Agenda **Managementteam FIOD 2012.24**
Aanvang 17 juli 2012, om 13.00-17.00 uur
Besluitvormend/Thematisch
Locatie: Utrecht.

		Document
13.00 uur	**Publiciteit**	
12.24.01 13.15 uur	**Verslag vorige vergadering d.d. 10 juli 2012**	**MT12-23cv**
12.24.02 13.20 uur	**Mededelingen**	
12.24.04 13.45 uur	**Samenwerkingsscan ketenpartners FIOD**	**MT12-082a**
12.24.03 14.30 uur	**Tappen**	**MT12-081a**
15.30 uur	**Rondvraag / Sluiting** -Doornemen onderlinge MT agenda -Doornemen weekberichten	

Verslag	Managementteam FIOD d.d. 10 juli 2012 Besluitvormend/Thematisch Locatie Utrecht.
Aan	Leden MT FIOD
Van	
Kenmerk	**MT12-23cv**
Kopieën aan	Teamleiders FIOD Ondernemingsraad

MT leden:

Publiciteit
Het MT bespreekt de lopende publicitaire aangelegenheden. Het MT onderkent dat er meer aandacht zou moeten komen voor persberichten m.b.t. het onderwerp afpakken.

12.23.01 **Verslag MT vergadering d.d. 03-07-12** **MT12-22cv**
Het verslag wordt goedgekeurd.

De agendapunten Tappen en Samenwerkingsscan ketenpartners FIOD worden doorgeschoven naar de volgende MT vergadering.

Afgedane actiepunten:

-De CT-coaches gaan in gesprek met de CT's inzake het onderwerp ziekteverzuim en zorgen voor een terugkoppeling in het MT van 10/7.
-Opmaak PVA met betrekking tot personele invulling voor opleidingen.

12.23.02 **Mededelingen**
praat het MT bij m.b.t. een aantal lopende zaken, tevens geeft hij aan bezig te zijn met een verkenning op het gebied van horen op audio.
geeft aan dat het VAG het verzoek heeft gedaan voor de aanschaf van poloshirts. Het MT gaat akkoord met de aanschaf.
-M.b.t. de Bid combiteams gee aan dat de verwachting is dat binnen twee weken het Bid is vervolmaakt (per 1/8 klaar).
- geeft terugkoppeling m.b.t. spoor 3, het vrijmaken van geld voor versterking extra toezicht en opsporing. geeft aan met te bespreken dat er een nader uitgewerkt voorstel vanuit de FIOD zal komen. (Actie via Bedrijfsvoering)
Directie Opsporing van de Inspectie SZW heeft via het verzoek gedaan om te bezien of er mogelijkheden zijn om via detachering enkele opsporingsmedewerkers in te zetten bij SZW m.b.t. de bestrijding PGB fraude. pakt dit actiepunt op!

12.23.03 **Verbeterplan WPG** **MT12-080a**
Het MT bespreekt het verbeterplan WPG, een vervolg op de in het assurancerapport RAD (12 maart 2012) opgenomen aanbevelingen inzake nog ontbrekende beheersmaatregelen.

Verbeterplan Wpg
Aan de hand van het assurancerapport van de RAD zijn de genoemde aanbevelingen in het excelbestand "MT bijlage Verbeterplan" opgenomen.
Uitvoering
[redacted] zal de regie en coördinatie voeren over het Verbeterplan. Hij zal de voortgang bewaken van de uit te voeren werkzaamheden bij de diverse stafmedewerkers. Hij zal de voortgang van het Verbeterplan in twee rapportages bij het MT aangeven in oktober 2012 en januari 2013. Op basis van het Verbeterplan zal binnen een jaar een hercontrole door de RAD gaan plaatsvinden op de onderdelen waar het resultaat onvoldoende voor was. De hercontrole zal worden gecombineerd met de jaarlijks voorgeschreven interne audit. Het rapport van de hercontrole zal door de FIOD aan het College voor Bescherming Persoonsgegevens worden toegezonden.

Voorstel aan MT:
Voorgesteld wordt om de maatregelen over te nemen en uit te laten voeren volgens het Verbeterplan Wpg. M.b.t. 3 apart benoemde maatregelen wordt het MT verzocht akkoord te gaan met een afwijkende aanpak t.o.v. het voorstel RAD.

Het MT besluit dat zij akkoord gaat met de op hoofdlijnen uitgewerkte maatregelen. M.b.t. de 3 apart benoemde maatregelen besluit het MT tot het volgende:

-Aanbeveling 1 RAD opstellen overzichten A per regiokantoor en overzicht B van benoemde proceseigenaren. MT besluit deze te willen omschrijven Per soort proces binnen de FIOD organisatie.
-Aanbeveling 2 RAD beschrijven stelsel beheersdoelstellingen en maatregelen. MT besluit akkoord te gaan met het voorstel om wets-wijzigingen Wpg door team V&O bij de postbus van de FIOD aan te bieden.
-Aanbeveling 3 RAD de definitie van geautomatiseerd vergelijken zoals deze door de FIOD wordt opgevat te beschrijven. Het MT gaat akkoord dit voorstel op te pakken door het standpunt van de projectleider Wpg te volgen en deze op te nemen in de beschrijving van de definitie.

Het MT spreekt haar waardering uit voor een uitstekend stuk werk waarbij opgemerkt dat er veel goed werk is gedaan en er ook nog genoeg te doen is.

12.23.04 **Thema ziekteverzuim** [redacted] -
Het MT bespreekt in aanwezigheid van [redacted] de stand van zaken rondom de nieuwe verzuimaanpak in relatie tot de nu boven de norm uitstijgende ziekteverzuimpercentages [redacted] geven een overzicht van de tot op heden uitgevoerde acties. Los van de gevolgde cursussen bij Falke & Verbaan zijn er presentaties gehouden in de tafel P en bij de CT's. De OR is geïnformeerd zij hebben de nodige input aangeleverd. Ziekteverzuim komt tevens terug op de besturingsdag.

Helder is dat de aanpak van ziekteverzuim niet zomaar een kunstje is maar het meer een kunst is om dit daadwerkelijk te kunnen en durven toepassen (leiderschap). De ziekteverzuimaanpak beweegt zich op de vlakken van een laissez faire houding naar een aanpak in de sfeer van veeleisend helpen. Teamleider en medewerker gaan samen de dialoog aan en bespreken waar de mogelijkheden liggen.

Inmiddels komen we nu in de fase dat wanneer de laatste CT voorlichting heeft plaatsgevonden de teamleiders P worden benadert om in overleg vast te stellen hoe de communicatie richting de medewerkers gaat plaatsvinden. Richting het MT worden een aantal tips besproken welke [redacted] het MT in het vervolgtraject willen meegeven. Op hoofdlijnen komen deze tips neer op, communiceer zorgvuldig, onderzoek beinvloedingsmogelijkheden, geef zelf het goede voorbeeld. Tevens komt de cursus grip op verzuim aan de orde waarvan het MT aangeeft dat deze cursus zeker thuis hoort in de bagage van een teamleider.

Het MT zal vanuit de CT coachrol het onderwerp ziekteverzuimaanpak blijven stimuleren en spreekt tevens haar waardering uit voor de aanpak.

12.23.05 **Tappen ([redacted])** **MT12-081a**

Agendapunt is naar de volgende MT vergadering verschoven.

12.23.06 **Samenwerkingsscan ketenpartners FIOD [redacted]** **MT12-082a**

Agendapunt is naar de volgende MT vergadering verschoven.

12.23.07 **Memo Opleidingsorganisatie** **MT12-083**

Oriënterend

[redacted] geeft een korte toelichting op het memo Voorstel nieuwe werkwijze opleidingsorganisatie FIOD. Het project Modernisering FIOD-opleidingen nadert de afrondende fase (1-9-2012).
Er staat dan een nieuw stelsel van basis- en startopleiding, geënt op een moderne onderwijskundige visie, waarmee we de toekomst in kunnen en de verwachte instroom de komende jaren goed kunnen bedienen.

Het werk is daarmee echter nog niet af, het resterende werk zoals nieuwe modules ontwikkelen, de kwaliteit en actualiteit van de uitbestede bekwaamheidsopleiding bewaken en de nieuwe rechercheopleiding na de pilot evalueren en aanpassen maar ook de actualisering en onderhoud op langere termijn vraagt aandacht en capaciteit.

Het MT bespreekt het voorstel om zowel de ontwikkeling van nieuwe opleidingen als het onderhoud van de bestaande opleidingen projectmatig aan te gaan pakken. We zijn het eens met de lijn en vragen aan [redacted] om het verder uit te werken. Hierbij realiseren we ons dat er sprake zal zijn van tijdelijke inzet (3 á 5 jaar) van inhoudsdeskundigen vanuit de FIOD. Idee is om dit te doen in combinatie met gesprekken met de leiding van B/CKC aangezien we vinden dat het een taak van B/CKC betreft.

Het MT gaat met deze parallelle aanpak akkoord en verzoekt [redacted] voor de realisatie te zorgen.

12.23.08 **Personeelsmonitor** **MT12-078**

Het MT bespreekt de personeelsmonitor. De personeelsmonitor geeft een beeld van wat er in de organisatie speelt en geeft inzicht in de organisatie vanuit het perspectief van diegenen die daar het meeste over kunnen vertellen n.m. de eigen medewerkers. M.b.t. de FIOD zijn er 1139 evaluatieformulieren verzonden met een respons van 672 reacties. 59 %. Een eerste blik op de monitor geeft een overwegend positief beeld in vergelijk met de Belastingdienst. Dit betekend echter niet dat er voor de FIOD geen werk aan de winkel is want bij het maken van een verdiepingsslag per bedrijfsonderdeel zijn er zaken te onderkennen welke voor verbetering vatbaar zijn. Het MT merkt daarbij wel op dat hier in gesprek met M2 en medewerkers nagegaan moet worden welke betekenis er achter de cijfers is te onderkennen en wat daarmee kan worden gedaan. Het gaat het MT niet zozeer om de focus op het verklaren van de cijfers maar veel meer om van wat zit hier in voor de besturing (wat kun je beïnvloeden).

Het MT besluit zelf in de lead te gaan op de onderwerpen Efficiënt kunnen werken en Werk geeft energie, deze zullen onderwerp van gesprek zijn tijdens de zomerlunches.
Het is aan de teams om aan de hand van de P-Monitor en het daarbij behorende praktisch werkboek aan de slag te gaan met de input van de personeelsmonitor. De MT leden zullen dit vanuit hun CT-coachrol opnemen met de CT's en staf.

Rondvraag/Sluiting

legt het MT een voorstel van SOI voor inzake een arbeidsbelevingsonderzoek m.b.t. I-rs. Het MT acht dit niet wenselijk wel ziet zij aanleiding om hier vanuit de CT-coachrol in gesprek te gaan met de CT's en wordt aan het verzoek gedaan na te denken over het organiseren van een I-dag gebruikmakend van het SOI aanbod en expertise.

vraagt zich af wie nu de rol van EDP overneemt. stuur het lijstje met namen zoals weergegeven in de MLTP lijst ter vaststelling wie de rol van overneemt.

-De EDP-auditors worden geworven overeenkomstig gemaakte afspraken. Gelet op de schaarste aan EDP-auditors creëren we daarom de mogelijkheid voor 1 á 2 medewerkers om zich te ontwikkelen tot EDP-r. Gelet op de markt voor EDP auditoren verwachten we dat er emplooi zal zijn op het moment dat ze klaar zijn met hun opleiding.

-M.b.t. de vraag van de OR in hoeverre en met welke diepgang zij inzage in de achterliggende cijfers van de managementrapportage zou kunnen krijgen besluit het MT dat inzage mogelijk is maar dat bij b.v. ziekteverzuimcijfers niet tot op het persoonsniveau herleidbaar inzage wordt verstrekt.

sluit onder dankzegging de vergadering

ACTIEPUNTENLIJST

Datum overleg	Onderwerp	Verantwoordelijk	Datum gereed
07-02-2012	Nadere uitwerking concept notitie samenwerking met OU (incl. casusbeschrijving)		Eind sept.
19-06-2012	Scenario's uitwerken m.b.t. extra werving personeel 2013		1 sept.
19-06-2012	Terugkoppeling evaluatie connectiondag FIOD breed.		Aug.
26-06-2012	De CT-coaches gaan in gesprek met de CT's inzake de voortgang VG's en beoordelingsgesprekken.	MT	Eind juli

MT12-082

Managementeam
Aanbiedingsformulier

MT-nr : MT12-082

Titel : Samenwerkingsscan FIOD 2011,
Ervaringen vanuit de Belastingdienst, de AFM, DNB
en het OM

Vergaderdatum : 10 juli 2012
Afkomstig van
Verantwoordelijk MT-lid :

Aanleiding : Samenwerkingsscan FIOD 2009
Vorige behandeling : n.v.t.
Relevante stukken : oplegnotitie en rapportage

Aard bespreking : besluitvormend
Gepland tijdsbeslag : 20 minuten

Bevoegdheid Ondernemingsraad : n.v.t.

Korte inhoud :
Om inzicht te krijgen in het verder verbeteren van de samenwerking met de ketenpartners is in 2009 een monitor gestart: de Samenwerkingsscan FIOD. In het najaar van 2011 heeft een tweede meting plaatsgevonden, waarbij veranderingen in tevredenheid zijn onderzocht. Een periodieke herhaling zorgt ervoor dat veranderingen in tevredenheid, al dan niet als gevolg van gerichte acties hiertoe, inzichtelijk worden.

Betrokken stafonderdelen:	**Voor gezien**
Bedrijfsvoering	Nvt
Beleid	Nvt
Communicatie	Nvt
Huisvesting	Nvt
Informatiemanagement	Nvt
Personeel en Organisatie	Nvt
Vaktechniek en Opsporing	Ja
Vorming en Opleiding	Nvt

Bespreek-/ beslissingen :
- Aanbeveling 1: Investeer in een meer open samenwerkingsrelatie met de ketenpartners.
- Aanbeveling 2: Investeer in een betere werkrelatie met de Douane.
- Aanbeveling 3: Blijf investeren in de verdere professionalisering.

• Aanbeveling 4: Stel voor het werken vanuit het ketenconcept criteria vast aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer het gunstig is op deze wijze te werken.
• Aanbeveling 5: Ga met het OM in discussie over het verbeteren van de TPO-commissies.
• Aanbeveling 6: Herhaal de Samenwerkingsscan over 3 jaar met tussentijdse interne afstemming.
• Aanbeveling 7: Bewaak de verbinding tussen de actiepunten van de Samenwerkingsscan en de agendapunten van het MLTP.

Vervolgtraject na accordering :
Actiepunt 1: meer en open samenwerken met de ketenpartners
Actienemer: teamleiders Account-OI

Actiepunt 2: beter samenwerken met de Douane
Actienemer: teamleiders Account-OI

Actiepunt 3: investeer in professionaliteit
Actienemer: teamleiders opsporing, teamleiders Account-OI

Actiepunt 4: vaststellen criteria "werken vanuit het ketenconcept"
Actienemer: teamleiders Account-OI

Actiepunt 5: onderzoek i.s.m. de ketenpartners en andere BOD-en de efficiency van het aanmeldingsproces vanaf het TPO
Actienemer: teamleiders Account-OI

Actiepunt 6: volgende Samenwerkingsscan FIOD in 2014
Actienemer: SOI

Actiepunt 7: monitor periodiek de aanbevelingen uit de Samenwerkingsscan FIOD 2011
Actienemer: SOI

Actiepunt 8: monitor periodiek de verbinding tussen de actiepunten van de Samenwerkingsscan FIOD 2011 en de agendapunten van het MLTP
Actienemer: SOI

Opnemen in Handboek FIOD : n.v.t.

Oplegnotitie	**Aanbevelingen/ beslispunten n.a.v. SOI-onderzoek Samenwerkingsscan FIOD 2011**
Aan	MT FIOD
Van	[redacted] Strategische opsporingsinformatie/FIOD [redacted] Strategische opsporingsinformatie/FIOD [redacted] Informatiedesk/FIOD [redacted] staf Vaktechniek en Opsporing /FIOD
Datum	1 juli 2012

1. Inleiding
Met de Samenwerkingsscan FIOD 2011 heeft het team Strategische Opsporingsinformatie (SOI) inzicht willen krijgen in mogelijkheden voor het verder verbeteren van de samenwerking met de ketenpartners. Het streven te investeren in de samenwerking met de ketenpartners is in lijn met de ambitie het effect van de inspanningen van de FIOD te optimaliseren.

Om inzicht te krijgen in het verder verbeteren van de samenwerking is in 2009 een monitor gestart: de Samenwerkingsscan FIOD. Gezien het voornemen de monitor periodiek uit te voeren heeft in het najaar van 2011 een tweede meting plaatsgevonden, waarbij veranderingen in tevredenheid zijn onderzocht. Een periodieke herhaling zorgt ervoor dat veranderingen in tevredenheid, al dan niet als gevolg van gerichte acties hiertoe, inzichtelijk worden.

In het onderliggende rapport Samenwerkingsscan FIOD 2011 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 4 'Aanbevelingen' zijn de aanbevelingen uit het onderzoek beschreven, die hierna, tezamen met bijbehorende beslispunten, terugkomen.

Hierna wordt de context beschreven waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden. Vervolgens worden de aanbevelingen geformuleerd, waarover het MT FIOD gevraagd wordt te beslissen of zij deze over wil nemen. Tevens worden bij elk van de aanbevelingen actienemers voorgesteld. Daarna worden enkele randvoorwaarden benoemd, waaraan volgens ons moet worden voldaan om een goede implementatie van de aanbevelingen te waarborgen. Afgesloten wordt met het beeld, dat de FIOD door haar ketenpartners in het algemeen iets positiever wordt beoordeeld dan twee jaar geleden.

2. Context
Het besef groeit, dat binnen de keten toezicht-opsporing-vervolging tot verdergaande samenwerking gekomen moet worden. In het middellange termijnplan (MLTP) 2012-2015 van de FIOD is de samenwerking één van de drie speerpunten.

Het streven te investeren in de samenwerking met de ketenpartners is ook in lijn met de ambitie het effect van de inspanningen van de FIOD te optimaliseren, welke al in 2009 is vastgelegd in het Sturingscontract FIOD 2009.

3. Aanbevelingen
Naast het algemene advies om de positieve beoordelingen vast te houden en de positieve ontwikkelingen in beoordelingen op andere gebieden verder te stimuleren, leiden de bevindingen nog tot de volgende aanbevelingen, waarover het MT wordt gevraagd te beslissen.

Aanbeveling 1
Investeer in een meer open samenwerkingsrelatie met de ketenpartners.
De FIOD wordt door een gedeelte van de ketenpartners ervaren als een introverte organisatie. Er is daarnaast de afgelopen twee jaar een afname zichtbaar in kennis over en contacten met de diverse teams van de FIOD. Veel ketenpartners geven aan hier wel behoefte aan hebben.

Enkele voorbeelden van behoeften van ketenpartners:
- Meer contacten met Opsporing en Opsporingsinformatie;
- Meer kennis over de opsporingsactiviteiten van de FIOD;
- Sneller tussentijds contact met opsporingsmedewerkers;
- Meer kennis over Account;
- Meer kennis over Opsporingsinformatie.

Actiepunt 1: meer en open samenwerken met de ketenpartners
Actienemer: teamleiders Account-OI

Aanbeveling 2
Investeer in een betere werkrelatie met de Douane.
De Douane beoordeelt de FIOD in het algemeen en de producten van de teams Opsporing en Account-OI in het bijzonder het minst positief.

Inmiddels is bij de FIOD een project gestart waarin de aanpak van het aanmeldingsproces wordt beoordeeld. Met een aangepast aanmeldingsproces kunnen de onderlinge contacten tussen de FIOD en de Douane in de toekomst worden geïntensiveerd, waardoor onderling begrip en afstemming worden bevorderd.

Actiepunt 2: beter samenwerken met de Douane
Actienemer: teamleiders Account-OI

Aanbeveling 3
Blijf investeren in de verdere professionalisering.
De aanbeveling uit de Samenwerkingsscan 2009 om te investeren in de verdere professionalisering blijft van kracht. Nog steeds kunnen er stappen in de professionalisering worden gemaakt, op zowel het niveau van de organisatie, als op het niveau van individuele medewerkers.

