijn er ook nog deze verschijningsvormen van (soft)drugshandel. Er is gebleken deze slechts een marginaal (fiscaal) belang hebben. We kunnen bovendien alleen iets betekenen binnen de samenwerking met externe partners. Sinds 2013 is de invoer en handel in qat bij wet verboden. Momenteel richt de overheid zich voornamelijk op het voorkomen van de invoer. Aanpak van de handel heeft (nog) geen prioriteit.

(Synthetische) drugsproductie- en handel

De productie van synthetische drugs lijkt toe te nemen en vormt (mede door het dumpen van afval een toenemend probleem. Ook hier geldt dat wij afhankelijk van het feit of dit in overheidsbreed verband wordt opgepakt zullen acteren op basis van fiscaal belang en onze informatiepositie kunnen inzetten. In de Taks Force Brabant Zeeland (v/h B5), zijn synthetische drugs al onderwerp van samenwerking.

Binnen de RIECs is het voornamelijk niet als onderwerp benoemd. Hetzelfde geldt voor drugs-handel in het algemeen. De invoer (smokkel) passeert te buitengrenzen. De Douane is sinds 1-1-2013 partner binnen de RIECs. Mede in dat licht bezien ligt het voor de hand de rol van Belastingen ten aanzien van de (klassieke) drugshandel op dezelfde wijze vorm te geven.

6.2. Segmentering

Binnen de cannabisketen is zowel sprake van ondernemers (growshops, coffeeshops, groot-schalige teelt) als particulieren (kleine telers). Waar het illegale activiteiten betreft is bovendien vaak sprake van onbekende belastingplicht en samenloop met uitkering en toeslagen.

Growshops

Omdat er geen aparte branchecode voor growshops bestaat, is het exacte aantal lastig vast te stellen. De ons bekende growshops zijn onder andere opgenomen als tuincentrum, groothandel, luchttechniek. Om het bestand zo actueel mogelijk te houden, zijn wij aangewezen op informatie van andere overheden in combinatie met eigen WTP's en signalen vanuit Intelligence.

In de regio's waar in het verleden capaciteit is ingezet in samenwerking met Politie, OM en gemeenten (al dan niet in RIEC-verband), zijn goede resultaten geboekt. Na onderzoeken zijn aanslagen opgelegd, growshops gesloten, ondernemers strafrechtelijk vervolgd en onbekende ondernemers opgespoord. Daarbij is gebleken dat goede samenwerking met de Invordering de resultaten verbeterd.

Hennep-teelt

Landelijk gezien wordt het aantal hennepkwekerijen geschat op 35.000 tot 45.000. Er worden jaarlijks zo'n 5.500 stuks ontmanteld. Deze cijfers zijn afkomstig uit diverse onderzoeken.

Er zijn aanwijzingen dat de teelt zich vanuit de steden naar het platteland verplaatst, steeds grootschaliger wordt en zich in bepaalde regio's concentreert.

De voormalige Belastingregio's Oost Brabant en Limburg hebben al enkele jaren een goede samenwerking met Politie en OM. Dit heeft geresulteerd in de uitwisseling van de hennep-pv's en vonnissen. In overleg met deze ketenpartners willen we op landelijk niveau komen tot aanlevering van informatie. Dit via de samenwerking in RIEC-verband.

Omdat het beeld bestaat dat er ook hennep geëxporteerd wordt en/of teelt de grens overgaat, is ook sprake van een grensoverschrijdend fenomeen en de daarmee gepaard gaande ondermijning. Via het Landelijke Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) worden in samenspraak met de RIECs initiatieven ondernomen om tot (meer) internationale samenwerking te komen. Ook heeft de EU projecten gestart en middelen hiervoor vrijgemaakt.

Coffeeshops

In het land zijn momenteel ruim 600 gedoogde en vergunde coffeeshops actief.

De coffeeshops zijn het onderdeel binnen de cannabisketen welke in het algemeen legaal is. Daarbij moet worden aangetekend dat dit feitelijk alleen van toepassing is op de voordeur (het juist en volledig verantwoord van de omzetten). De achterdeurproblematiek ziet op illegaliteit (kweek) en zal, gelet op het feit dat er vaak geen inkoopfacturen zijn of overlegd worden (met als argument dat men niet gedwongen kan worden zichzelf te incrimineren) de achilleshiel blijven voor een adequaat toezicht vanuit de Belastingen. Het oplossen hiervan is vooral een politiek vraagstuk. Alleen zo kunnen we betere resultaten behalen op de juistheid van de inkomsten.

Omdat coffeeshops het kanaal zijn voor de binnenlandse afzet van de hennep-teelt, faciliteren zij in feite deze illegale activiteit. Hoewel verkoop dus is gedoogd vormen zij daarmee logischerwijs ook het onderwerp van de totale integrale overheidsaanpak van cannabisketen.

6.3. Maatschappelijk belang en nalevingstekort

Wat betreft de omvang van de hennepcultuur in Nederland en de binnenlandse en buitenlandse afzet, is veel onderzoek gedaan die leiden tot zeer uiteenlopende cijfers. Vaak zijn deze gebaseerd op verklaringen van spijtoptanten en/of extrapolatie van omzetcijfers van coffeeshops en de afzet voor kweekbenodigdheden. Hoewel vaststaat dat er veel geld verdient wordt en dat dit geld zijn weg probeert te vinden naar de bovenwereld (ondermijning), kunnen daarom geen betrouwbare uitspraken gedaan worden omtrent het fiscale nalevingstekort. Dat de sector een belangrijke bron van ondermijnende criminaliteit vormt is echter een algemeen aanvaard gegeven en daarmee staat het maatschappelijk belang van de aanpak van de sector vast.

6.4. De aanpak

6.4.1. Het verleden

De aanpak van uit de Belastingen was aanvankelijk gericht op de coffeeshops. Later zijn daar de growshops bijgekomen en geleidelijk zijn vanuit de overheidssamenwerking binnen een aantal regio's ook meer meldingen (PV's) van ontruimde kwekerijen op gang gekomen, op basis waarvan er aanslagen werden opgelegd.

De controle op coffeeshops is altijd problematisch en tijdrovend geweest vanwege de achterdeur problematiek. Wijziging hierin of de oplossing hiervan zijn een politiek vraagstuk.

Regionaal waren er verschillen in aard van de samenwerking, intensiteit en de onderwerpen. Lang niet altijd was sprake van een centraal coördinatiemechanisme waardoor de overheid als geheel de hele keten aanpakte. Intern zijn er steeds verschillen gebleven wat betreft inzicht in het bestand aan coffee- en growshops, al dan niet verkrijgen van PV's met betrekking tot kweek en de mate van onze inzet.

6.4.2 Conclusies uit de heroverweging

De aanpak binnen de overheid en ook intern binnen de Belastingen is nog fragmentarisch. Er zijn verschillen in onderwerpen (welk deel van de keten) en intensiteit. Ook lopen er diverse samenwerkingsvormen en er worden (bijvoorbeeld vanuit de Politie) nog steeds voorstellen gedaan om op het gebied van hennep weer nieuwe convenanten te sluiten, waarbij soms ook private partners zijn betrokken. Dit laatste staat op gespannen voet met ons beleid t.a.v. informatie uitwisseling en geheimhoudingsplicht.

Binnen de kantoren van Belastingen waar integrale overheidssamenwerking goed van de grond is gekomen en intern verbinding met vaktechniek en invordering goed is belegd, zijn de resultaten tot en met de invordering beter dan elders. Ook is het inzicht in het aantal coffee- en growshops beter waardoor er mogelijkheden zijn meer gepast en gedifferentieerd op te treden.

Toch is ook t.a.v. deze Vrijplaats de algemene conclusie dat de overheid als geheel er niet in is geslaagd een afdoende dam op te werpen tegen de ondermijning die uitgaat van de illegale activiteiten en de daarmee verdiende gelden.

De conclusie is dan ook dat er ook op dit vlak meer en beter moet worden samengewerkt in overheidsbreed verband en dat daarbinnen Belastingen, aard en omvang van haar activiteiten daarop moet afstemmen.

6.4.3 De toekomst

Ook wat de cannabisketen betreft zullen onze activiteiten in de toekomst grotendeels voortkomen uit informatie en signalen die we krijgen binnen de samenwerking met andere overheden. Vanuit de samenwerking in RIEC-verband zullen signalen die wijzen op mogelijke betrokkenheid en/of het faciliteren van ondermijnende criminaliteit voorrang krijgen. Waar nodig bezoeken we bijvoorbeeld grow- of coffeeshops waar dit het geval lijkt meerdere malen per jaar. Waar dergelijke aanwijzingen ontbreken bezoeken we niet.

De fiscale duiding en behandeling zal landelijk meer uniform gaan plaatsvinden door vaktechniek structureel te betrekken en alleen nog te werken op basis van landelijke standpunten.

Intelligence vormt onze bijdrage aan het begin van de integrale overheidstoezicht- en handhaving op cannabissector. Invordering onze bijdrage aan het sluitstuk met o.a. de integrale samenwerking op het gebied van afpakken van wederrechtelijk verkregen inkomen en vermogen.

We streven er naar binnen elk RIEC te regelen dat we de processen verbaal met betrekking tot hennepcultuur aangeleverd krijgen en leggen waar dat opportuun is aanslagen op in overleg met de invordering en Justitie om tot realistische aanslagen te komen en het zo volledig mogelijk ontnemen van de illegaal verkregen winsten (integraal afpakken).

Dit, gecombineerd met het feit dat de integrale overheidsaanpak nog volop in ontwikkeling is maakt dat het niet mogelijk is hier vooraf een capaciteitsbeslag aan te verbinden. Via onze participatie in de RIECs verbindt Belastingen zich tot het leveren van een adequate bijdrage. Om dit voor onszelf en onze stakeholders te helpen inzichtelijk te maken, wordt geadviseerd het bestaande projectnummer te handhaven en de werkzaamheden te regisseren vanuit de in te richten teams Fraude en EOS binnen MKB, waarbij een of twee van de locaties waar deze teams worden gepositioneerd ook verantwoordelijk zijn voor landelijke afstemming en coördinatie.