Enkele voorbeelden van stappen die kunnen worden gemaakt in de professionalisering:
- Het oordeel over het innovatieve vermogen van de FIOD is gemiddeld genomen niet expliciet positief. M.n. medewerkers van de AFM zijn sceptisch. Medewerkers van het OM oordelen iets positiever. Meer openheid en informatie over onze activiteiten naar de

ketenpartners (zie Aanbeveling 1) zal mogelijk meer inzicht verschaffen in de activiteiten op het gebied van innovatie die inmiddels binnen de FIOD zijn ingezet;
- De verdere ontwikkeling van individuele medewerkers moet worden gecontinueerd. Een snellere afhandeling van zaken, meer klantbewustzijn, het beter in de gaten houden van het verstrijken van termijnen en meer flexibiliteit zal hiervan het resultaat moeten zijn;
- Van 36% van de zaken wordt het proces-verbaal door OM-medewerkers als 'niet goed' beoordeeld. Voor het verbeteren van de PV's is het advies de tips die de OM-medewerkers hiervoor aandragen te verspreiden onder opsporingsmedewerkers;
- Een vergelijkbaar advies geldt voor de formulieren uit het AKO-traject. Ook deze formulieren blijken bij 39% van de zaken voor verbetering vatbaar.

Actiepunt 3: investeer in professionaliteit
Actienemer: teamleiders opsporing, teamleiders Account-OI

Aanbeveling 4
Stel voor het werken vanuit het ketenconcept criteria vast aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer het gunstig is op deze wijze te werken.
Hoewel een belangrijk deel van de medewerkers van de Belastingdienst van mening is, dat het werken vanuit het ketenconcept gunstig zal zijn voor de onderlinge samenwerking en uiteindelijk de handhaving, promoten velen ook een flexibele inzet van deze werkwijze.

Actiepunt 4: vaststellen criteria "werken vanuit het ketenconcept"
Actienemer: teamleiders Account-OI

Aanbeveling 5
Ga met het OM in discussie over het verbeteren van de TPO-commissies.
Medewerkers van het OM zijn verdeeld over de huidige onderverdeling in TPO-fasen. Nagegaan moet worden op welke wijze de genoemde sterke punten kunnen worden gehandhaafd en de waargenomen nadelen kunnen worden verminderd.

Actiepunt 5: onderzoek i.s.m. de ketenpartners en andere BOD-en de efficiency van het aanmeldingsproces vanaf het TPO
Actienemer: teamleiders Account-OI

Aanbeveling 6
Herhaal de Samenwerkingsscan over 3 jaar met tussentijdse interne afstemming.
Er zijn enkele redenen om de intervalfrequentie van de Samenwerkingsscan te verlagen van twee naar drie jaar:
- De positieve trend in de waardering van de producten en medewerkers van de FIOD;
- De tijdbelasting van zowel het invullen van de samenwerkingsscan door de medewerkers van de ketenpartners, als de verwerking van de gegevens;
- Bruikbaarheid van de uitkomsten optimaal houden.

Om de positieve trend in de waardering te blijven stimuleren adviseren wij minimaal één keer per jaar in de relevante overleggen de activiteiten te bespreken die per CT zijn ondernomen om de samenwerking met de ketenpartners optimaal te houden en verder te ontwikkelen.

Actiepunt 6: volgende Samenwerkingsscan FIOD in 2014
Actienemer: [redacted] *SOI*

Actiepunt 7: monitor periodiek de aanbevelingen uit de Samenwerkingsscan FIOD 2011

Actienemer: [redacted] *SOI*

Aanbeveling 7
Bewaak de verbinding tussen de actiepunten van de Samenwerkingsscan en de agendapunten van het MLTP.
De actiepunten leveren een bijdrage aan de agendapunten zoals deze zijn geformuleerd in het MLTP 2012-2015. Ze zijn gerelateerd aan 'de samenwerking in de keten' (actiepunten 1, 2, 4 en 6) en 'de ontwikkeling van de opsporing' ('aanpak van zaken' actiepunt 3 en 'selectie van zaken' actiepunt 5).

Actiepunt 8: monitor periodiek de verbinding tussen de actiepunten van de Samenwerkingsscan FIOD 2011 en de agendapunten van het MLTP
Actienemer: [redacted] *SOI*

4. Randvoorwaarden
De onder 3 genoemde beslispunten kunnen slechts effectief worden uitgevoerd als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Zonder in dit stadium een alles omvattende lijst te willen samenstellen, geven wij mee rekening te houden met een aantal van die voorwaarden:
- Committent bij zowel de FIOD, als de ketenpartners, om te blijven werken aan de samenwerking op ieder niveau;
- Interne sturing op het daadwerkelijk uitvoeren van de n.a.v. de aanbevelingen genomen beslissingen;
- Voortdurende aandacht voor dit onderwerp binnen de FIOD middels benoeming van een sponsor binnen het MT FIOD [redacted] en een regievoerder [redacted] Account-OI).

5. Afsluiting
Doel van de Samenwerkingsscan is om in gezamenlijkheid met de ketenpartners het werkproces van de FIOD verder te verbeteren. Omdat het een tweede meting betreft is het nu mogelijke om veranderingen in tevredenheid te achterhalen.

Het beeld is dat de FIOD door haar ketenpartners op de meeste kenmerken iets positiever wordt beoordeeld dan twee jaar geleden. Een gemiddelde algemene beoordeling van de FIOD van 4,5 op een schaal van 1-7, geeft de indruk van een voorzichtige voldoende. Op een aantal onderdelen lijken er echter nog steeds behoorlijke verbeteringen in het functioneren van de FIOD en de samenwerking met haar ketenpartners te kunnen worden gerealiseerd.

Wij hebben er het volste vertrouwen in, dat de voorgestelde verbeteringen kunnen bijdragen aan het positief beïnvloeden van de tevredenheid van de ketenpartners over het functioneren van en samenwerken met de FIOD, waardoor het effect van de inspanningen van de FIOD verder geoptimaliseerd kan worden.

MT12-082a

Samenwerkingsscan FIOD 2011

Ervaringen vanuit de Belastingdienst, de AFM, DNB en het OM

[redacted]

Strategische opsporingsinformatie/FIOD

[redacted]

Informatiedesk/FIOD

1.	**Inleiding**	**3**
2.	**Methode**	**5**
2.1	Procedure	5
2.2	Wie hebben de scan ingevuld bij de toezichthouders?	5
2.3	Wie hebben de scan ingevuld bij het OM?	6
3.	**Resultaten**	**8**
3.1	De ketenpartners over de FIOD	8
	3.1.1 Gemiddelde waarderingen	*8*
	3.1.2 Waarderingen op kenmerken	*9*
	3.1.3 Suggesties voor verbeteringen	*12*
3.2	De ketenpartners over de teams Opsporing	13
	3.2.1 Bekendheid met Opsporing	*13*
	3.2.2. Frequentie van het contact en de beoordeling van deze frequentie	*13*
	3.2.3 Waardering van Opsporing	*14*
3.3	De ketenpartners over de teams Account/Opsporingsinformatie	20
	3.3.1 Bekendheid met Account en Opsporingsinformatie	*20*
	3.3.2. Frequentie van het contact en de beoordeling van deze frequentie	*21*
	3.3.2 Waardering van Account/Opsporingsinformatie	*23*
3.4	Extra actuele vragen	27
	3.4.1 Medewerkers Belastingdienst regio over werken vanuit het ketenconcept	*27*
	3.4.2 Medewerkers OM over A-, B- en sterzakencommissies	*28*
4.	**Samenvatting en conclusies**	**30**
4.1	FIOD in het algemeen	30
4.2	Teams Opsporing	31
4.3	Teams Account/ Opsporingsinformatie	32
4.4	Extra actuele vragen	33
5.	**Aanbevelingen**	**34**
BIJLAGE 1 Inhoud van de scan		**36**
BIJLAGE 2 Algemeen		**38**
BIJLAGE 3 Opsporing		**42**
BIJLAGE 4 Account/Opsporingsinformatie		**47**
BIJLAGE 5 Extra vragen		**49**

1. Inleiding

Het besef dat binnen de keten toezicht-opsporing-vervolging tot verdergaande samenwerking gekomen moet worden, wordt steeds manifester. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in het middellange termijnplan (MLTP) 2012-2015 van de FIOD de samenwerking één van de drie speerpunten is. Het belang van samenwerking neemt steeds meer toe, omdat het strafrecht steeds vaker zal worden ingezet ter ondersteuning van en in wisselwerking met het toezicht om zo de rechtshandhaving te stimuleren en compliantie te bevorderen.

Het streven te investeren in de samenwerking met de ketenpartners is in lijn met de ambitie het effect van de inspanningen van de FIOD te optimaliseren. In 2009 werd daarom al erkend dat *'door samen te werken met voor de rechtshandhavingketen relevante partners, de effectiviteit van de inspanningen vergroot wordt. Een goede relatie, communicatie en overdracht van relevante producten draagt bij aan versterking van de keten en vergroting van de tevredenheid van de ketenpartners.*' (uit het sturingscontract FIOD 2009).

Om aanknopingspunten te krijgen voor het verder verbeteren van de samenwerking is in 2009 een monitor gestart: de FIOD samenwerkingsscan. Met deze samenwerkingsscan wordt de (indruk van de) professionaliteit van het functioneren van de FIOD gepeild bij de ketenpartners. Er wordt namelijk gestreefd om in afstemming met hen het werkproces te verbeteren. Verbeterpunten, ook vanuit de gedachte dat 'je niet ziek hoeft te zijn, om beter te worden', haalt deze scan naar voren. Daarnaast zorgt een periodieke herhaling ervoor dat veranderingen in tevredenheid, al dan niet als gevolg van gerichte acties hiertoe, inzichtelijk worden.

De ketenpartners die bij dit onderzoek worden betrokken zijn enerzijds toezichthouders: de Belastingdienst, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) en anderzijds het Openbaar Ministerie (OM). Van het OM zijn vooral de handhavingeenheden van het Functioneel Parket (FP) in het onderzoek betrokken. Er zijn daarnaast ook enkele relevante eenheden van het Landelijke Parket benaderd.

Om het oordeel over het werkproces zo genuanceerd mogelijk te maken is er voor gekozen in te zoomen op zowel belangrijke producten als de medewerkers van twee organisatieonderdelen. Het betreft de producten en medewerkers van de teams Opsporing en de teams Account/Opsporingsinformatie. Verder achterhaalt de scan het oordeel over de professionaliteit van de FIOD als geheel.

De resultaten van de eerste monitor zijn weergegeven in het rapport 'Samenwerkingsscan FIOD-ECD 2009: Ervaringen vanuit de Belastingdienst, de AFM, DNB en het OM'. Naar aanleiding van de aanbevelingen in dit rapport hebben alle CT's een aanpakplan geformuleerd ten aanzien van drie onderwerpen. Deze onderwerpen waren: a. het ontwikkelen van innovatief vermogen; b. het verbeteren van de kwaliteit van de PV's en c. het verbeteren van de houding en gedrag van medewerkers in relatie tot de samenwerking met de ketenpartners. In het eerste navolgende jaar gaven de CT's in hun triaalrapportages aan welke inspanningen ze hadden verricht in het kader van hun aanpakplan.

Naast de formulering van de aanpakplannen, zijn er ook diverse bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van de ketenpartners. De uitkomsten van de scan werden hierbij teruggekoppeld en er werd met elkaar van gedachten gewisseld over de invulling van de verbeterpunten.

1870047 00898

Gezien het voornemen de monitor periodiek uit te zetten heeft er in het najaar van 2011 een tweede meting plaatsgevonden. Afgezien van een paar extra actuele vragen, was de samenwerkingsscan 2011 een kopie van die uit 2009. De voorliggende rapportage beschrijft het onderzoek dat in 2011 heeft plaatsgevonden. Omdat het om een tweede meting gaat worden in deze rapportage veranderingen in tevredenheid gepresenteerd. Daarnaast worden nieuwe verbeterpunten aangedragen.

2. Methode

2.1 Procedure

De mate van tevredenheid onder medewerkers van de ketenpartners is door middel van een schriftelijke survey-enquête (kwantitatieve meting) achterhaald.

De doelstelling hierbij was dat alle medewerkers die vanuit hun functie in contact staan met FIOD medewerkers de samenwerkingscan zouden ontvangen. De scans zijn in oktober 2011 op naam via de post verstuurd naar de relevante medewerkers van de Belastingdienst (Regio en Douane). De namen van deze personen waren afkomstig van de overzichten van de Account/OI afdelingen. Deze staan op Fenster en aan alle CT's is voor aanvang gevraagd deze zo 'up to date' mogelijk te maken. De scans voor de medewerkers van de AFM en DNB zijn door [redacted] Account/OI Amsterdam in november verspreid. De verspreiding van de scans onder de medewerkers van de OM/FP hebben alle teamleiders Account/OI verzorgd.

De personen die een samenwerkingscan ontvingen werden gevraagd binnen twee weken de vragenlijst terug te sturen naar de onderzoekster. Bij de scan was een retourenvelop ingesloten. Op de scan is ook aangegeven dat met alle verzamelde gegevens vertrouwelijk wordt omgegaan en dat in de rapportage de gegevens niet zijn te herleiden tot individuele personen. De scan kon verder anoniem worden ingevuld.

2.2 Wie hebben de scan ingevuld bij de toezichthouders?

Van de toezichthoudende organisaties hebben in totaal 58 personen die in contact staan met de FIOD de samenwerkingsscan ingevuld. Hiervan waren 44 werkzaam binnen de Belastingdienst (responsepercentage 57%, (scans ontvangen/uitgezette scans)), 4 personen werken bij de douane (responspercentage 36%), 5 bij de Autoriteit Financiële Markten en eveneens 5 bij de Nederlandsche Bank. De responsepercentages van de AFM en DNB zijn niet vast te stellen aangezien het aantal medewerkers van deze organisaties die samenwerken met de FIOD moeilijker te bepalen bleek. Daarnaast zijn de scans binnen deze organisaties niet aan de betreffende personen op naam uitgedeeld.

Tabel 1 geeft weer welke functies men bekleedt binnen de vier organisaties. In Bijlage 1 wordt in Tabel A weergegeven op wijze de verschillende regio-eenheden van de Belastingdienst in het onderzoek zijn vertegenwoordigd.

1870047 00898

Tabel 1: Respons medewerkers toezichthoudende organisaties naar functie								
	Toezichthouder							
	Belastingdienst		*Douane*		*AFM*		*DNB*	
Functie /Jaar	2009	**2011**	2009	**2011**	2009	**2011**	2009	**2011**
M1-lid	*(10)*	**10**	*(0)*	**2**				
Contactambtenaar	*(11)*	**10**	*(1)*	**2**				
Boete-fraudecoördinator	*(19)*	**22**	*(1)*	**0**				
M2-lid	(0)	**1**	*(2)*	**0**				
informatiemedewerker DIA			*(1)*	**0**				
Manager					*(1)*	**3**		
Bedrijfsanalist							*(0)*	**1**
Jurist					*(1)*	**0**	*(0)*	**1**
Toezichthouder					*(0)*	**2**	*(1)*	**3**
Geen functie opgegeven	(2)	**1**					*(1)*	**0**
Totaal	(43)	**44**	(5)	**4**	*(2)*	**5**	*(2)*	**5**
Responspercentage in 2011		**57%**		**36%**				

2.3 Wie hebben de scan ingevuld bij het OM?

De samenwerkingsscan is onder medewerkers van het FP en relevante delen van het Landelijk Parket verspreid. In totaal hebben 43 personen die in contact staan met de FIOD de samenwerkingsscan ingevuld. Dat zijn aanzienlijk meer dan de 29 medewerkers die in 2009 hebben gereageerd. Tabel 2 geeft weer welke functies men bekleedt en, indien aangegeven, binnen welke handhavingeenheden.

Tabel 2: Respons medewerkers OM naar functie en handhavingeenheid				
Handhavingeenheid	**Functie**			Totaal
	Officier van Justitie	Parketsecretaris	Anders	
Amsterdam	5	4	1	10
Den Bosch	5	2	0	7
Haarlem	0	1	0	1
Haarlem/Alkmaar	0	1	0	1
Haarlem/Schiphol	1	0	0	1
Schiphol	1	1	0	2
Rotterdam	4	4	0	8
Zwolle	3	5	0	8
Landelijk Parket	1	0	0	1
Geen informatie	2	2	0	4
(Totaal '09) Totaal '11	*(14)* **22**	*(13)* **20**	*(2)* **1**	*(29)* **43**
Respons %. voor FP '11 ±[1]:				**60%**

Noot[1] = Bij het OM ligt om het reponsepercentage nog een marge. Bij het FP is een indicatie opgevraagd van aantal Officieren van Justitie en Parketsecretarissen die samenwerken met de FIOD. Echter, de scans voor deze personen zijn vaak niet persoonlijk overhandigd en het is dus niet na te gaan wie daadwerkelijk een scan heeft ontvangen. Daarnaast bleek het (veel beperktere) aantal functionarissen bij het Landelijk Parket dat onder de doelgroep valt moeilijk te bepalen.

Uitgezonderd de Douane zijn er vanuit elke ketenpartner meer samenwerkingsscans teruggestuurd dan twee jaar geleden. Dit bevordert de generaliseerbaarheid van de meningen naar personen in de doelgroep die niet de scans hebben ingevuld. Daarnaast kan op basis van de responsepercentages voor de Belastingdienst en het OM worden geconcludeerd dat de uitkomsten in belangrijke mate het beeld lijken te vertegenwoordigen dat medewerkers van deze ketenpartners hebben over de FIOD en haar functioneren.

Een nadere toelichting over de inhoud en structuur van de samenwerkingsscan staat in Bijlage 1.

1870047 00898

3. Resultaten

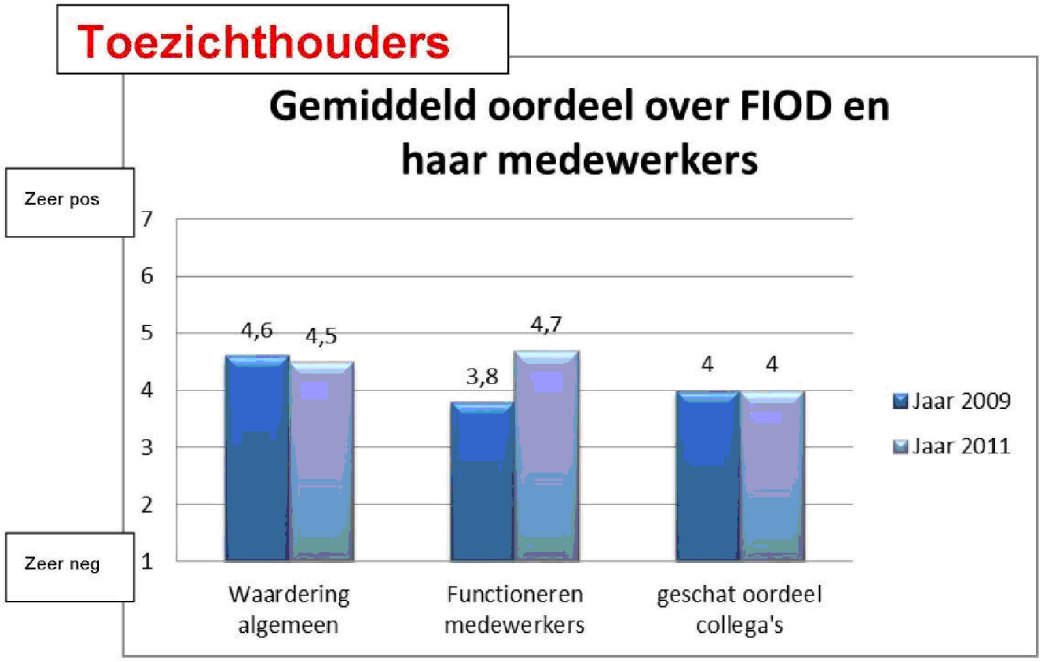
De presentatie van het algemene oordeel over de FIOD vindt eerst plaats. Aansluitend komen de resultaten over de teams Opsporing en Account/Opsporingsinformatie aan bod.

3.1 De ketenpartners over de FIOD

3.1.1 Gemiddelde waarderingen

Het algemene beeld dat de respondenten hebben van de FIOD, haar medewerkers en het oordeel van hun collega's over de FIOD zijn achterhaald met behulp van diverse stellingen (zie Tabellen 3 en 4). De gemiddelde scores van de medewerkers van de toezichthoudende organisaties op deze stellingen worden weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1:



Gemiddeld genomen blijken de medewerkers van de toezichthoudende organisaties een matig positieve waardering te hebben voor de FIOD (M=4,5). De FIOD-medewerkers worden door hen eveneens matig positief gewaardeerd (M=4,7). Daarnaast schatten zij dat het oordeel van hun collega's over de FIOD neutraal is (M=4).

Ten opzichte van 2 jaar geleden is men vooral positiever gaan oordelen over het functioneren van de FIOD-medewerkers. Waren de toezichthouders daar in 2009 gemiddeld 'noch negatief, noch positief' over, in 2011 slaat de balans door naar de positieve kant.

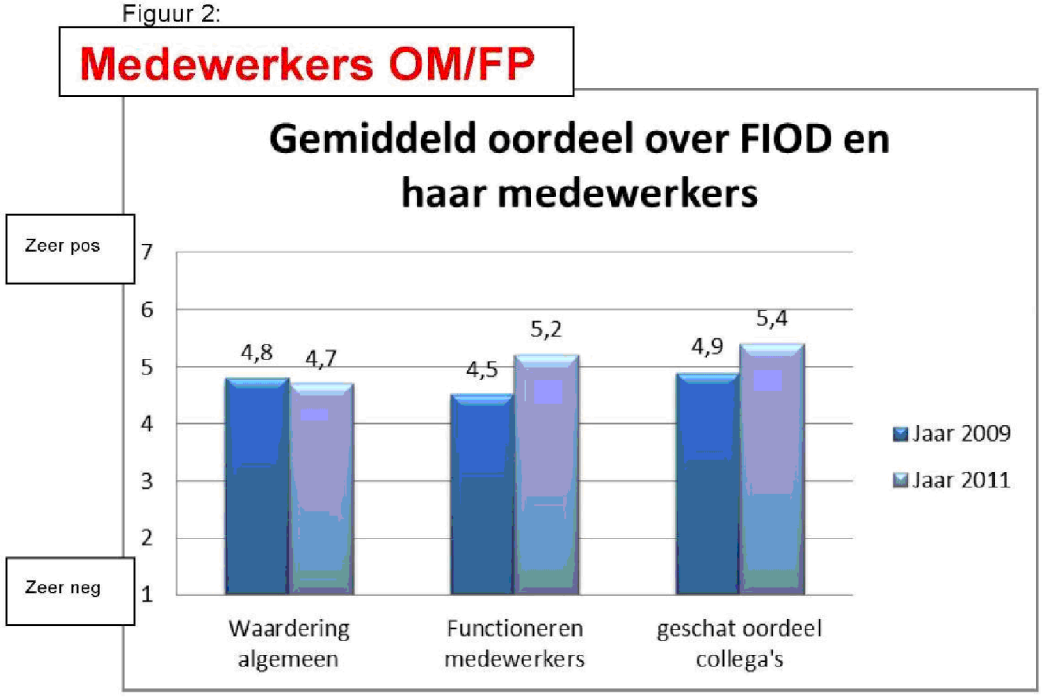
In Bijlage 2, Tabel B worden de gemiddelden per toezichthoudende organisatie weergegeven. Hieruit komt naar voren dat de medewerkers van DNB (M=4,5) en de

Belastingdienst regio (M=4,5) het meest positief oordelen over de FIOD. De medewerkers van de Douane waarderen de FIOD in het algemeen het minst gunstig. Ze zijn noch uitgesproken negatief, noch positief (M=3,9). Dit, terwijl zij in 2009 de FIOD nog een gemiddelde positieve score van '5,2' gaven.

De medewerkers van de FIOD ontvangen de meeste waardering van de medewerkers van de AFM (M=5,1). De medewerkers van de Douane en DNB oordelen over de FIOD-medewerkers relatief het minst positief (beide M=4,4).

De gemiddelde scores van de OM-medewerkers op de stellingen over de FIOD worden weergegeven in Figuur 2.

Figuur 2:



Ook de medewerkers van het OM hebben een licht positief oordeel over onze organisatie. De waardering in het algemeen (M=4,7) komt overeen met dat van de toezichthoudende organisaties. Het oordeel over de FIOD medewerkers is nog positiever (M=5,2). Ook schatten zij in dat hun collega's over het algemeen positief over de FIOD oordelen (M=5,4).

Ten opzichte van 2009 lijken de medewerkers van het OM positiever te oordelen over het functioneren van de FIOD medewerkers. Ook schatten zij deze keer dat hun collega's positiever oordelen over de FIOD.

3.1.2 Waarderingen op kenmerken

De net gepresenteerde scores zijn gemiddelden op een verzameling stellingen. Tabel 3 geeft weer hoe de respondenten op de afzonderlijke stellingen hebben gereageerd.

De kwalificatie waar volgens veel respondenten de FIOD het meest aan voldoet is *betrouwbaarheid*. In 2009 was dit ook al het geval. Tweederde van alle

1870047 00898

toezichthouders en viervijfde van alle medewerkers van het OM vinden deze beschrijving zeker van toepassing op de FIOD (een score van '6' of '7').

Verder valt op dat bijna alle voorgelegde kenmerken in 2011 positiever worden beoordeeld dan in 2009. De enige relatieve achteruitgang tekent zich af bij het oordeel van medewerkers van het OM ten aanzien van de snelheid in opereren. Deze medewerkers zijn in 2011 het relatief iets meer met de stelling eens dat de FIOD een *trage organisatie* is in vergelijking met hun oordeel hierover in 2009. Ze zijn nu gemiddeld genomen met de stelling eerder 'noch mee oneens, noch mee eens' (M_{2011} = 3,7). In 2009 waren ze hier eerder 'niet mee eens' (M_{2009}=3,1)

In 2009 bleek verder dat de FIOD het minst gunstig werd beoordeeld op haar innovatief vermogen. In 2011 is het oordeel hierover onder de toezichthouders nauwelijks veranderd. Zij vinden de stelling dat *de FIOD een innovatieve organisatie is* nog steeds 'noch niet van toepassing, noch van toepassing' (M=4,1). Onder de medewerkers van het OM is het oordeel over het *innovatieve vermogen* bijgetrokken: zij zijn hier nu een stuk positiever over (M=4,9).

Tabel 3: Algemene oordelen over FIOD

In hoeverre zijn volgens u de volgende beschrijvingen van toepassing?:

	Toezichthouders (n= 56)				OM (n= 43)			
De FIOD is een	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
...trage organisatie[1]	4,1	**4,2**	17%	22%	3,1	**3,7**	23%	7%
....innovatieve organisatie	3,9	**4,1**	8%	15%	3,6	**4,9**	9%	9%
...weinig flexibele organisatie[1]	3,9	**4,0**	17%	15%	3,6	**4,0**	14%	16%
...betrouwbare organisatie	5,4	**5,8**	0%	65%	6,0	**6,0**	2%	79%
...doelgerichte organisatie	4,9	**5,3**	0%	45%	5,0	**5,4**	2%	50%
...introverte organisatie[1]	4,6	**4,4**	11%	20%	3,6	**3,7**	14%	9%
...resultaat behalende organisatie	4,8	**4,9**	2%	32%	5,1	**5,3**	2%	54%

Noot [1]: Voor de gemiddelden in de Figuren 1 en 2 zijn de scores op deze stellingen omgecodeerd. Hoe hoger men scoorde, hoe positiever men (na de omcodering) dan oordeelde
Noot 2: M = gemiddelde op 7-puntsschaal waarbij 1 staat voor absoluut niet van toepassing en 7 voor absoluut wel van toepassing'
Noot 3: kleur groen: positief oordeel (4,5 of hoger), kleur rood: negatief oordeel (3,4 of lager); kleur blauw neutraal oordeel (3,5 tot en met 4,4).

De kenmerken waar de FIOD het laagste op lijkt te scoren, en waar dus de meeste winst valt te boeken, zijn voor de toezichthouders nog steeds het *innovatieve vermogen* en de mate waarin naar buiten wordt getreden (*mate van introvertheid*, volgens de toezichthouders). Het *flexibel opereren* van de FIOD scoort het minst gunstig onder de OM respondenten.

In Bijlage 2, Tabel B zijn ook de gemiddelde scores op de stellingen uitgesplitst naar toezichthoudende organisaties. Het laat zien dat het AFM nog het meest gereserveerd, zelfs negatief oordeelt over het innovatieve vermogen van de FIOD (M=3). Andere relatief lagere beoordelingen hebben betrekking op de stelling dat de FIOD een *introverte organisatie* is. Zowel de medewerkers van de Douane (M=5) als de medewerkers van de Belastingdienst (M=4,5) onderkennen dit in enige mate.

De antwoorden op de stellingen die betrekking hebben op de FIOD medewerkers worden samengevat in Tabel 4. Alle beoordeelde kenmerken in beschouwing genomen wordt er gemiddeld genomen noch door de toezichthouders, noch door de medewerkers van het OM expliciet negatief geoordeeld. De FIOD-medewerkers krijgen van beide kanten de meeste waardering voor de mate waarin zij zich *ondersteunend opstellen* en *constructief reageren op kritische opmerkingen*. Dit, terwijl in 2009 de ondersteunende opstelling naar de toezichthoudende organisaties nog één van de verbeterpunten was. De inspanningen hiertoe van de afgelopen twee jaar lijken dus hun vruchten af te werpen.

De toezichthouders beoordelen de FIOD-medewerkers op alle kenmerken iets positiever dan dat ze deden in 2009. De gemiddelde positieve meningen van het OM zijn ten aanzien van een aantal kenmerken ('*aansporingen nodig*', '*half woord genoeg*' en '*mate arrogantie*') in 2011 echter iets afgevlakt. Vooral het idee dat FIOD-medewerkers *aan een half woord genoeg hebben*, lijkt iets minder te worden bevestigd en gaat meer richting 'noch mee oneens, noch mee eens' (M=4,4). Dit is overigens ook het kenmerk dat ook het minst positief wordt beoordeeld door de toezichthouders (M=4,3).

Tabel 4: Oordelen over medewerkers FIOD

In hoeverre zijn volgens u de volgende beschrijvingen van toepassing?:

	Toezichthouders (n=56)				OM (n= 43)			
FIOD medewerkers	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
...hebben veel aansporingen nodig	3,7	**3,4**	31%	7%	3,1	**3,4**	33%	12%
...reageren constructief op kritische opmerkingen	4,6	**4,8**	7%	34%	5,2	**5,3**	0%	40%
...hebben vaak aan een half woord genoeg	4,2	**4,3**	9%	18%	4,7	**4,4**	5%	26%
...stellen zich arrogant op	3,3	**3,3**	36%	7%	1,8	**2,1**	74%	0%
...stellen zich ondersteunend op	4,4	**4,8**	0%	32%	5,7	**5,8**	0%	74%

Noot 1: M = gemiddelde op 7-puntsschaal waarbij 1 staat voor absoluut niet van toepassing en 7 voor absoluut wel van toepassing'
Noot 2: kleur groen: positief oordeel (4,5 of hoger), kleur rood: negatief oordeel (3,4 of lager); kleur blauw neutraal oordeel (3,5 tot en met 4,4).

Op de stellingen over de medewerkers is aansluitend de vraag gesteld in welke mate de respondenten zich verbonden voelen met het werk van de FIOD medewerkers. De afgelopen twee jaar lijkt ook de verbondenheid van de medewerkers van de ketenpartners met het werk van de FIOD toegenomen. Zowel het gemiddelde dat wordt gevonden onder de toezichthouders (M= 5,6) als het gemiddelde van de medewerkers van het OM (M= 6,1) geeft een redelijk sterke verbondenheid weer. Ook het aantal personen dat binnen die groepen aangeven zich zeker verbonden te voelen (een waarde '6' of '7') is behoorlijk groot. Onder de toezichthouders is dit 58% onder de medewerkers (in 2009 was dit 42%) van het OM zelfs 82% (in 2009 was dit 72%).

Tabel 5 geeft de resultaten weer van de schatting die de respondenten hebben gemaakt van het oordeel van hun collega's over de FIOD. De medewerkers van het OM schatten dat hun collega's op alle voorgelegde criteria positief over de FIOD

zullen oordelen. De medewerkers van de toezichthoudende organisaties denken echter dat hun collega's ten aanzien van de *toegankelijkheid* en *samenwerkings-gezindheid* van de FIOD eerder enigszins negatief zullen zijn (beide M=3,3). Deze schatting is de afgelopen jaren iets negatiever geworden.

Tabel 5: Geschatte oordelen van collega's over FIOD

De meeste collega's vinden de FIOD een	Toezichthouders (n=55)		OM (n= 43)	
	2009	**2011**	2009	**2011**
....betrouwbare organisatie	4,8	**4,6**	5,7	**5,6**
....professionele organisatie	4,7	**4,7**	5,7	**5,4**
....toegankelijke organisatie	3,5	**3,3**	5,0	**5,3**
....samenwerkingsgezinde organisatie	3,5	**3,3**	5,1	**5,4**

Noot 1: kleur groen: positief oordeel (4,5 of hoger), kleur rood: negatief oordeel (3,4 of lager); kleur blauw neutraal oordeel (3,5 tot en met 4,4).

Gemiddeld genomen schatten de toezichthouders wel in dat ze positiever oordelen over de FIOD dan hun directe collega's. Op de vraag waar men staat bij deze beoordeling in vergelijking met hun collega's is hun gemiddelde score 4 op een 5-puntsschaal. Ook heeft men het idee dat ze meer contact hebben met de FIOD (M=4,1). Daarnaast achten ze zich aanzienlijk meer op de hoogte van de activiteiten van de FIOD (M=4,5, wederom op een 5-puntsschaal waarbij 5 staat voor 'ik ben absoluut meer op de hoogte').

De medewerkers van het OM schatten over het algemeen dat hun oordeel overeenkomt met dat van hun collega's (het gemiddelde is het dicht bij de neutrale '3' gelegen '3,4'). Men vermoedt wel dat ze iets meer contact hebben met de FIOD (M=3,4). Daarnaast denken ze ook dat ze iets meer op de hoogte zijn van de FIOD activiteiten in vergelijking met hun collega's (M=3,5).

3.1.3 Suggesties voor verbeteringen

Ter afsluiting van het blok met algemene vragen over de FIOD kon men nog suggesties geven om de samenwerking tussen de FIOD en de betreffende ketenpartner te verbeteren. Alle reacties hierop worden weergegeven in Bijlage 2 in de Tabellen C (toezichthouders) en D (OM).

De suggesties die worden gegeven door de toezichthouders kunnen over 6 categorieën worden verdeeld, namelijk:

1. Meer onderlinge zaakspecifieke informatie-uitwisseling
2. Meer onderlinge algemene informatie-uitwisseling
3. Meer samenwerking verschillende organen
4. Suggesties voor het proces bij aanmelding
5. Suggesties voor FIOD medewerkers
6. Diverse

De 21 opmerkingen die de medewerkers van het OM in dit kader maken, hebben vooral betrekking op:

1. Overlegstructuren / meer contact
2. Afspraken in het opsporingsproces
3. De FIOD Organisatie
4. Het werkproces van de FIOD

3.2 De ketenpartners over de teams Opsporing

3.2.1 Bekendheid met Opsporing

Alle respondenten zijn gevraagd aan te geven hoe bekend zij zichzelf achten met de activiteiten van Opsporing. Tabel 6 geeft hiervan de uitkomsten weer. Het blijkt dat de overgrote meerderheid van zowel de toezichthoudende organisaties (68%) als het OM (88%) zich goed bekend acht met de activiteiten van de teams Opsporing. Deze percentages komen overeen met de percentages die in 2009 zijn gevonden. Toen gaf 71% van de toezichthouders en 83% van de OM-respondenten aan goed bekend te zijn met de opsporingsactiviteiten. Net als twee jaar geleden acht ook nu géén van de bevraagde personen zich er niet mee bekend.

Tabel 6: Mate van bekendheid met de activiteiten van de opsporing

	Niet mee bekend	Enigszins mee bekend	Redelijk mee bekend	Goed mee bekend
Toezichthouders	-	7%	26%	67%
OM	-	2%	9%	88%

De respondenten is vervolgens de vraag voorgelegd of men vindt dat men voldoende op de hoogte is van de activiteiten van Opsporing of dat men hier juist meer over zou willen weten. Deze vraag kon worden beantwoord op een 3-puntsschaal waarbij 1 'voldoende op de hoogte' betekende, 2 'iets meer willen weten' en 3 'veel meer willen weten'.

Een meerderheid van zowel de toezichthouders als de medewerkers van het OM vinden over het algemeen dat zij voldoende op de hoogte zijn (bij toezicht 52%, bij het OM 79%). Toch wil nog bijna 36% van de toezichthouders 'iets meer' en 10% 'veel meer' over de activiteiten van de opsporing weten. Van de OM respondenten wil 15% 'iets' tot 'veel meer' weten. In vergelijking met 2009 is de behoefte bij de toezichthouders aan meer kennis vergroot. Toen wilde 29% 'iets' tot 'veel meer' weten over de activiteiten. Nu ligt dat percentage op 46%. Bij het OM is de behoefte aan 'iets' tot 'veel' meer informatie over opsporingsactiviteiten juist gedaald van 20% naar 15%

3.2.2. Frequentie van het contact en de beoordeling van deze frequentie

Tabel 7 geeft aan hoe regelmatig respondenten contact hebben met iemand van opsporing.

Tabel 7: Mate van contact met medewerkers van Opsporing?

	vrijwel dagelijks	1 of meerdere keren per week	1 of meerdere keren per maand	hooguit 1 of enkele keren per jaar	nooit
Toezichthouders	5%	12%	40%	35%	8%
OM	51%	33%	16%	-	-

1870047 00898

Ten opzichte van 2009 lijkt de mate van contact tussen een medewerker van Opsporing enerzijds en toezichthouders en OM-medewerkers anderzijds te zijn toegenomen. Had niemand van de respondenten van de toezichthoudende organisaties twee jaar geleden dagelijks contact met opsporingsmedewerkers, in 2011 heeft 5% van de respondenten dit wel. Verder heeft van de toezichthouders in 2011 17% minimaal één of meerdere keren per week contact met de iemand van opsporing. Twee jaar geleden gold dat 'nog maar' voor 4% van de respondenten. Onder de OM-respondenten had twee jaar geleden nog 7% 'hooguit 1 of enkele keren per jaar' en 3% 'nooit' contact met een medewerker van opsporing. Nu spreken alle respondenten minimaal '1 keer of meerdere keren per maand' een lid van een opsporingsteam. Voor 84% is dat zelfs '1 of meerdere keren per week'. In 2009 had 72% '1 of meerdere keren per week' met een opsporingsmedewerker contact.

Er is eveneens gevraagd of men de frequentie van het contact als voldoende ervaart. Deze vraag kon eveneens op een vijf-puntsschaal worden beantwoord waarbij '1' stond voor absoluut onvoldoende, '3' voor noch onvoldoende, noch voldoende en '5' voor absoluut voldoende. Achttien procent vindt de frequentie (absoluut) onvoldoende terwijl 67% het als (absoluut) voldoende ervaart. Deze percentages komen overeen met die uit 2009. Toen gaf 20% van de toezichthouders aan de mate van contact als (absoluut) onvoldoende te ervaren en 69% als (absoluut) voldoende. De overgrote meerderheid van de medewerkers van het OM vindt de frequentie van het contact gemiddeld genomen voldoende (98%). In 2009 was dit percentage vergelijkbaar, namelijk 93%.