De bijzondere aard van de branche vergt wel dat waar wij toezichtactiviteiten uitoefenen we een aantal zaken in acht moeten nemen:

10, 2, d

Wat betreft aanverwante fenomenen als Smart- en Headshops, Quathandel en productie van en handel in (synthetische) drugs volgen we dezelfde lijn.

6.4.4 Intelligence, vaktechniek en Inning.

Ook t.a.v. de cannabisketen vragen we bijzondere aandacht voor de rol van Intelligence, vaktechniek en de Invordering bij een effectieve overheidsbrede aanpak.

Intelligence

Overheidsbrede intelligence kan bijdragen aan beter zicht op de keten en dan met name de growshops die al deels ondergronds opereren en (na het mogelijk aanstaande verbod) dat geheel zullen gaan. Het aanbod via internet en de productie en afzet van kweekbenodigdheden als koolstoffilters en groeilampen volgen bieden kansen op meer inzicht.

Vaktechniek

Structurele betrokkenheid van vaktechniek is van belang vanwege (ook politiek gevoelige) kwesties met betrekking tot de afdracht van Omzetbelasting (verkoop cannabis nu nog vrij van BTW, overige verkopen belast) en de kwalificatie van de inkomsten uit kweek (Resultaat Overige Werkzaamheden of ondernemerschap).

Inning

Ook hier is belangrijk dat de Invordering goed en structureel betrokken wordt.

Uit een recent gehouden representatieve steekproef in de v/m Belastingregio's Limburg en Oost Brabant kwam naar voren dat inzet van bijzondere invorderingscapaciteit leidt tot een hoger bedrag aan binnengekomen belastingopbrengsten. Dit beeld werd al eerder opgemerkt in een onderzoek naar inning van hennepaanslagen bij de kantoren Heerlen en Venlo in 2011.

Het is belangrijk de Inning in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. Immers het credo van onze inspanningen op het gebied van het fiscaal belasten van inkomsten uit hennepeteelt is het dat "Misdad mag niet lonen". Hier hoort een adequate invordering bij.

Bij Politie en Openbaar Ministerie zie je de beweging om in samenwerking met de Belastingdienst ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel meer gestalte te geven.

Ook hier is onze lijn dit in RIEC-verband concreet vorm te geven. Het belang is er ook naar. De verhaalsmogelijkheden verdwijnen naarmate er tijd verstrijkt.

6.5. Gevraagde besluiten

1. Gaat u akkoord

2. Gaat u akkoord met

3. Gaat u akkoord met

4. Gaat u akkoord met

5. Kunt u zich vinden in

6. Gaat u akkoord met

7. Gaat u akkoord met

7) Woonwagencentra

7.1. Omschrijving van het fenomeen

Ander onderwerp

7.2. Segmentering

Ander onderwerp

7.3. Maatschappelijk belang en nalevingstekort

Ander onderwerp

⁴ Brief van 3 juni 2004 van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer

11,1

7.4. De aanpak

7.4.1. Het verleden

Ander onderwerp

7.4.2. Conclusies Heroverweging

Ander onderwerp

7.4.3. De toekomst

Ander onderwerp

Ander onderwerp

7.4.4. Intelligence, vaktechniek en Inning

Ander onderwerp

7.5. Gevraagde besluiten

1.	Ander onderwerp
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

8. RIECs en handhavingsknelpunten

In dit document zijn uitgangspunten geformuleerd voor handhaving op een drietal vrijplaatsen. Daarnaast zijn er in het verlengde van de aanpak rondom de cannabisketen uitgangspunten geformuleerd voor de aanpak van overige softdrugs en de productie van en handel in (synthetische) drugs. Het geeft ons en onze partners zicht op de rol en positie van Belastingen binnen een overheidsbrede aanpak.

Belangrijk is dat de drie Vrijplaatsen dan wel zijn benoemd als onderwerp binnen de RIECs. Hoewel het convenant hiertoe de mogelijkheid biedt, is dat nog niet overal het geval. En waar dat wel zo is nog niet altijd in de volle breedte. Men heeft dan bijvoorbeeld alleen hennepcultuur, of alleen mensenhandel benoemd, maar niet de hele cannabisketen of prostitutie.

Bij voorkeur regelen we dit in overleg met de partners binnen de RIECs op landelijk niveau. Maar omdat de LIEC/RIEC-structuur (nog) niet voorziet in een landelijke stuurgroep, volgen we zo nodig de lijn waarbij we het per RIEC voorleggen aan de regionale stuurgroep. Argumenten zijn dat de onderwerpen op zichzelf al een belangrijk handhavingsknelpunt vormen, dan wel gezien kunnen worden als gelegenheidsstructuur van waaruit ondermijnende criminaliteit en indringing in de bovenwereld plaatsvindt. Omdat één of meer van de in dit document besproken onderwerpen bij diverse RIECs al als onderwerp zijn benoemd, zal per RIEC bekeken moeten worden of een dergelijk initiatief nodig is.