3.2.3 Waardering van Opsporing

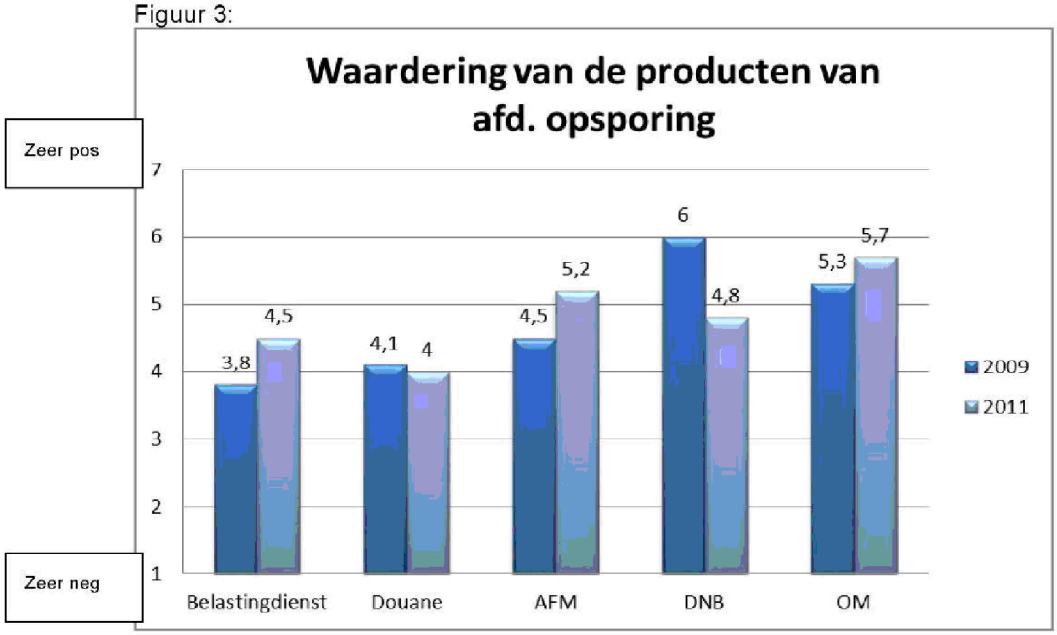
Om de teams opsporing te evalueren zijn aan de respondenten die in contact staan met Opsporing en/of Account/Opsporingsinformatie concrete 'producten' en 'kwalificaties van FIOD medewerkers' ter beoordeling voorgelegd.

Van de beoordelingen van alle producten enerzijds en alle kwalificaties anderzijds is voor elke respondent één waardering voor de producten en één waardering voor de FIOD-medewerkers gemaakt. Figuur 3 vat de gemiddelden van de productwaarderingen per ketenpartner samen.

In Figuur 3 valt op dat het OM de producten van de opsporing het meest positief beoordeeld (M=5,7) gevolgd door het AFM (M=5,2). De medewerkers van de Douane zijn het minst positief. Hun gemiddelde oordeel over de producten van opsporing komt uit op 'noch negatief / noch positief'(M=4).

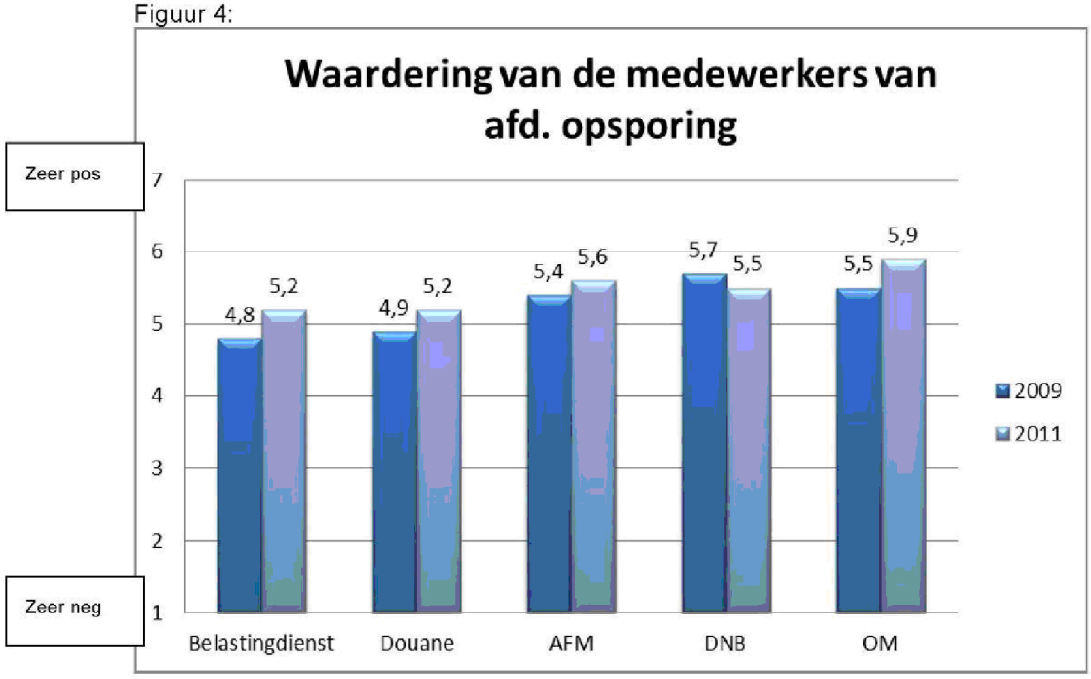
In vergelijking met twee jaar geleden zijn vooral de oordelen van de medewerkers van de Belastingdienst regio en van het AFM gunstiger geworden (beide zijn 0,8 punten gestegen). Ook medewerkers van het OM lijken iets tevredener over wat zij van de opsporingsmedewerkers ontvangen. De gemiddelde mening van de medewerkers van de Douane over de opsporingsproducten lijkt ten opzichte van 2009 niet echt veranderd. Hoewel het nog steeds een positieve gemiddelde score oplevert, lijkt men alleen bij DNB iets minder enthousiast in vergelijking met de eerste meting. De score van de DNB was in 2009 echter gebaseerd op de mening van één medewerker. Aangezien in deze scan meer meningen zijn opgenomen, weerspiegelt de huidige score waarschijnlijk meer realistisch het algemene beeld dat men bij DNB heeft van de opsporingsproducten.

Figuur 3:



Figuur 4 toont per ketenpartner de gemiddelde waarderingen van de medewerkers Opsporing.

Figuur 4:



Het oordeel dat men heeft over het functioneren van de medewerkers opsporing is onder de medewerkers van alle ketenpartners positief (alle scores zijn in 2011 minimaal een 5,2). Ook hier zijn de medewerkers van het OM het meest positief (M=5,9) gevolgd door de medewerkers van de AFM (M=5,6).

In vergelijking met twee jaar geleden lijken medewerkers van 4 van de 5 ketenpartners iets positiever te oordelen. Alleen onder de medewerkers van de DNB is deze trend niet waarneembaar.

In de volgende twee paragrafen komen de waarderingen op de afzonderlijke 'producten' en 'kwalificaties' aan bod. Ze zullen worden uitgesplitst naar toezichthoudende organisatie en het OM.

3.2.3.1 De producten van de opsporing

Toezichthoudende organisaties
In Tabel 8 worden de gemiddelde scores per 'opsporingsproduct' gepresenteerd. De *zinvolheid van de verzoeken voor aanvullende informatie* wordt gemiddeld het meest positief beoordeeld (M=5,5). De *mate waarin het verstrijken van de termijnen door de medewerkers in de gaten wordt gehouden* (M=3,7) en *de mate waarin er informatie wordt gegeven over de voortgang van de onderzoeken krijgen relatief de minst gunstigste scores* (M=3,8). Gezien deze lage scores en het feit dat 87% van de respondenten duidelijk aangeeft informatie over de voortgang te willen ontvangen, lijkt op deze twee punten (verdere) verbetering gewenst.

Ten opzichte van twee jaar geleden is men over vier van de vijf 'producten' positiever gaan oordelen. Ten aanzien van het vijfde 'product', *de wijze waarop medewerkers opsporing om aanvullende informatie vraagt*, is men gemiddeld genomen niet anders gaan denken (M=3,3). De scores per toezichthoudende organisatie staan in Bijlage 3, Tabel E.

Tabel 8: De medewerkers van toezichthoudende organisaties over producten opsporing (n=38-47).

In hoeverre zijn de volgende beschrijvingen van toepassing?	M 2009	**M 2011**	% neg (1 en 2)	% pos (6 en 7)
1a. Medewerkers opsporing geven informatie over de voortgang in de opsporingsonderzoeken	3,5	**3,8**	14%	14%
(1b.Het is wenselijk dat medewerkers opsporingsinformatie geven over de voortgang in de opsporingsonderzoeken)	6,3	**6,4**	0%	87%
2. De verzoeken die medewerkers opsporing doen voor aanvullende informatie zijn over het algemeen zinvol	5,3	**5,5**	0%	63%
3. De wijze waarop medewerkers opsporing een verzoek om aanvullende informatie doen, wekt geregeld irritatie op	3,3	**3,3**	37%	3%
4a. Medewerkers opsporing geven relevante informatie ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen	4,2	**4,5**	11%	26%
(4b.Het is wenselijk dat medewerkers opsporingsinformatie geven ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen)	6,4	**6,6**	0%	90%
5. Het verstrijken van de termijnen wordt over het algemeen goed in de gaten gehouden door de medewerkers opsporing	3,1	**3,7**	13%	11%

Noot 1: de vragen 3, 4, 4b en 5 Zijn niet voorgelegd aan de medewerkers van AFM en DNB.
Noot 2: vraag 3 is voor de algemene score omgecodeerd
Noot 3: kleur groen: positief oordeel (4,5 of hoger), kleur rood: negatief oordeel (3,4 of lager); kleur blauw neutraal oordeel (3,5 tot en met 4,4).

Met betrekking tot een aantal 'producten' zijn aan de respondenten suggesties gevraagd die kunnen leiden tot een verbetering. Op de vraag aan de toezichthouders hoe de informatieverstrekking kan worden verbeterd zijn

verschillende ideeën naar voren gebracht. De wens aan *meer structurele terugkoppeling* van informatie wordt meerdere keren genoemd. Medewerkers van het AFM vragen eveneens om een *frequentere update* van de voortgang van de onderzoeken. Zie voor alle suggesties het overzicht in Tabel F in Bijlage 3.

Ook zijn er suggesties gevraagd voor de informatieverzoeken ten behoeve van het onderzoek. Dit leidde tot 14 opmerkingen. Vier toezichthouders gaven aan dat de informatieverzoeken over het algemeen goed zijn geregeld. Drie personen suggereerden echter dat het van belang is dat deze *verzoeken via de BFC'ers* worden gedaan. De overige suggesties staan in Bijlage 3, Tabel H.

OM
Tabel 9 toont de gemiddelde waarderingen per 'opsporingsproduct', zoals ze zijn gevonden onder de respondenten van het OM. De medewerkers van het OM lijken behoorlijk tevreden over de volledigheid van de informatie die ze krijgen gedurende het onderzoek (M=5,7). De meeste winst lijkt nu nog behaald te kunnen worden in gerichtheid en leesbaarheid van de PV's (M=4,7 en M= 4,9) .

De afgelopen 2 jaar zijn de beoordelingen van alle vijf 'producten' overigens positiever geworden. In 2009 waren er nog drie 'producten' met een gemiddelde score van 'noch negatief, noch positief''. De *PV's mochten beter en meer 'to the point' worden geformuleerd* en de *beschrijving van de bestanddelen van de strafbare feiten* konden toen volledige. Ook deze drie 'producten' worden in 2011 voorzichtig positief gewaardeerd (M>4,7).

Tabel 9: De medewerkers van het OM over producten opsporing (n=40)

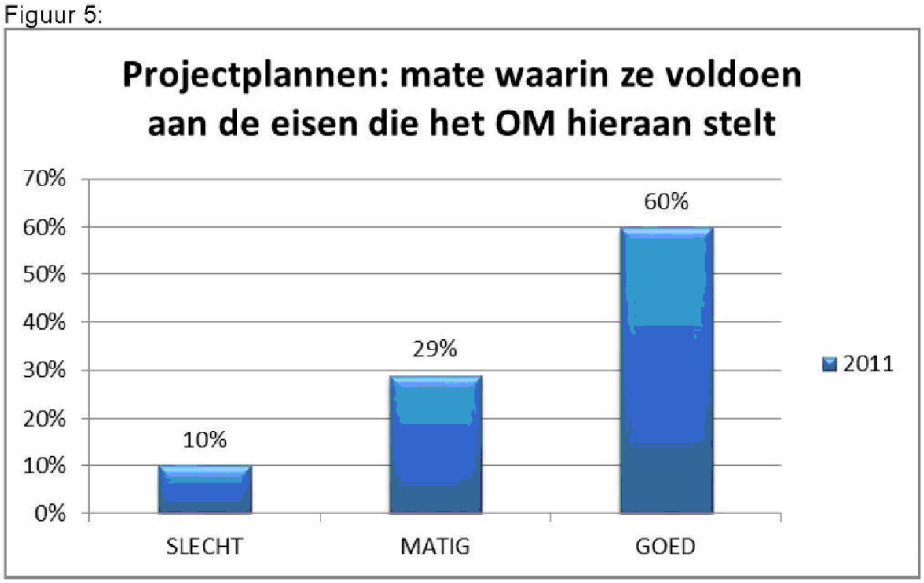
In hoeverre zijn de volgende beschrijvingen van toepassing?	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
Informatieverstrekking gedurende het onderzoek is volledig	5,1	**5,7**	0%	60%
Informatieverstrekking gedurende het onderzoek is op tijd	4,9	**5,5**	0%	55%
PV's hebben een goede opbouw	4,5	**5,2**	0%	48%
PV's zijn 'to the point'	3,7	**4,7**	3%	25%
PV's zijn goed geformuleerd	4,1	**4,9**	5%	35%
Bestanddelen strafbare feit(en) in de PV's zijn volledig	4,2	**5,1**	5%	50%

Een extra vraag die dit keer is gesteld betrof de projectplannen. De medewerkers van het OM is gevraagd aan te geven in welke mate de toegezonden projectplannen voldoen aan de eisen die men hieraan stelt. In percentages kon worden aangegeven hoeveel projectplannen 'slecht' aan de eisen voldoen, hoeveel 'matig' en hoeveel 'goed'. Figuur 5 toont de gevonden gemiddelden.

Een meerderheid van de toegezonden projectplannen wordt als goed beoordeeld (60% van de plannen). Een redelijk deel blijkt echter ook matig (29%) of slecht (10%) aan de OM-eisen te voldoen. Vanuit één HHE wordt hieraan de gezamenlijke constatering toegevoegd dat projectplannen vaak ook geschreven worden door BFC-ers. Projectplannen, welke later dienen als basis voor het rechercheplan. Omdat de verdediging zich steeds vaker richt op de rechtmatigheid van de aanvang van het onderzoek, adviseren ze meer aandacht te geven aan deze voorfase. Het voorkomt wellicht tijdsverlies in de zittingsfase, die bijvoorbeeld ontstaan door

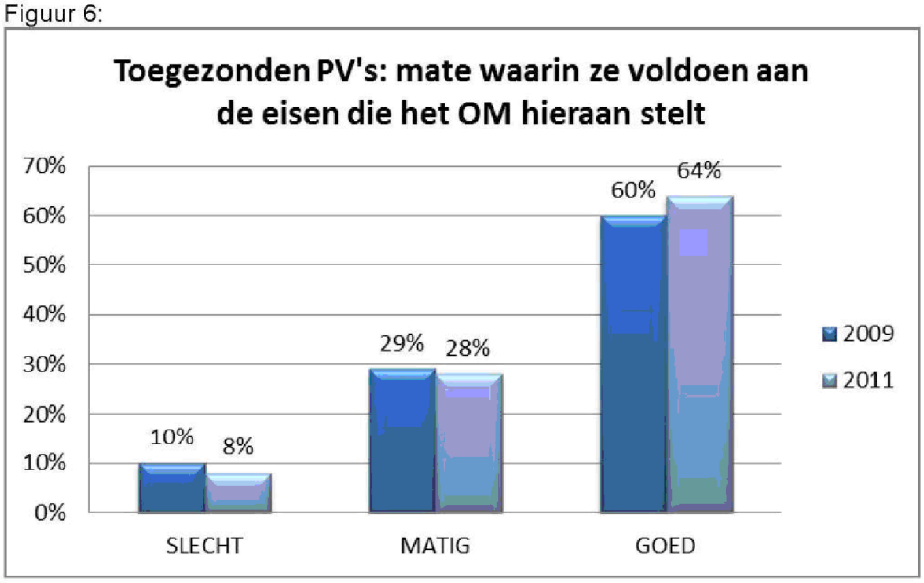
terugverwijzigingen naar RC's om belasting- en opsporingsambtenaren over de aanvang te horen. Aanbevolen wordt om al in het uiteindelijke PV aan de overdracht de nodige aandacht te schenken.

Figuur 5:



Een vergelijkbare vraag is voorgelegd over de ingezonden PV's. Deze vraag was ook in de samenwerkingsscan van 2009 opgenomen. In Figuur 6 worden de gemiddelden gepresenteerd van de mate waarin de PV's aan de eisen voldoen die het OM hieraan stelt.

Figuur 6:



De meerderheid van de PV's die bij het OM binnen komen blijken goed aan de daarvoor gestelde eisen te voldoen (64%). Er blijkt hierin echter nauwelijks een verbetering te zijn ten opzichte van twee jaar geleden. Nog steeds is ongeveer 36% van de PV's voor verbetering vatbaar.

Op de open vraag hoe de informatieverstrekking gedurende het onderzoek kan worden verbeterd worden 20 suggesties gegeven (zie Bijlage 3, Tabel I). Net als

twee jaar geleden had de grootste categorie opmerkingen betrekking op de behoefte aan sneller en meer tussentijds contact. Het vergoten van de betrokkenheid gedurende het onderzoek blijkt eveneens een belangrijk item in dit kader.

Ook is de medewerkers van het OM gevraagd suggesties te geven voor de verbetering van de PV's (zie Bijlage 3, Tabel J). De opmerkingen van 27 OM-medewerkers zijn te plaatsen in vier categorieën. De grootste categorie bevat suggesties voor de *structuur en formuleringen* in het PV. De suggesties van de tweede categorie zijn meer inhoudelijk van aard. Deze richten zich meer op de *onderbouwing van de delicten*. In de derde categorie zitten onder andere vijf suggesties die de wens aan *meer interne kwaliteitscontrole binnen de FIOD* weerspiegelen. De vierde categorie bevat suggesties voor de *afstemming tussen de opsporingsmedewerkers en het OM*.

Verder kon men nog ideeën toevoegen ten aanzien van een betere waargave van de bestanddelen van de strafbare feit(en) in de PV's. Van de negentien suggesties hebben verschillende betrekking op de wens aan een *meer doordachte onderbouwing van de delicten*. Het uitleggen waarom bepaald bewijs onder een bepaald bestanddeel wordt geschaard is hier een voorbeeld van. Ook de wens voor *minder uitgebreide PV's* wordt meerdere keren als suggestie naar voren gebracht (zie voor alle suggesties: Bijlage 3, Tabel K).

3.2.3.2 De opsporingmedewerkers

In Tabel 10 worden de gemiddelde waarderingen gepresenteerd over de opsporingsmedewerkers op de verschillende kwalificaties.

Tabel 10: Indrukken over de medewerkers Opsporing

		Toezichthouders (n=46)				OM (n=40)		
Opsporingsmedewerkers zijn.....	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
... deskundig	5,2	**5,5**	2%	63%	5,2	**5,9**	0	73%
... professioneel	5,3	**5,6**	0%	59%	5,3	**5,8**	0	65%
... communicatief	4,2	**4,7**	4%	28%	5,2	**5,8**	0	70%
....toegankelijk	4,8	**5,2**	4%	46%	5,8	**6,1**	0	80%
...op de hoogte van mijn wensen als samenwerkingspartner	4,3	**4,7**	7%	33%	5,1	**5,6**	0	58%
Opsporingsmedewerkers komen afspraken na	4,9	**5,4**	0%	54%	5,4	**5,8**	0	78%
Het contact met opsporingsmedewerkers is prettig	5,3	**5,8**	2%	76%	6,2	**6,4**	0	90%

Bij de toezichthoudende organisaties worden de opsporingsmedewerkers gemiddeld genomen op alle kenmerken (licht) positief beoordeeld. De gemiddelden blijken ook allemaal te zijn verbeterd ten opzichte van twee jaar geleden. Wat men gemiddeld het beste waardeert en wat relatief het minste komt overeen met de waarderingen in 2009. Ook nu is men het meest te spreken over het feit dat het *contact prettig* is (M=5,8), de *opsporingsmedewerkers professioneel* overkomen (M=5,6) en

1870047 00898

deskundig lijken (M=5,5). Relatief het minst gunstig beoordeeld, maar nog altijd eerder positief dan negatief, zijn de kwalificaties *'communicatief'* en '*op de hoogte van mijn wensen als samenwerkingspartner*' (beide M=4,7). De gemiddelden per toezichthoudende organisatie worden weergegeven in Bijlage 3, Tabel G.

Ook de gemiddelde oordelen van de medewerkers van het OM over de opsporingmedewerkers zijn ten aanzien van alle kwalificaties positief en zijn ten opzichte van de meting in 2009 verbeterd. Dat het *contact met de opsporingsmedewerkers prettig verloopt* wordt door de OM-medewerkers, net als door de toezichthouders, het meest gunstig gewaardeerd. Over het geheel genomen oordelen de medewerkers van het OM gemiddeld nog iets gunstiger over de opsporingsmedewerkers dan de medewerkers van de toezichthoudende organisaties.

Overigens wordt vanuit één handhavingeenheid van het FP aangegeven dat de FP medewerkers aldaar overwegend tevreden zijn, maar wel verschillen in individuele kwaliteiten van de diverse teams en opsporingsambtenaren signaleren. In hun ogen verschilt de kwaliteit in bondigheid, zakelijkheid en doelgerichtheid nogal eens zodat het lastig is over de vragen over de opsporingsmedewerkers een generaliserend antwoord te geven. Ook worden door hen verschillen in professionaliteit, gedrevenheid en communicatieve vaardigheden geconstateerd.

3.3 De ketenpartners over de teams Account/Opsporingsinformatie

3.3.1 Bekendheid met Account en Opsporingsinformatie

Alle respondenten zijn gevraagd aan te geven hoe bekend zij zichzelf vinden met de activiteiten van Account enerzijds en Opsporingsinformatie anderzijds. Tabel 11 toont de uitkomsten voor Account.

Tabel 11: Mate van bekendheid met de activiteiten van Account?

	Niet mee bekend	Enigszins mee bekend	Redelijk mee bekend	Goed mee bekend
Toezichthouders	2%	7%	28%	64%
OM	19%	21%	32%	26%

Het blijkt dat een grote meerderheid van de toezichthoudende organisaties (64%) zich 'goed bekend' acht met de activiteiten van Account. Het percentage personen bij het OM dat zich 'goed bekend' voelt met Account ligt aanzienlijk lager (26%). In vergelijking met twee jaar geleden lijkt de bekendheid onder de medewerkers van de ketenpartners afgenomen. In 2009 had namelijk 75% (toezichthouders) en 41% (OM) het gevoel 'goed bekend' te zijn met de activiteiten. Ook waren er in 2009 geen personen die aangaven 'niet bekend' te zijn met de activiteiten van Account. Nu is dat voor respectievelijk 2% en 19% van de personen wel het geval.

De vraag die vervolgens werd voorgelegd, achterhaalde of men vindt dat men voldoende op de hoogte is van de activiteiten van Account. Hierbij kon men kiezen uit de antwoordmogelijkheden: 'voldoende op de hoogte', 'iets meer willen weten', 'veel meer willen weten' en 'weet niet'. Van de medewerkers van de

toezichthoudende organisaties acht een meerderheid zich hiervan voldoende op de hoogte (77%). Een veel kleiner deel (18%) wilde 'iets meer' weten over de account-activiteiten.

Onder de OM-medewerkers lijkt de behoefte aan kennis over Account veel groter. Dertig procent acht zich 'voldoende op de hoogte' van de activiteiten, maar een veel groter deel zou hierover graag 'iets meer' (35%) of 'veel meer' (26%) willen weten.

Tabel 12 geeft de mate van bekendheid met de activiteiten van Opsporingsinformatie weer. De bekendheid met Opsporingsinformatie ligt zowel bij de toezichthouders als bij de medewerkers van het OM een stuk lager in vergelijking met wat men van Opsporing of Account denkt te weten. Toch heeft in beide organisaties nog een behoorlijk deel het idee dat men (minimaal) redelijk bekend is met de activiteiten: respectievelijk 67% (toezicht) en 50% (OM). Ook in dit geval lijkt de kennis over Opsporingsinformatie gedaald ten opzichte van het kennisniveau uit 2009. Toen voelde geen één toezichthouder en 'slechts' 7% van de OM-medewerkers zich 'niet bekend' met de activiteiten van opsporingsinformatie, in 2011 ervaren respectievelijk 2% (Toezicht) en 29% (OM) zich hiermee onbekend. Overigens wordt vanuit één handhavingseenheid van het FP wel aangegeven dat men bij het beantwoorden van de vragen over de bekendheid met Opsporingsinformatie met name (ten onrechte) de CIE voor ogen heeft genomen.

Tabel 12: Mate van bekendheid met de activiteiten van Opsporingsinformatie?

	Niet mee bekend	Enigszins mee bekend	Redelijk mee bekend	Goed mee bekend
Toezichthouders	2%	33%	35%	31%
OM	29%	21%	26%	24%

Op de vervolgvraag of men meer over de OI-activiteiten wil weten, blijkt dat de afwezigheid van kennis over opsporingsinformatie als een gemis wordt ervaren. De behoefte aan meer informatie over deze afdeling blijkt namelijk aanwezig. Onder de toezichthouders zou 37% toch graag 'iets meer' informatie hierover willen hebben en nog eens 35% 'veel meer'. Onder de OM-medewerkers acht 19% zich voldoende op de hoogte, maar zou 41% 'iets meer' informatie over de activiteiten van Opsporingsinformatie willen hebben en 16% 'veel meer'.

3.3.2. Frequentie van het contact en de beoordeling van deze frequentie

Tabel 13 geeft aan hoe geregeld de respondenten contact hebben met een medewerker van Account of van Opsporingsinformatie.

Het blijkt dat de contacten tussen de toezichthouders en de medewerkers van account sinds 2009 zijn afgenomen. Geeft nu 33% van de toezichthouders aan '1 of meerdere keren per week' contact te hebben met Account, twee jaar was dat 45%. Ook het contact tussen medewerkers van het OM en Account lijkt de afgelopen twee jaar te zijn afgenomen. In 2011 geeft 64% aan 'hooguit 1 of enkele keren per jaar' contact te hebben met accountmedewerkers, terwijl dit percentage in 2009 veel lager lag, namelijk 37%. In 2009 had 56% 'één of meerdere keren' per maand contact met Account.

Tabel 13: Mate van contact met medewerkers van Account.					
	Vrijwel dagelijks	1 of meerdere keren per week	1 of meerdere keren per maand	hooguit 1 of enkele keren per jaar	nooit
Toezichthouders	7%	33%	37%	19%	4%
OM	2%	7%	26%	33%	31%

Er is eveneens gevraagd of men de frequentie van het contact als voldoende ervaart. Deze vraag kon op een 5-puntsschaal worden beantwoord waarbij '1' stond voor 'absoluut onvoldoende', '3' voor 'noch onvoldoende, noch voldoende' en '5' voor 'absoluut voldoende'. Van de toezichthouders geeft 86% aan dat ze de mate van contact met Account als (absoluut) voldoende ervaart. In 2009 gold dit voor 92%. Bij de medewerkers van het OM ligt het percentage dat de mate van contact als (absoluut) voldoende ervaart iets lager, namelijk op 59%. Dit verschilt niet veel met het percentage uit 2009. Toen lag dat percentage op 61%. In 2011 ervaart 11% van de OM-medewerkers de mate van contact als (absoluut) onvoldoende.

Tabel 14 toont hoe regelmatig de respondenten contact hebben met een medewerker van Opsporingsinformatie. Zowel van de toezichthouders als van de OM-medewerkers hebben de meeste personen 'hooguit één of enkele keren per jaar' contact met OI-medewerkers (respectievelijk 42% en 38%). De mate van contact van medewerkers OI met medewerkers van de verschillende ketenpartners blijkt de afgelopen twee jaar wel te zijn afgenomen.

Tabel 14: Mate van contact met medewerkers van Opsporingsinformatie.					
	Vrijwel dagelijks	één of meerdere keren per week	één of meerdere keren per maand	hooguit één of enkele keren per jaar	nooit
Toezichthouders	-	5%	20%	41%	34%
OM	2	5%	17%	38%	38%

Gaf in 2009 22% van de toezichthouders aan 'nooit' contact te hebben met medewerkers van Opsporingsinformatie, in 2011 is dit percentage gestegen naar 34%. In 2009 gaf ook 53% van deze groep aan 'hooguit één of enkele keren per jaar' contact met OI-medewerkers te hebben, terwijl dit aantal in 2011 gedaald is naar 42%. Een vergelijkbare ontwikkeling wordt waargenomen bij het OM. Ook hier is het aantal medewerkers dat 'nooit' contact heeft met OI-medewerkers gestegen (van 31% naar 38%). Daarnaast zijn er aanzienlijk minder OM-medewerkers die aangeven 'één of meerdere keren per maand' contact te hebben met medewerkers-OI (van 38% in 2009 naar 17% in 2011).

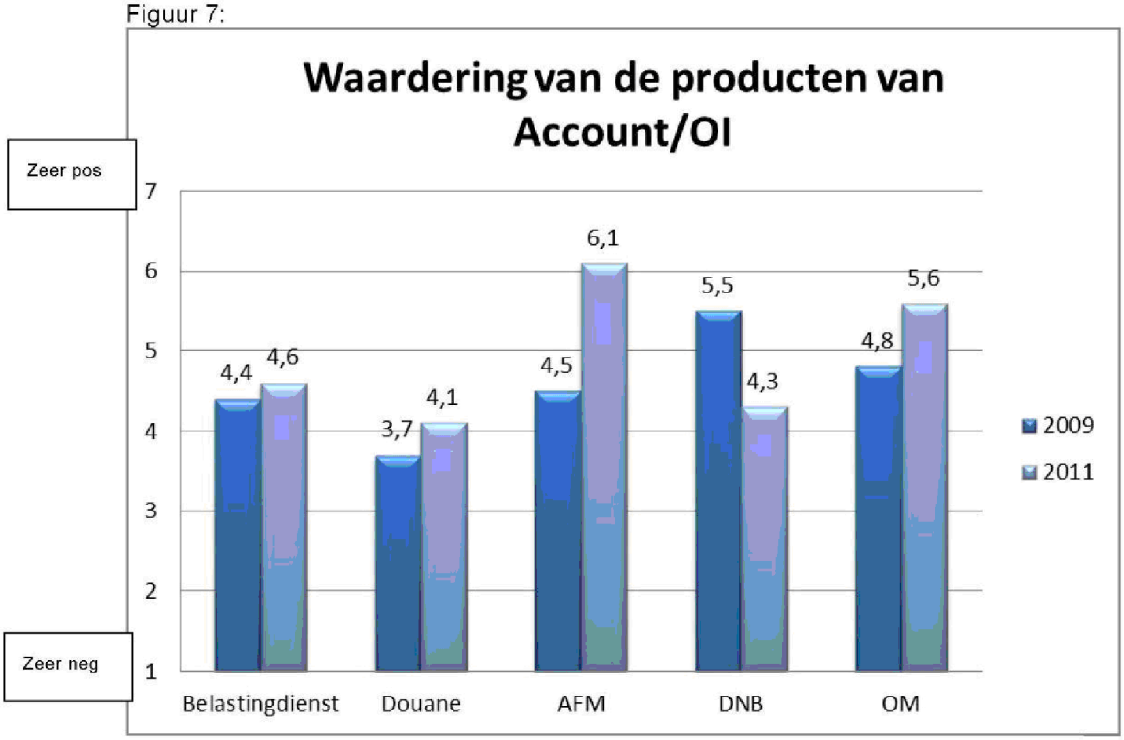
Een groot deel van de respondenten waarderen de frequentie van de contacten met Opsporingsinformatie, namelijk 46% (Toezichthouders) en 54% (OM). Vooral onder de toezichthouders is hierover echter ook een deel expliciet ontevreden. Ten opzichte van 2009 lijken dit er ook meer te zijn. Onder de toezichthouders ervaart 23% het als (absoluut) onvoldoende. In 2009 beoordeelde 14% dit nog als (absoluut) onvoldoende. Van de medewerkers van het OM ervaart 9% het als (absoluut) onvoldoende. In 2009 was dit ook 9%.

3.3.2 Waardering van Account/Opsporingsinformatie

Om de teams Account/Opsporingsinformatie te evalueren zijn aan de respondenten die regelmatig in contact staan met medewerkers van Account/OI concrete 'producten' en 'kwalificaties' van de medewerkers ter beoordeling voorgelegd. Uiteindelijk hebben 47 medewerkers van de toezichthoudende organisaties en 8 van het OM deze vragen beantwoord. De medewerkers van de toezichthoudende organisaties evalueerden 5 (Belastingdienst) of 2 'producten' (AFM, DNB); het OM 3. Alle respondenten beoordeelden dezelfde 7 'kwalificaties' van de medewerkers.

Van alle beoordelingen is ook hier een gemiddelde waardering van de 'producten' en gemiddelde waardering van de medewerkers gemaakt. Figuur 7 toont per ketenpartner de waarderingen voor de 'producten'.

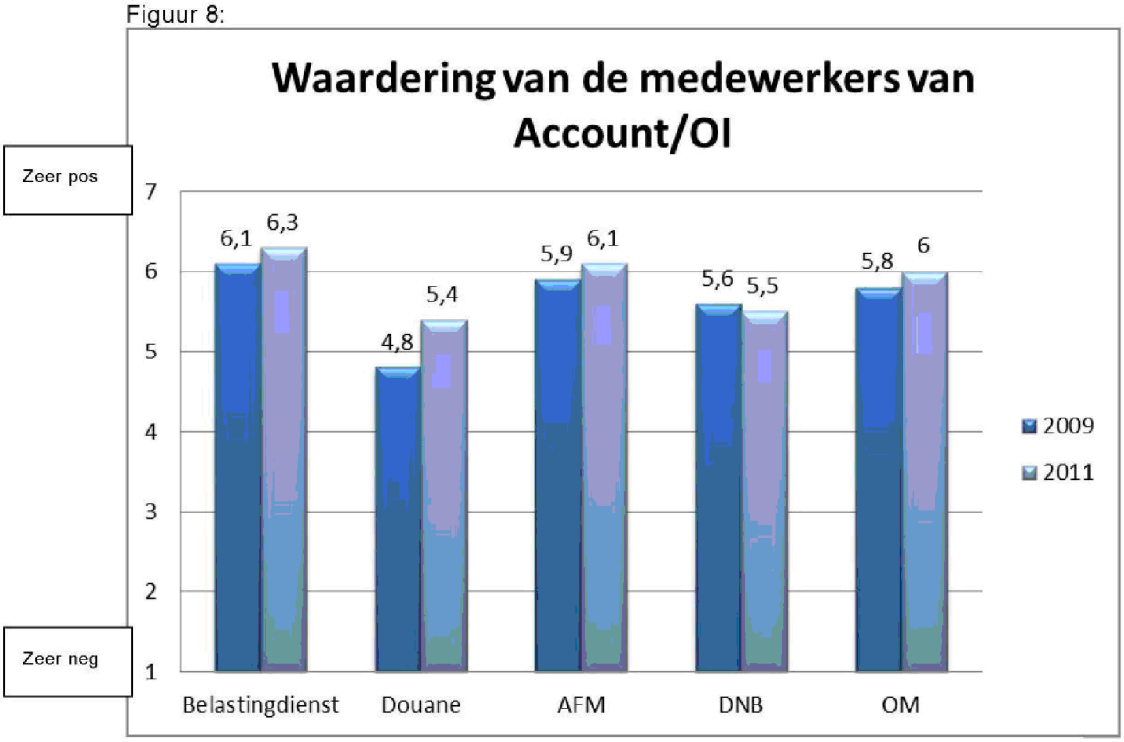
Figuur 7:



Waren in 2009 van 3 ketenpartners de medewerkers gemiddeld genomen eerder 'neutraal' en niet uitgesproken positief over de producten van Account/OI, in 2011 zijn dit er 2, namelijk de medewerkers van de Douane (M=4,1) en bij de DNB (M=4,3). Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het gemiddelde van DNB deze keer bepaald is op basis van de beoordelingen van 2 DNB medewerkers. Dit kleine aantal kan snel voor schommelingen in het gemiddelde zorgen. De gemiddelde waarderingen van de medewerkers van de andere ketenpartners liggen nu boven de '4,6'. Vooral de medewerkers van het AFM oordelen uitgesproken positief over de Account/OI-producten (M=6.1). Verder valt op dat bij 4 van de 5 ketenpartners de waarderingen ten opzichte 2009 (iets) zijn verbeterd.

Figuur 8 presenteert per ketenpartner de gemiddelde waarderingen voor de 'kwalificaties' van de medewerkers.

Figuur 8:



In 2009 waren de gemiddelde waarderingen van de 'kwalificaties' van de Account/OI medewerkers al (licht) positief (M>4,8), maar in 2011 zijn deze bij alle ketenpartners nog (iets) positiever geworden (M>5,4). Vooral de medewerkers van de Belastingdienst oordelen hierover positief (M_{Bel}= 6,3).

In de volgende twee paragrafen komen de waarderingen op de afzonderlijke 'producten' en 'kwalificaties' aan bod.

3.3.2.1 De producten van Account/Opsporingsinformatie

Toezichthouders
In Tabel 15 worden de gemiddelde waarderingen per 'product' gepresenteerd, zoals deze zijn gevonden onder de medewerkers van de toezichthoudende organisaties.

De toezichthouders oordelen het meest positief over de mate waarin *er door de medewerkers van Account/OI wordt meegedacht bij het projectplan* (M=5,8). Daarnaast blijkt de waardering voor de mate waarin *er informatie wordt gegeven over de vervolging van verdachten* ten opzichte van 2009 iets te zijn verbeterd. Van een 'neutraal' oordeel (M=4,1), oordeelt men hier nu licht positief over (M=4,8). Verdere verbetering op dit punt lijkt echter nog wel wenselijk. Veertig procent is over deze informatievoorziening (absoluut) positief, maar 82% vindt het (zeer) wenselijk dat deze overdracht aan informatie plaatsvindt.

Zowel het *doorgeven van relevante informatie ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen* (M=3,7) als de *verstrekking van restinformatie uit onderzoeken* (M=3,7) worden gemiddeld genomen door de toezichthouders het minst gunstig beoordeeld. Hierin is ten opzichte van twee jaar geleden ook geen verbetering gekomen. Dit, terwijl de beoordelingen op de andere 'producten' allemaal zijn verbeterd. Dat deze twee onderdelen verbeterpunten zijn, blijkt uit het feit dat bijvoorbeeld 53% aangeeft

het absoluut wenselijk te vinden dat er informatie wordt gegeven ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen.

Tabel 15: De medewerkers van toezichthoudende organisaties over producten Account/Opsporingsinformatie (n=47).				
In hoeverre zijn de volgende beschrijvingen van toepassing:	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
1.Medewerkers account/OI denken in voldoende mate mee bij de samenstelling van het eerste hoofdstuk van projectplannen	5,9	**5,8**	0%	66%
2a. Medewerkers account/OI geven informatie over de voortgang in de opsporingsonderzoeken	4,6	**5**	9%	46%
(2b. Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven over de voortgang in de opsporingsonderzoeken)	6	**6,2**	0%	78%
3a. Medewerkers account/OI geven relevante informatie ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen	3,7	**3,7**	23%	10%
(3b. Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen)	4,6	**5,2**	10%	53%
4.Medewerkers account/OI verstrekken geregeld restinformatie uit de opsporingsonderzoeken	3,8	**3,7**	30%	13%
5a. Medewerkers account/OI geven informatie over de vervolging van verdachten	4,1	**4,7**	11%	39%
(5b.Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven over vervolging van verdachten)	6	**6,2**	0%	80%

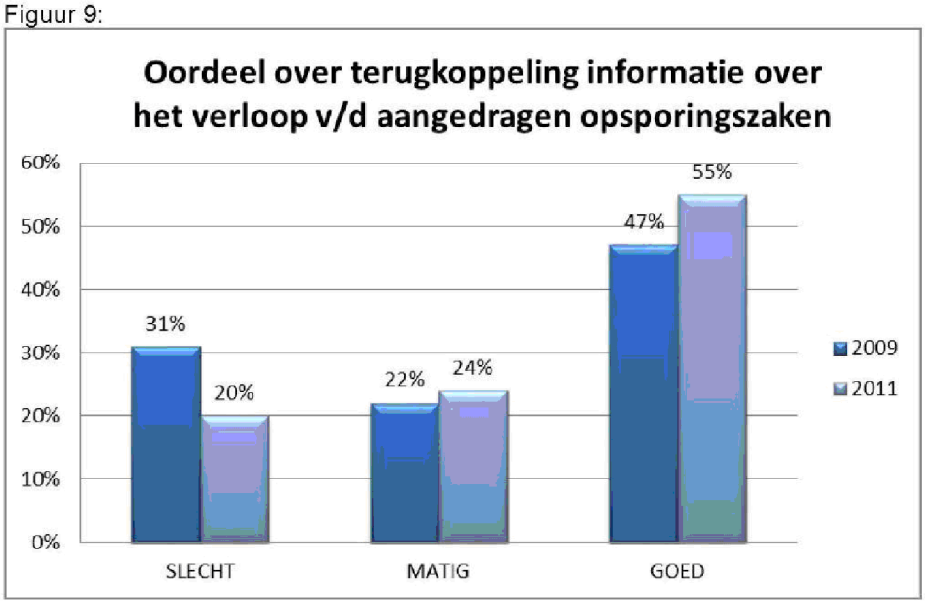
Noot: de vragen 1, 3a, 3b en 4 niet voorgelegd aan de medewerkers van AFM en DNB.

Over de informatieterugkoppeling is nog een extra vraag voorgelegd. De respondenten is gevraagd aan te geven in *hoeveel procent van de aangedragen opsporingszaken de informatievoorziening hierover slecht, matig of goed was*?. In totaal hebben 34 personen deze vraag beantwoord en Figuur 9 toont hiervan de gemiddelden.

Gemiddeld genomen vinden de toezichthouders in meer dan de helft van de aangedragen zaken de informatievoorziening over het verloop goed. Ten opzichte van 2009 is er sprake van een verbetering. Er zijn minder zaken waarvan de terugkoppeling als 'slecht' wordt beoordeeld (een daling van 31% van de zaken naar 20% van de zaken) en het percentage zaken waarbij dit 'goed' verloopt is met 8% toegenomen. Aangezien er bij 44% van de zaken de terugkoppeling over het verloop toch nog als 'matig' tot 'slecht' wordt beoordeeld lijkt er verbetering op dit gebied mogelijk.

Overigens blijkt uit Tabel M in Bijlage 4 dat de beoordelingen tussen de toezichthoudende organisaties nogal uiteen lopen. De medewerkers van de Douane en de Belastingdienst zijn over de terugkoppeling het meest positief (respectievelijk 60% en 57% 'goed'). De medewerkers van het AFM zijn hierover eerder ontevreden. Binnen deze organisatie ervaart men dat in 45% van de zaken de terugkoppeling 'slecht' verloopt. Slechts in 25% van de zaken ervaart men de terugkoppeling over het verloop van de zaak als 'goed'.

Figuur 9:



Om de beoordeling van de 'producten' van Account/OI af te sluiten zijn nog over twee onderwerpen suggesties gevraagd. Er is gevraagd naar suggesties ter verbetering van de afstemming bij de samenstelling van projectplannen enerzijds en de informatievoorziening over een onderzoek anderzijds. Ten aanzien van de afstemming hebben vijf personen aangegeven dat deze in hun ogen goed verloopt. Ook wordt meerdere keren een afstemming van het projectvoorstel met de BFC'er voor het TPO-B gepromoot (zie voor alle suggesties Bijlage 4, Tabel M).

Uit de suggesties voor een verbetering van de informatievoorziening over het onderzoek blijkt dat verschillende respondenten vinden dat het met meer regelmaat mag. Daarnaast wordt bijvoorbeeld ook gesignaleerd dat het contact soms moeilijker verloopt, omdat onderzoeken vaker lijken te worden uitgevoerd door andere FIOD-vestigingen (zie voor alle suggesties Bijlage 4, Tabel N).

OM

Tabel 16 toont de gemiddelden per 'product', zoals ze zijn beoordeeld door medewerkers van het OM.

Tabel 16: De medewerkers van het OM over producten Account/Opsporingsinformatie (n=8).

In hoeverre zijn de volgende beschrijvingen van toepassing:	M '09	**M '11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
Informatieverstrekking voor het TPO is volledig	4,4	**5,7**	0%	71%
Accountmedewerkers geven voldoende informatie	5,1	**5,4**	0%	63%
Informatieverstrekking door accountmedewerkers is 'to the point'	4,9	**5,6**	0%	63%

Over alle drie de producten van Account/OI zijn de respondenten van het OM redelijk positief (M>5,4). Alle waarderingen zijn ook gunstiger dan twee jaar geleden. Dit is vooral opvallend ten aanzien van de *informatieverstrekking ter voorbereiding op het TPO*. Dit was in 2009 nog het onderdeel dat om verbetering vroeg. In 2011 wordt dit onderdeel het meest gunstig beoordeeld. De inspanningen hiertoe hebben blijkbaar hun vruchten afgeworpen.

Op de vervolgvragen naar suggesties voor de wijze waarop het functioneren van accountmedewerkers tijdens het TPO verbeterd zou kunnen worden en de optimalisering van de informatieverschaffing door accountmedewerkers, kwamen zeven en vier suggesties (zie Bijlage 4, Tabellen P & Q).

3.3.2.2 De medewerkers van Account/Opsporingsinformatie

In Tabel 17 worden de gemiddelden op de verschillende kwalificaties gepresenteerd. Op alle kwalificaties worden de medewerkers van Account/OI positief tot behoorlijk positief beoordeeld. Vooral van de medewerkers van de toezichthoudende organisaties is een groot percentage medewerkers vaak uitgesproken positief. Nog positiever dan in 2009. Wellicht kunnen de medewerkers Account/OI zich nog iets meer verdiepen in de wensen van het OM, maar verder kan de energie dus vooral worden gericht op het vasthouden van deze goede indrukken en op het verbeteren van enkele producten.

Tabel 17: Indrukken van de medewerkers Account/Opsporingsinformatie

	Toezichthouders (n=47)				OM (n=8)			
Medewerkers account/OI zijn.....	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)	M'09	**M'11**	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
... deskundig	5,9	**6,2**	0	83%	5,7	**5,6**	0	63%
... professioneel	5,9	**6,3**	0	85%	5,9	**5,6**	0	75%
... communicatief	5,9	**6,1**	2	83%	5,7	**5,5**	0	63%
....toegankelijk	6,2	**6,4**	0	85%	5,7	**5,6**	0	63%
...op de hoogte van mijn wensen als samenwerkingspartner	5,5	**5,9**	2%	70%	5,5	**5,1**	0	38%
Opsporingsmedewerkers komen afspraken na	5,9	**6,2**	0	85%	5,6	**5,6**	0	71%
Het contact met opsporingsmedewerkers is prettig	6,3	**6,5**	0	89%	6,2	**6**	0	86%

3.4 Extra actuele vragen

In de huidige samenwerkingsscan zijn nog twee extra vragen opgenomen. Het zijn vragen over onderwerpen waarover op dit moment een specifieke informatiebehoefte binnen de FIOD bestaat. De eerste vraag is voorgelegd aan de medewerkers van de Belastingdienst in de regio en gaat in op het werken vanuit het ketenconcept. De tweede vraag hebben de respondenten van het OM alleen beantwoord. De onderverdeling naar verschillende TPO-zakencommissies was hierbij het onderwerp.

3.4.1 Medewerkers Belastingdienst regio over werken vanuit het ketenconcept

Het werken vanuit het ketenconcept komt voort uit de visie dat het voor een goede handhaving steeds noodzakelijker wordt om in de keten (toezicht, opsporing, vervolging) samen tot gemeenschappelijke handhavingskeuzes te komen. Deze

1870047 00898

keuzes slaan vervolgens neer in een gemeenschappelijke themakeuze met hierbij een uitwerking van de gewenste handhavingsaanpak (de zogenoemde interventiestrategieën). In 2010 en 2011 is binnen de Belastingdienst in toenemende mate geëxperimenteerd met het werken vanuit het ketenconcept.

Aan alle respondenten van de Belastingdienst is gevraagd of zij inmiddels ervaring hebben opgedaan met het werken vanuit dit ketenconcept. Van al deze respondenten had 56% hier ervaring mee. Aan deze personen zijn vier stellingen voorgelegd om hun ervaringen met en ideeën over deze manier van werken te achterhalen. De stellingen konden worden beantwoord op een 7-puntsschaal waarbij 1 'absoluut niet van toepassing representeerde, 4 'neutraal' en 7 'absoluut van toepassing'. De stellingen en (gemiddelde) oordelen hierover staan in Tabel 18.

Tabel 18: Ervaringen met het werken vanuit het ketenconcept

In hoeverre zijn volgens u de volgende beschrijvingen van toepassing?: (n=26)

	M	% neg (1 of 2)	% pos (6 of 7)
Het werken vanuit dit ketenconcept verloopt naar wens	3,2	37%	4%
Het werken vanuit dit ketenconcept zal over twee jaar veel beter gaan	4,6	8%	23%
Het werken vanuit dit ketenconcept zal bijdragen aan een betere samenwerking met de FIOD	5,0	0%	25%
Het werken vanuit dit ketenconcept vind ik positief voor de handhaving.	5,4	0%	42%

Het gemiddelde oordeel is dat het werken vanuit ketenconcept nog niet geheel naar wens verloopt (M=3,2). Zevenendertig procent is hier (absoluut) negatief over. Een belangrijk deel (23%) gelooft echter wel dat over twee jaar het werken op deze wijze veel beter zal gaan. Gemiddeld genomen is men hierover positief gestemd (M=4,6).

Een kwart van de respondenten die inmiddels ervaring hebben met het werken vanuit het ketenconcept is ook (zeer) positief over de meerwaarde van deze manier van werken voor de onderlinge samenwerking. Nog positiever oordeelt men over de bijdrage die het zal hebben voor de handhaving (M=5,4; 42% (zeer) positief).

De Belastingdienstmedewerkers werden verder nog om suggestie(s) gevraagd om het werken vanuit het Ketenconcept te verbeteren. Dit leverde 12 suggesties op. Verschillende suggesties hebben betrekking op de *flexibiliteit van inzetten* van deze werkwijze. De noodzaak voor *intensivering van de samenwerking* komt hierbij onder andere ook naar voren. Ook worden er een aantal suggesties gegeven over *hoe deze samenwerking in een structuur valt in te bedden* (Zie Bijlage 5, Tabel R).

3.4.2 Medewerkers OM over A-, B- en sterzakencommissies

Aan de OM-respondenten is de volgende extra vraag voorgelegd: 'Hoe ervaart u de onderverdeling van het TPO naar A-, B- en sterzakencommissies?'. Deze vraag kon men beantwoorden door een keuze te maken uit de volgende antwoordcategorieën: 'positief, want ...', 'neutraal', of 'negatief, want.....'.

Veertig OM-respondenten hebben deze vraag beantwoord. Hiervan staat 18% positief tegenover de onderverdeling in TPO-commissies en 23% negatief. Zeven

keer wordt het positieve oordeel toegelicht. De onderverdeling verhelderd de besluitvorming, er wordt meer draagvlak gecreëerd voor besluiten, er vindt een betere opwerking van de zaken van TPO-A naar TPO-B plaats en het leidt tot een meer afgewogen projectvoorstel, zijn enkele van de genoemde voordelen van de onderverdeling. Wel wordt in een enkel geval de negatieve kanttekening geplaatst dat het hierdoor soms iets te bureaucratisch wordt. Twee personen geven aan onbekend te zijn met de sterzakencommissie en kunnen hierover dus niet oordelen.

Het negatieve oordeel wordt 9 keer toegelicht. Onder andere wordt aangegeven dat de onderverdeling verwarrend werkt, de onderverdeling soms arbitrair of ondoorzichtig is, het wordt regelmatig als overbodig, omslachtig en bureaucratisch ervaren en het leidt (daardoor) tot tijdverlies. Vanuit één HHE/FP wordt gezamenlijk opgemerkt dat men daar van het TPO A en B- onderscheid weinig toegevoegde waarde ondervindt. Liever zagen ze hiervoor in de plaats een opwerking /veredeling door account van de FIOD, eventueel al in overleg met het FP. Ook hebben vier personen die hebben aangegeven 'neutraal' tegenover de onderverdeling in zakencommissies te staan de opmerking geplaatst dat zij voor een oordeel te weinig of geen kennis van de materie hebben (zie voor alle opmerkingen bij deze vraag: Bijlage 5, Tabel S).

4. Samenvatting en conclusies

De voorliggende rapportage beschrijft een onderzoek naar de mate van tevredenheid van belangrijke ketenpartners over het werkproces van de FIOD. Dit, om in gezamenlijkheid met deze partners, het werkproces verder te kunnen verbeteren.

In het onderzoek stond het algemene oordeel over de FIOD centraal, als ook de producten en medewerkers van de teams Opsporing en de teams Account/Opsporingsinformatie. Omdat het om een tweede meting betreft was het daarnaast mogelijke om veranderingen in tevredenheid te achterhalen.

De eerste algemene indruk van de uitkomsten van de Samenwerkingsscan 2011 is dat de FIOD door haar ketenpartners op de meeste kenmerken iets positiever wordt beoordeeld dan twee jaar geleden. Dit is waar te nemen bij de algemene beoordelingen en ook bij de beoordelingen van de afzonderlijke afdelingen, Opsporing en Account/Opsporingsinformatie. Op een aantal onderdelen lijken er echter nog steeds behoorlijke verbeteringen in het functioneren van de FIOD en de samenwerking met haar ketenpartners te kunnen worden gerealiseerd. Een gemiddelde algemene beoordeling van de FIOD van 4,5 op een schaal waarop een 7 zeer positief vertegenwoordigt, geeft de indruk van een voorzichtige voldoende.

4.1 FIOD in het algemeen

In 2011 is de algemene mening van de respondenten over de FIOD licht positief. Op een schaal waarbij '1' uiterst negatief is, '4' neutraal en '7' uiterst positief, vallen de gemiddelde waarderingen tussen de '4,5' (algemene waardering FIOD door toezichthouders) en '5,2' (waardering functioneren FIOD medewerkers door FP-medewerkers). Vooral de positieve indrukken van de *betrouwbaarheid* van onze organisatie, de *ondersteunende opstelling* van de FIOD-medewerkers en de *constructieve wijze waarop er op kritische opmerkingen wordt gereageerd* maken deze beoordelingen gunstig. Dit geldt zowel voor de respondenten van de toezichthoudende organisaties als voor de respondenten die werken bij het OM.

Onder de toezichthouders is de algemene waardering vanuit de Belastingdienst en DNB het meest positief (beiden een gemiddelde van '4,5'). De waardering van de Douane is relatief het laagst (een gemiddelde van '3,9'). Het kenmerk waarop de FIOD volgens de toezichthouders relatief het minst gunstig op scoort, en waarop dus 'winst' valt te behalen, is de mate waarin naar buiten wordt getreden. De stelling dat *de FIOD een introverte organisatie is* wordt gemiddeld genomen bijna bevestigd (een gemiddelde van '4,4'). Twintig procent van de toezichthouders is het expliciet met deze stelling eens. Andere onderdelen die versterkt kunnen worden zijn: *snelheid van opereren* (22% ervaart de FIOD expliciet als een trage organisatie') en *het innovatieve vermogen* (de toezichthouders oordelen hierover gemiddeld 'noch positief, noch negatief'). Vooral de medewerkers van het AFM beoordelen het innovatieve vermogen van de FIOD eerder negatief (een gemiddelde van '3').

De respondenten werkzaam bij het OM oordelen in 2011 veel gunstiger over *het innovatieve vermogen* van de FIOD dan dat zij deden in 2009. Hun gemiddelde oordeel hierover is verschoven van eerder negatief ('3,6'), naar positief ('4,9'). Wel is men bij het OM minder tevreden geworden over *de snelheid van opereren*. Was men in 2009 het over het algemeen niet met de stelling eens dat de FIOD *een trage organisatie* is ('3,1'), in 2011 zijn er iets meer OM-respondenten met deze stelling eens ('3,7'). De meest ongunstige beoordeling van de OM-respondenten wordt

gevonden bij het *flexibel opereren*. Zestien procent van de OM-respondenten is het namelijk eens met de stelling dat de FIOD een weinig flexibele organisatie is. Ook het flexibel opereren lijkt dus, naast de snelheid van opereren, een verbeterpunt.

Het kenmerk van FIOD-medewerkers dat het *minst* gunstig wordt beoordeeld en een verbeterpunt lijkt is het inzicht in de klantwensen. Zowel onder de toezichthouders als onder de OM-medewerkers wordt de stelling dat '*FIOD-medewerkers aan een half woord genoeg hebben*' als minst positief beoordeeld. Overigens nog wel steeds eerder positief dan negatief (er worden gemiddelden gevonden van respectievelijk '4,3' en '4,4').

In de ogen van de OM-respondenten oordelen hun collega's uitgesproken positief over de verschillenden kwalificaties van de *FIOD (betrouwbaar, professioneel, toegankelijk* en *samenwerkingsgezind*). De toezichthouders zijn hierover iets minder gunstig gestemd. Vooral wat betreft de *toegankelijkheid* en *samenwerkingsgezindheid* van de FIOD denken ze dat hun collega's negatief zullen oordelen. Ze zijn hierover ook minder positief dan in 2009.

Er zijn nog diverse suggesties gegeven om de samenwerking tussen de FIOD en de ketenpartners te verbeteren. De suggesties van de toezichthouders richten zich vooral op meer onderlinge informatie-uitwisseling, meer samenwerking van de verschillende organen, suggesties voor het aanmeldingsproces en gedragssuggesties voor de FIOD-medewerkers. De suggesties van de medewerkers van het OM richten zich onder andere op verbeteringen van het contact en de structuur waarbinnen dit plaatsvindt, de afspraken die tijdens het opsporingsproces worden gemaakt, het werkproces en de organisatie van de FIOD.

4.2 Teams Opsporing

Een overgrote meerderheid van zowel de medewerkers van de toezichthoudende organisaties als die van het OM geven aan 'redelijk' tot 'goed bekend' te zijn met de activiteiten van Opsporing. Toch blijkt nog altijd een deel (46% van de toezichthouders en 15% van de OM-medewerkers) 'iets' tot 'veel meer' te willen weten over de activiteiten. Vooral onder toezichthouders is deze behoefte aan meer kennis in vergelijking met 2 jaar geleden vergroot.

De mate van contact tussen medewerkers opsporing en ketenpartners is tussen 2009 en 2011 toegenomen. Over de frequentie van het contact is de meerderheid ook redelijk tevreden. Bij de toezichthoudende organisaties ervaart echter toch nog 18% deze frequentie als (absoluut) onvoldoende. Bij het OM ligt dit percentage een stuk lager, namelijk op 2%.

De producten van Opsporing worden door het OM het meest positief beoordeeld (een gemiddelde van '5,7') gevolgd door het AFM (een gemiddelde van '5,2'). De medewerkers van de Douane oordelen over de opsporingproduct gemiddelde genomen het minst positief (een gemiddelde van '4', wat staat voor 'noch negatief, noch positief').

Op concreet niveau zijn de producten die onder de toezichthouders relatief minder goed worden beoordeeld, '*het in de gaten houden van het verstrijken van de termijnen*' en de '*informatieverschaffing over de voortgang van het onderzoek*'. In de suggesties die de medewerkers van de toezichthoudende organisaties zelf geven ter verbetering van de informatieverstrekking komt verder sterk de wens naar voren aan een *meer structurele terugkoppeling van informatie*. Ook in 2009 werd deze suggestie al het meeste geopperd.

1870047 00898

Zoals aangegeven waarderen ook de medewerkers van het OM de producten van Opsporing positief. De minst gunstigste beoordeling wordt gevonden ten aanzien van het *'to the point' formuleren van PV's*, hoewel dit gemiddeld genomen nog steeds licht positief wordt beoordeeld (met een gemiddelde van '4,7'). In een extra vraag over de kwaliteit van de PV's blijkt dat medewerkers van het OM ervaren dat een redelijk deel hiervan 'matig' tot 'slecht' aan hun eisen voldoen. Dit geldt voor 36% van de ingezonden PV's. Ondanks dat het één van de belangrijke verbeterpunten uit 2009 betreft, lijkt hierin nog nauwelijks echte verbetering te zijn gekomen. In 2009 werd namelijk 39% van de PV's als zodanig gekwalificeerd. In antwoord op een open vraag over de wijze waarop PV's kunnen worden verbeterd geven de medewerkers van het OM verschillende suggesties. De grootste categorie richt zich op de structuur en formuleringen. Er worden echter ook suggesties voor de onderbouwing van delicten gegeven. De suggesties voor een betere weergave van de bestanddelen van de strafbare feiten in het PV tonen vooral een wens voor een meer doordachte onderbouwing van de delicten en een beperking van de omvang van het PV.

Een ander concreet product die het OM van Opsporing ontvangt is het projectplan. Ook van de toegezonden projectplannen kan 39% worden verbeterd volgens de OM-respondenten.

Een open vraag over de wijze waarop de informatieverstrekking gedurende het onderzoek kan worden verbeterd leidde vooral tot suggesties die betrekking hebben op *sneller en meer tussentijds contact*.

De opsporingsmedewerkers zelf worden zowel door de toezichthouders als door de OM-medewerkers over het algemeen gewaardeerd. Nog gunstiger dan twee jaar geleden. Vooral de prettige wijze waarop de contacten verlopen wordt gewaardeerd.

4.3 Teams Account/ Opsporingsinformatie

De bekendheid met de activiteiten van het team Account lijkt de afgelopen twee jaar te zijn afgenomen. Dit is vooral het geval onder de medewerkers van het OM. Het percentage personen dat zich goed bekend acht met de accountwerkzaamheden is gedaald. Daarnaast zijn er in tegenstelling tot twee jaar geleden nu ook personen die hier helemaal geen kennis over hebben. Dit gebrek aan kennis lijkt vooral door OM-respondenten te worden ervaren als een gemis. Van deze respondenten wil bijvoorbeeld 61% 'iets' tot 'veel meer' over de werkzaamheden van Account weten.

Ook is er een afname waarneembaar wat betreft de kennis die men denkt te hebben over de werkzaamheden van Opsporingsinformatie. Zowel de afwezigheid van kennis als de afname daarin blijkt ook hier het grootst onder de OM-medewerkers. De wens aan meer informatie is hier eveneens aanwezig respectievelijk 72% (toezichthouders) en 56% (OM) wensen meer kennis over de activiteiten van Opsporingsinformatie.

De frequentie van de contacten met medewerkers van zowel Account als Opsporingsinformatie lijkt de afgelopen twee jaar te zijn gedaald. Een belangrijk deel van zowel de toezichthouders als de medewerkers van het OM geven echter aan tevreden te zijn over de mate van contact met Account en Opsporingsinformatie. Wat betreft de contacten met de medewerkers van Account lijkt de tevredenheid hierover niet wezenlijk te zijn veranderd. Over de mate van contact met Opsporinginformatie zijn iets meer toezichthouders ontevreden in

vergelijking met 2009. Het percentage dat de frequentie als onvoldoende ervaart, is namelijk gestegen van 14% naar 23%.

Door de respondenten van 3 van de 5 ketenpartners worden de producten van Account/OI (licht) positief beoordeeld. In 4 gevallen zijn de beoordelingen in 2011 ook nog eens gunstiger dan in 2009. De medewerkers van het AFM zijn erg positief over de Account/OI producten. De medewerkers van DNB en de Douane zijn hierover gemiddeld genomen gereserveerd.

De 'producten' die volgens de toezichthouders vooral kunnen worden verbeterd zijn '*het doorgeven informatie ter ondersteuning van de op te leggen aanslagen*' en '*de verstrekking van rest informatie uit onderzoek*'. In 2009 waren dit ook al verbeterpunten en uit de huidige meting blijkt dat hierin gemiddeld genomen geen verbeteringen zijn aangebracht.

Verder wordt door de toezichthouders de terugkoppeling van *informatie over het verloop van aangedragen zaken* in 44% van de gevallen als 'matig' tot 'slecht' beoordeeld. Vooral volgens de medewerkers van het AFM moet dit beter worden georganiseerd.

De medewerkers van het OM oordelen over alle voorgelegde 'producten' positief. Ook ten aanzien van de *informatieverstrekking ter voorbereiding op het TPO*, is men bijzonder tevreden. Bij de vorige meting was dit nog één van de verbeterpunten.

In 2011 zijn de gemiddelde waarderingen van de 'kwalificaties' van de Account/OI medewerkers nog positiever geworden dan dat ze in 2009 al waren. Vooral van de medewerkers van de toezichthoudende organisaties is een groot percentage hierover vaak uitgesproken positief. Wellicht kunnen de medewerkers Account/OI zich nog iets meer verdiepen in de wensen van het OM, maar verder kan de energie dus vooral worden gericht op het vasthouden van deze goede indrukken en op het verbeteren van enkele producten.

4.4 Extra actuele vragen

Iets meer dan de helft van de respondenten van de Belastingdienst (regio) blijkt inmiddels ervaring te hebben met het werken vanuit het ketenconcept. Hoewel men gemiddeld genomen van mening is dat deze werkwijze op dit moment nog niet naar wens verloopt, heeft een belangrijk deel er wel vertrouwen in dat dit over twee jaar beter zal gaan. Vooral het flexibel omgaan met het inzetten van deze werkwijze zal volgens een aantal personen bijdragen aan een verbetering. De Belastingdienstmedewerkers verwachten ook dat deze werkwijze de samenwerking onder de ketenpartners ten goede zal komen. Nog positiever is men over de meerwaarde die deze werkwijze zal hebben voor de handhaving.

De respondenten van het OM zijn verdeeld in hun meningen over de onderverdeling van het TPO naar A-, B- en sterzakencommissies. Iets meer OM-medewerkers staan hier negatief tegenover. Belangrijke nadelen die men onderkend zijn onder andere de toename van *bureaucratie*, *tijdverspilling en vergroting van onduidelijkheid*. Als positief aan deze onderverdeling wordt echter gezien dat het de besluitvorming juist kan *verhelderen*, het *draagvlak kan creëren* en een *meer afgewogen projectvoorstel* stimuleert.

1870047 00898

5. Aanbevelingen

Naast het algemene advies om de positieve beoordelingen vast te houden en de positieve ontwikkelingen in beoordelingen op andere gebieden verder te stimuleren, leiden de conclusies nog tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Investeer in een meer open samenwerkingsrelatie met de ketenpartners

De stelling dat de FIOD een introverte organisatie is krijgt redelijke steun onder de medewerkers van de ketenpartners. Er is daarnaast de afgelopen twee jaar een afname zichtbaar in kennis over en contacten met de diverse FIOD-teams. Dit, ondanks het aangeven van veel medewerkers van de ketenpartners dat zij hier wel behoefte aan hebben. Veel toezichthouders ervaren bijvoorbeeld de frequentie van de contacten met Opsporing en Opsporingsinformatie als onvoldoende. Ook wensen veel van deze respondenten meer kennis over de opsporingsactiviteiten. De medewerkers van het OM hebben daarnaast nog behoefte aan sneller tussentijds contact met opsporingsmedewerkers en wensen vooral meer kennis over de afdeling Account. Over het team Opsporingsinformatie wenst eveneens een meerderheid van alle ketenpartners meer informatie.

Zijn de terugval in de frequentie van de contacten met en de kennis over de teams algemene indicaties van de FIOD als meer introverte organisatie, op concreet niveau komt dit tot uiting in de daadwerkelijke informatievoorziening aan de ketenpartners. Deze lijkt nog voor verdere verbetering vatbaar. De toezichthouders blijken vooral meer behoefte te hebben aan regelmatige terugkoppeling van informatie. Men wenst dan bijvoorbeeld vaker een terugkoppeling over de voortgang van het onderzoek en de vervolging van verdachten. Ook is er meer behoefte aan informatie voor de onderbouwing van aangiften en aan restinformatie uit onderzoeken.

Aanbeveling 2

Investeer in een betere werkrelatie met de Douane

Van alle ketenpartners wordt de FIOD in het algemeen en de producten van de teams Opsporing en Account/OI in het bijzonder het minst positief beoordeeld door de medewerkers van de Douane. In al deze beoordelingen zijn de douaniers gemiddeld genomen 'noch negatief, noch positief'. Inmiddels is bij de FIOD een project van start gegaan waarin de aanpak van het aanmeldingsproces tegen het licht wordt gehouden. Het is denkbaar dat met een aangepast aanmeldingsproces de onderlinge contacten tussen FIOD en de douane in de toekomst worden geïntensiveerd. Dit zal het onderlinge begrip en de afstemming naar verwachting bevorderen.

Aanbeveling 3

Blijf investeren in de verdere professionalisering

De aanbeveling uit de Samenwerkingsscan 2009 om te investeren in de verdere professionalisering blijft van kracht. Nog steeds kunnen er stappen in de professionalisering worden gemaakt op zowel het niveau van de organisatie als op het niveau van individuele medewerkers.

Over het innovatieve vermogen van de FIOD, destijds ook uitgewerkt in de individuele actieplannen van de CT's, oordeelt men iets positiever. Dit wordt vooral gedaan door de medewerkers van het OM. Echter, gemiddeld genomen is het oordeel over het innovatieve vermogen nog steeds niet expliciet positief. Vooral de medewerkers van het AFM zijn hier nog sceptisch over. Het is daarom aan te bevelen initiatieven die leiden tot innovatie te blijven stimuleren. Daarnaast is het ook denkbaar dat meer openheid en informatie over onze activiteiten naar de ketenpartners (zie Aanbeveling 1) meer inzicht zal verschaffen in de activiteiten op het gebied van innovatie die inmiddels binnen de FIOD gestalte krijgen. De

samenwerking met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) voor de ontwikkeling van tools om sneller de juiste gegevens te vergaren uit grote hoeveelheden data en experimenten waarbij de bruikbaarheid van sociale media voor de opsporing worden onderzocht (in samenwerking met het Internet Service Centrum) zijn hier voorbeelden van.

Ook de verdere ontwikkeling van individuele medewerkers moet worden gecontinueerd. Een snellere afhandeling van zaken, meer klantbewustzijn, het beter in de gaten houden van het verstrijken van termijnen en meer flexibiliteit zal hiervan het resultaat moeten zijn.

Eveneens moet de vaardigheid om PV's samen te stellen (nog) verder worden ontwikkeld. In 2009 was dit een ontwikkelingspunt in de actieplannen, maar een serieuze positieve verandering op dit punt lijkt in de ogen van de OM-medewerkers nog gerealiseerd. Nog steeds wordt in 36% van de zaken het PV niet door de OM-medewerkers als 'goed' beoordeeld. Voor het verbeteren van de PV's blijft dan ook het advies staan de tips die de OM-medewerkers hiervoor aandragen te verspreiden onder opsporingsmedewerkers. Een vergelijkbaar advies geldt overigens voor de formulering van de projectplannen. Ook deze plannen blijken bij veel zaken (39%) nog voor verbetering vatbaar.

Aanbeveling 4

Stel voor het werken vanuit het ketenconcept criteria vast aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer het gunstig is op deze wijze te werken
Hoewel een belangrijk deel van de medewerkers in de Belastingdienst van mening is het werken vanuit het ketenconcept gunstig zal zijn voor de onderlinge samenwerking en uiteindelijk de handhaving, promoten velen toch ook een flexibele inzet van deze werkwijze.

Aanbeveling 5

Ga met het OM in discussie over het verbeteren van de TPO-commissies
Het blijkt dat de medewerkers van het OM verdeeld zijn over de huidige onderverdeling in TPO-commissies. In onderling overleg zal moeten worden nagegaan op welke wijze de genoemde sterke punten kunnen blijven gehandhaafd (o.a. draagkracht en mate waarin zaken worden overwogen) en de waargenomen nadelen kunnen worden verminderd (o.a. bureaucratie, tijdverlies, ondoorzichtigheid).

Aanbeveling 6

Herhaal de Samenwerkingscan over 3 jaar met tussentijdse interne afstemming
De positieve trend in de waardering van de producten en medewerkers van de FIOD vermindert enigszins de noodzaak een vinger aan de pols te houden ten aanzien van deze samenwerking. Om de balans tussen de tijdbelasting van zowel het invullen van de samenwerkingscans door de medewerkers van de ketenpartners als de verwerking van de gegevens enerzijds en de bruikbaarheid van de uitkomsten anderzijds optimaal te houden wordt daarom geadviseerd de scan pas over 3 jaar weer uit te voeren (in plaatst van de nu aangehouden termijn van 2 jaar). Om nog wel de positieve trend in de waardering te blijven stimuleren wordt hierbij verder geadviseerd minimaal één keer per jaar in de relevante overleggen (bijvoorbeeld de contactmomenten van de teamleiders Opsporing en Account/OI) de activiteiten te bespreken die per CT zijn ondernomen om de samenwerking met de ketenpartners optimaal te houden en verder te ontwikkelen.

BIJLAGE 1 Inhoud van de scan

In principe zijn de vragen in de huidige scan dezelfde als de vragen die in 2009 aan de medewerkers zijn voorgelegd. Alleen in de samenwerkingsscan voor de Belastingdienst en het OM/FP zijn een aantal (actuele) vragen toegevoegd. De vragen in de scan zijn verdeeld over vijf blokken:
Blok 1: Algemene vragen
Blok 2: Vragen over de teams Opsporing
Blok 3: Vragen over de teams Account/Opsporingsinformatie
Blok 4: Vragen over de FIOD
Blok 5: Achtergrondvragen respondent

Blok 1

De scan vangt aan met een algemeen blok. Vragen over de mate waarin de geënquêteerde contact heeft met de verschillende teams, een beoordeling van de frequentie van het contact en de ervaren en gewenste bekendheid met de activiteiten van de teams komen hierbij aan de orde. De vragen die extra in de scan van 2011 voor de Belastingdienst regio's zijn opgenomen hebben betrekking op de ervaringen met het werken vanuit het ketenconcept. De extra vraag voor medewerkers van het OM/FP probeerde de ervaring met de onderverdeling naar A, B, en sterzakencommissies te achterhalen.

Blokken 2 en 3

Per FIOD onderdeel, Opsporing en Account/OI, zijn de vragen onderverdeeld in twee deelblokken: een blok met vragen over het werk en een blok met vragen over het functioneren van de medewerkers. Indien men nooit in contact staat met één van de twee teams, mocht men de vragen over dit team overslaan.

Per ketenpartner en per team worden de meest relevante 'producten' omschreven en ter evaluatie voorgelegd. Een deel van de vragen in de scan zijn voor de verschillende ketenpartners daarom ook niet identiek.

De waardering van de 'producten' kon men op een 7-puntsschaal aangegeven. Hierbij staat een 1 voor een zeer negatieve waardering, 4 voor een neutrale waardering en een 7 voor een zeer positieve waardering. Om de waarderingen te kunnen onderbouwen of om suggesties te doen voor verbeteringen zijn aansluitend ook enkele open vragen gesteld.

Om de waardering van het werk van de medewerkers te bepalen zijn een aantal kernwaarden geselecteerd. Het management van de FIOD heeft aangegeven dat zij het van belang vindt dat medewerkers zich hierop onderscheiden. Het betreft de waarden 'toegankelijkheid', 'professionaliteit', 'betrouwbaarheid' en 'samenwerkingsgezindheid'.

Toegankelijkheid wordt gemeten met 'tevredenheid over frequentie contact' en 'of men de medewerkers toegankelijk vindt'.

Professionaliteit is geoperationaliseerd met de vragen naar de mate waarin men de medewerkers ervaart als 'professioneel', 'deskundig' en 'efficiënt'.
Betrouwbaarheid wordt gemeten met de vraag naar de mate waarin de FIOD medewerkers afspraken slecht/goed nakomen.

Samenwerkingsgezindheid wordt achterhaald aan de hand van drie vragen Men wordt gevraagd aan te geven in welke mate de medewerkers van het betreffende team 'op de hoogte zijn van de wensen van de samenwerkingspartner', de 'mate waarin het contact prettig is' en of de medewerkers 'communicatief zijn'.

1870047 00898

Ook bij deze vragen vond de beantwoording plaats met behulp van een 7-puntsschaal (1 = 'absoluut niet' en 7 = 'absoluut wel').

Blok 4

De vragen over de FIOD en haar medewerkers in blok 4 zijn gericht op het achterhalen van onze reputatie bij de ketenpartners. Naast een oordeel van de bevraagde personen zelf, wordt hierbij ook een schatting gevraagd van het oordeel van hun directe collega's. Verder kan in dit blok nog verdere suggesties worden gegeven om de samenwerking tussen de FIOD en de betreffende ketenpartner te verbeteren

Blok 5

In het afsluitende blok 5 komen vragen aan de orde die betrekking hebben op de functie van de respondent, het aantal jaren werkzaam in de betreffende functie en de locatie waar men werkt.

1870047 00898

BIJLAGE 2 Algemeen

Tabel A: Vertegenwoordiging Belastingdiensteenheden	
Niet ingevuld	3
Amsterdam	4
Oost Brabant	6
Holland midden	4
Limburg/roermond	3
Haaglanden	2
Noord	2
Oost	1
Randmeren	3
Rijnmond	5
Rivierenland	3
Utrecht gooi	3
Zuid west	4
Toeslagen	1
Douane Amsterdam	1
Douane Rotterdam	2
Douane landelijk kantoor	1
totaal	48

Tabel B: Oordelen over de FIOD naar toezichthouder				
De FIOD is een	B.regio	Douane	AFM	DNB
....trage organisatie	4,3	3,7	4,5	4
....innovatieve organisatie	4,3	4	3	3,8
....weinig flexibele organisatie	4	4,7	4,3	3,8
....betrouwbare organisatie	5,8	6	6	5,2
....doelgerichte organisatie	5,4	4,7	4,5	5,2
....introverte organisatie	4,5	5	3,8	4
....resultaat behalende organisatie	5	4,7	4,5	5
Gemiddeld oordeel over de FIOD[1]	(4,5)	(3,9)	(4,2)	(4,5)
FIOD medewerkers				
.....hebben veel aansporingen nodig	3,3	2,5	4,5	3,6
.....reageren constructief op kritische opmerkingen	4,8	3,8	5,8	4,8
.....hebben vaak aan een half woord genoeg	4,3	4,3	4,8	3,6
.....stellen zich arrogant op	3,4	3,3	2	3
.....stellen zich ondersteunend op	4,8	3,8	5,5	4,4
Gemiddeld oordeel over de FIOD medewerkers[2]	(4,6)	(4,4)	(5,1)	(4,4)
Schatting van het oordeel van collega's	3,8	5,4	4,6	5,1
Mate waarin men zich verbonden voelt met het werk van FIOD medewerkers	5,8	5	5,5	4

Noot[1]: Bij deze gemiddelden zijn de scores op 'trage organisatie', 'weinig flexibele organisatie' en 'introverte organisatie' omgecodeerd. Hoe hoger deze algemene score, des te positiever men dus oordeelt.

Noot[1]: Bij deze gemiddelden zijn de scores op 'hebben vaak aansporingen nodig' en 'stellen zich arrogant op' omgecodeerd. Hoe hoger deze algemene score, des te positiever men dus oordeelt.

Tabel C: Suggesties om de samenwerking tussen de FIOD en de toezichthouders te verbeteren. Aantal respondenten met suggesties = 21 Bel +1 AFM
Meer onderlinge informatieuitwisseling zaakspecifiek
Versterking communicatie terugkoppeling van beide kanten, Vaker met elkaar in gesprek, activiteiten / beelden / zorgen delen. 3x
Gesprekken in direct contact met aanmelder, Probeer aanmelders meer te betrekken bij onderzoeken. 2x
Voortgang en resultaten onderzoek sneller en actiever bespreken met aanmelder en BFC-er en CA.
Ook restinfo vastleggen in fiscaal rapport of concrete afdoende bespreking.
Presentaties FIOD bij BD + discussies over verloop zaken ook negatieve ervaring collega's belichten.
Op de hoogte gehouden worden over het verloop van het onderzoek (idem over het verloop bij het OM).
Aanpak zaken samen evalueren en verbeterpunten oppakken (bijv. overdrachtdossier: wat te schonen / wat niet?)
Communicatie met de eenheid voortdurend benadrukken en onder de aandacht brengen van met name opsporingsmedewerkers richting heffings- en controlemedewerkers.
Meer onderlinge informatieuitwisseling algemeen
Geef een voorlichting aan BFCérs over wat opsporingsinformatie precies doet
Onderlinge stages om kennis te vergroten gebeurt al in Haaglanden
Medewerkers Fraudeteam betrekken bij BOA-dagen en EP's actualiteiten.
Meer contact met de opsporing
Begrip kweken voor ieders situatie.
Meer delen van informatie, dus ook op eigen initiatief van FIOD naar AFM.
Meer samenwerking verschillende organen
Fiod moet aansluiting zoeken bij Fraudeteams (TBA's) van de regio's. Daar waar die teams er niet zijn zou de Fiod dit moeten stimuleren.
Actievere rol bij de RLEC's
In één vlechten van een deel van de taken van account en BFC.
Regelmatig contact management (nu vrijwel niet).
Ik werk zo'n 15 jaar met de Fiod samen en zoals blijkt ben ik zeer tevreden over de samenwerking. Wellicht heeft dit ook te maken met mijn douane-achtergrond. Mijn ervaring is dat je belastingdienst medewerkers (dus blauw) anders moet benaderen. De Fiod zou bijv. ook het werkoverleg of controleoverleg kunnen bezoeken, hetgeen drempelverlagend werkt.
Capaciteit opsporing, was een groot probleem de afgelopen jaren. Maak tijd en capaciteit vrij anders bloedt contact dood !!
Accountgesprek en zaken aanpakken.
Suggesties over het proces bij aanmelding
Tijd tussen aanmelding SO en afronding onderzoek aanmerkelijk verkorten. Dit kan overigens niet los worden gezien van de veel te lange tijd die er verloopt tot het moment dat de zaak ter zitting komt. Aanmelders en hun teamleiders nemen het strafrecht daardoor niet serieus.
Samenwerking heeft ook te lijden door de dwang om zaken aan te moeten melden die "er niet toe doen". Dit kost heel veel tijd en energie, met als enige reden dat het OM op de hoogte wil zijn. Als het OM graag inzicht wil hebben dan kunnen ze ook BI krijgen uit de BBA.
Meer capaciteit, zodat niet onnodig werk hoeft te worden verricht, denk hierbij aan aanmeldingen die op gebrek aan capaciteit sneuvelen op het TPO.
Overleg teamleiders opsporing beter laten aansluiten op SO. Is nu vertragende factor.
Juist vanuit de regio moeten we zelf meer acteren richting Fiod.
Hou op met die hoogstandjes en college planning aan de voorkant.

Meer oog voor zaken als invordering/afdoen bezwaren e.d. vooraf + lopende het onderzoek.
Suggesties voor FIOD medewerkers
Minder uit de hoogte doen door FIOD-medewerkers.
Eigen fouten toegeven ipv fout (deels) bij een ander neerleggen
Geen loze beloften doen mbt (bijv.) capaciteit.
Anders...
Klantwens centraal
Grotere bereikbaarheid -> na 16.30 u is vaak niemand meer bereikbaar !
Meer diepgang bij onderzoeken, niet enkele onderdelen uit aanmelding oppakken.
Stafrechtelijke kwaliteit hovj's en meerdere medewerkers.

Tabel D: Suggesties om de samenwerking tussen de FIOD en het OM te verbeteren Aantal respondenten met suggesties = 18
Overleg / meer contact
Werkstages / detacheringen in elkaars organisaties
Bij elkaar (1 dag) meelopen: secretaris bij FIOD en FIOD op FP
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Het elkaar (persoonlijk/professioneel) goed kennen komt de inhoud en vruchtbaarheid van de samenwerking, en daarmee de kwaliteit ten goede. Het werken met vaste samenwerkingsverbanden tussen FIOD-teams en FP-ers verdient om die reden aanbeveling, in de hoop dat zich niet al te frequent wijzigingen hierin voordoen.
Kortere lijnen
Structurelere overleggen met witwas-portefeuillehouder
Voorafgaand aan het onderzoek en nogmaals voor het schrijven van het OPV bespreken wat men van elkaar verwacht (FIOD & OM).
Uitwisseling / stages
Zo nu en dan gezamenlijk dagdeel van vestigingen met OM
Afspraken in het opsporingsproces
Zaaksovj + FIOD zelf laten beslissen over (verder) strafrechtelijk onderzoek Ik vind dat de zaaks-ovj moet kunnen beslissen hoe een onderzoek zich verder ontwikkelt. M.a.w. las de zaaks-ovj van mening is dat er verdachten bij moeten of af kunnen vallen, of andere meer strafbare feiten, dan beslist hij/zij en **niet** een TPO !!
FIOD Organisatie
Meer openheid/inzicht over capaciteitsbesteding afzonderlijke onderzoeken 2x
Een duidelijke positionering van teamleiders/coördinatoren zou helpen: soms spreek ik met rechercheurs die alles alleen lijken te moeten oplossen. Ik verwacht van een teamleider/coördinator ook dat hij/zij verantwoordelijkheid neemt voor het werk van de rechercheurs, bijv. pv's nakijken.
Juiste man op de juiste plaats Een teamleider hoeft niet degene te zijn met het hoogste salarisniveau, beloon opsporings- werk hoger dan teamleiderschap. Dit behoudt kennis op de werkvloer.
Minder boekhouders
Denken vanuit criminaliteitsbestrijding
Duidelijker positionering projectleider / account / TL opsporing
Digi-afdeling Schiphol verbeteren !!!
Veilig e-mailverkeer

FIOD werkproces
Resultaatgerichter en slagvaardiger mbt onderzoeken en heterdaad wat directe inzet vraagt
Onderzoeken sneller afwikkelen, meer onderzoeken per medewerker is dan vaak conflicterend
Vaco's inschakelen om te komen tot standaard beschrijvingen van bij. Waar is de onjuiste aangifte gedaan (m.i. uiteindelijk de verwerkende eenheid), standaard-pv van wat is aangegeven (met als bijlage de computeruitdraaien) etc.
Niet alleen OM inschakelen bij zaken waar geen verhaal is...
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Veelal worden vaak betreden paden gevolgd. Natuurlijk is dit gegeven de wetgeving en bestaande jurisprudentie het veiligst. Niettemin kan omtrent vragen als aanhouden vs uitnodigen, tappen, doorzoeking of vorderen vaker de afweging dieper gemaakt worden. De effectiviteit van het vaker inzetten van OT/OVC lijkt groter, maar stuit in de regel op capaciteit af. Evenwel doorzoeking/tappen etc. vreten ook veel capaciteit, vaak niet recht evenredig aan de opbrengst.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: de inzet van moderne opsporingsmiddelen w.o. informatica, dringt in het veld nog niet zo door.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: De mogelijkehid van de inzet van video-verhoren lijkt nog onderbelicht
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Van de (on)mogelijkheden van het 'tappen' van moderne sociale media zoals Hyves, Facebook, Skype etc. bestaat nog onvoldoende kennis.
Divers
Nee, prettig om me samen te werken

BIJLAGE 3 Opsporing

Tabel E: De medewerkers van verschillende Toezichthoudende organisaties over producten opsporing:				
In hoeverre zijn volgens u de volgende beschrijvingen van toepassing? (1= absoluut niet; 7= absoluut wel):	B.regio	Douane	AFM	DNB
Medewerkers opsporing geven informatie over voortgang in de opsporingsonderzoeken	3,8	3,7	4,4	5
Het is wenselijk dat medewerkers opsporing informatie geven over de voortgang in de opsporingsonderzoeken	6,6	6	6,2	5, 7
De verzoeken die medewerkers opsporing doen voor aanvullende informatie zijn over het algemeen zinvol	5,6	4,7	6	4, 7
De wijze waarop medewerkers opsporing een verzoek om aanvullende informatie doen, wekt geregeld irritatie op	3,3	3,3	-	-
Medewerkers opsporing geven relevante informatie ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen	4,6	3,7	-	-
Het is wenselijk dat medewerkers opsporing informatie geven ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen	6,6	6,7	-	-
Het verstrijking van de termijnen wordt over het algemeen goed in de gaten gehouden door de medewerkers opsporing	3,7	3,3	-	-
Totale score over alle 'producten' van opsporing	4,5	4	5,2	4,8

Tabel F: Suggesties Toezichthouders ten aanzien van de informatieverstrekking over het onderzoek n belastingdienst=20, n AFM=2
Er is nu ook al overleg maar dit moet structureler (mét een vaste agenda) 3x
Maandelijks contactmoment over stavaza
Fiscaal relevantie info verstrekken op een moment dat dat kan.
Laat alle contacten via BFC lopen. Laat rechercheurs periodiek verplicht voortgang melden aan BFC.
Standaard fiscaal rapport door FIOD, zeker t.a.v. overige bevindingen.
Ook aan BFC'er
Dit moet meer vanuit de opsporing zelf komen en via de BFC lopen.
Op verzoek verstrekken (indien mogelijk)
Eén bespreking (met aanmelder) nadat de uitkomsten v/h onderzoek bij opsp.ambtenaar duidelijk is.
Verplicht onderdeel van maken. IC !
Instellen voortgangsgesprekken tussen opsporing, CA en BFC.
Collega's van de aanleverende eenheid actief vragen aan opsporing hoe het er voor staat.
Controlerend ambtenaar betrekken bij het opsporingsonderzoek
Insturen van het 'A4-tje' met voortgangsinfo
Tijdigheid mbt verstrekking, oppakken is veel later dan gewenst. Communicatie aanhalen
Niet echt, is afhankelijk van personen
Gaat mijns inziens goed 2x
AFM wil graag doorlopend op de hoogte worden gehouden over de voortgang van de onderzoeken (regelmatige update). 2x

Tabel G: De medewerkers van verschillende toezichthoudende organisaties over medewerkers bij Opsporing:				
Opsporingsmedewerkers zijn.....(1= absoluut.niet, 7= absoluut wel)*:*	B.regio	Douane	AFM	DNB
... deskundig	5,5	6	5,8	5,7
... professioneel	5,6	5,7	5,8	5,3
... communicatief	4,6	4,3	5,4	5
....toegankelijk	5,1	4,7	5,6	6
...op de hoogte van mijn wensen als samenwerkingspartner	4,8	4,3	4,2	4,3
Opsporingsmedewerkers komen afspraken na	5,3	5,3	5,8	6
Het contact met opsporingsmedewerkers is prettig	5,6	6,3	6,4	6,3
Totale score over alle kwalificaties	5,2	5,2	5,6	5,5

Tabel H: Suggesties Toezichthouders ten aanzien van de informatieverzoeken ten behoeve van het onderzoek
Is goed geregeld 4x
Altijd via BFC'er 3x
Restinfo komt nooit
Aandacht voor de wijze waarop je als opsporingsmedewerker communiceert met een belastingdienstmedewerker.
Voer verplichte communicatiegeprekken in.
Nadere motivering van de verzoeken.
Controlerend ambtenaar betrekken bij het opsporingsonderzoek
Verbeter fiscale kennis bij rechercheurs
BFC-er geregeld intern stavaza laten terugkoppelen.

Tabel I: Suggesties OM ten aanzien van de informatieverstrekking gedurende het onderzoek N=20
Ik word meestal voldoende op de hoogte gehouden 3x
Soms wordt nog wel eens vergeten contact op te nemen met OM en gaat de FIOD door zonder overleg.
Directer/vaker bij elkaar zitten. Tijdig klankborden over in de opsporing ondervonden vraagpunten 3x
Vaker stand van zaken aan papier toevertrouwen in een notitie (dus geen pv)
Naar TPO actuele voorbij / afwijkingsrapportages en besproken met zaaksovj
E-mailen makkelijker maken
Indien de ps/ovj niet komen bij het zaaksoverleg, toch af en toe elkaar up to date houden.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: De insteek van het FP is vooral om de opsporingsambtenaren hun opsporingswerk te laten doen. De indruk bestaat dat FIOD-ambtenaren bemoeienis van het FP nogal eens als lastig ervaren. Evenwel veelvuldig contact over met name strafvorderlijke en strafrechtelijke aangelegenheden voorkomt reparatiewerk achteraf. Ook de bewijsmatrix kan maar beter tevoren zijn afgestemd. Waar mogelijk zou het FP mee kunnen lezen bij het zich ontwikkelende PV. (in de huidige bezetting staat tijd- en capaciteitsgebrek dit waarschijnlij kin de weg)
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: wij blijven wijzen op het belang van goede, tijdige en intensieve communicatie/klankborden
Betrokkenheid vergroten in opsporingsfase.
In opsporingsfase verhoor-pv's faxen
Toegang tot het journaal van de FIOD voor OM.
Meer mensen in werk, minder in de begeleiding/leiding. Meer verantwoordelijkheid bij individuele leden van een groot opsporingsteam.
In grote onderzoeken is het van belang hierover afspraken te maken; het OM moet ook intern weten wat ze willen hebben.
Bij het raadplegen van gegevens van de BD wordt nogal eens wat gemist. Voor zover ik begrijp omdat meerdere systemen te raadplegen zijn. Koppeling van systemen/bestanden kan helpen. Welke bijdrage levert CIE eigenlijk?
OPV in digitale vorm met searchfunctie. Doorgenummerd
Soms betere achtervangregelen i.v.m. ziekte of anders (voor aanpassen pv's e.d.)
Niet in kleine zaken alles op het einde van het jaar laten aankomen, tijdig met OM afspraken wanneer aktie, aanhoudingen en evt. voorgeleiding plaatsvinden.

Tabel J: Suggesties OM ten aanzien van verbetering PV n=27
Suggesties voor structuur en formuleringen
bondiger, minder herhalingen 2x
Pv's kunnen concreter, vooral door veel herhalingen van dezelfde informatie
Minder samenvattingen in het ambtelijk verslag -> verwijzen naar bijv. verhoor is voldoende
Standaard model als basis aanhouden. Geen herhalingen
Niet (te veel) herhalen, alleen relevante gegevens bijvoegen.
Structuur
Graag altijd een inhoudsopgave
Soms iets te langdradig, kan dan met minder 'vulling' worden volstaan.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Opbouw P.V.'s: zitten nogal eens doublures in die het lezen niet veraangenamen. Speelt vooral bij het 'vullen' van hoofdstuk 4, bestanddelen.
Kritisch zijn t.a.v. voegen stukken: dossiers zijn soms te dik
Deze komen binnen in verschillende kwaliteit. Vaak wordt niet naar de kern toegeschreven. Veel plak- & knipwerk.
Werk ook met visuele dingen (+ waarom is het erg dat dit is gebeurd?)
De schrijver van het pv vergeet nog wel eens dat hij/zij schrijft voor een Rechtbank en dus voor de mensen die de zaak nog niet kennen. Dat komt de deugdelijkheid v/d pv's niet altijd ten goede.

Vasthouden aan doelstelling. Beter onderbouwen, meer vanuit de strekking dan vanuit de wet Meer overzicht hebben dan los pv
Veel taalfouten
Kwaliteit wisselt erg sterk: erg goed komt helaas weinig voor, erg slecht helaas te veel. Schrijfvaardigheid is te vaak beperkt, of wordt niet belangrijk gevonden. Kennis van Nederlandse taal valt tegen. Gebruik van sjablonen helpt niet.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP:Het belang van OPV's wordt zeer onderkend. Hier zou wel kunnen gelden: 'in die beschränkung zeigt sich der meister'.
Inhoudelijke suggesties
Niet altijd wordt de wet erbij gepakt, zie 126 nd Sv-pv's
Altijd schrijven op basis van de bestanddelen van de delictomschrijving. Art. 51 SR blijft voor vele verbalisanten lastig. Dit artikel moet altijd per strafbaar feit uitgewerkt worden en niet in algemene zin.
Meer kennis van SR/SV opdoen. Weinig opsporingservaring breekt ons op
Feitelijk leidinggeven, niet als zelfstandig delict maar als onderdeel van de onderzochte gedraging verbaliseren.
Een onderwerp waar meer aandacht aan kan worden besteed is het onderdeel feitelijk leidinggeven. Enkel inschrijving in het handelsregister van de KvK maakt iemand nog geen feitelijk leidinggevende aan het verweten delict. Ook over dit onderwerp is intensief contact tussen opsporing en FP aan te bevelen.
De pleegplaatsproblematiek bij digitaal ingeleverde aangiften kan beter geverbaliseerd worden. Een goed standaard PV zou hier toegevoegde waarde hebben.
De gedigitaliseerde aangiften worden uit het intern systeem van de Belastingdienst met – voor FP en zittingsrechter- onbegrijpelijke codes in het PV opgenomen. Een PV met uitschrijving wat er nu precies aangegeven is zou helpen.
Duidelijker opbouw naar: "follow the cash" en goederen- en facturenstroom.
Bewijs niet alleen opsommen maar duiden voordat je het geeft
Soms opmerken dat iets niet verder is onderzocht en de reden daarvoor
Meer deskundigheid op terrein van faillissementsfraude en oplichting
Meer interne kwaliteitscontrole
Correctie binnen FIOD (team collega's), elkaars PV/AH over en weer lezen => leerzaam (opsporingsambtenaar) Interne FIOD kwaliteitstoets en geeft OvJ minder correctiewerk. **5x**
Goede standaard modellen, meekijken door andere rechercheurs en bepaalde pv's eerst in concept naar het OM sturen.
Afstemming
Vaker overleg met FP
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: het elkaar beter kennen door vaker te hebben samengewerkt komt de kwaliteit van de PV's ten goede
Meelezen concept-pv + tijdens opsporingsfase overleg over richting pv
Vooraf opzet tot in de details bespreken.

Tabel K: Suggesties OM ten aanzien van bestanddelen strafbare feit(en) in de PV's =20
(Vaker) Overleg, overleg,…. Zowel interne als met ovj / secretaris 3x
Wisselend in kwaliteit
Schrijfcursus -> correct + **eenvoudig** Nederlands !!
Opbouw
Vaak veel herhaling
Kan wat minder uitgebreid, soms wel lange keten van steeds dezelfde verklaringen.
Soms moet bij de uitwerking beter gekeken worden welk bestanddeel het betreft en hoe/waarmee het bestanddeel bewezen kan worden.

Verplicht gebruik van bewijsmatrix helpt.
Leg uit waarom je bepaald bewijs onder een bepaald bestanddeel schaart Duidelijke keuze maken: of samenvatting en OPV en verder materiaal onderzoek in AH of wel volledig uitwerken in OPV
Meer nadruk leggen in witwaszaken op herkomst verhaal i.p.v. bestemmingsverhaal.
Bewijsmiddelen overzicht per bestanddeel.
Vooraf duidelijke afspraken maken; welke feiten worden opgenomen. De tijd nemen om te bedenken wat een bewijsmiddel over een bestanddeel zegt en dit met collega's bespreken.
Let op dat 't niet alleen maar opsommingen zijn, maar leg uit wat je met de opsomming wilt bereiken. Soms is dat niet duidelijk.
Opbouwen vanuit de bestanddelen in kopjes en paragrafen, zoals vroeger "opzet" , "medepleger" etc. etc.
In het algemeen goed
M.i. soms overbodig
(Meer) betrokkenheid OM bij opleiding FIOD-medewerker op onderdelen.

BIJLAGE 4 Account/Opsporingsinformatie

Tabel L: medewerkers van verschillende Toezichthoudende organisaties over producten Account / OI				
In hoeverre zijn volgens u de volgende beschrijvingen van toepassing? (1= absoluut.niet, 4= neutraal, 7= absoluut wel):	B.regio	Douane[1]	AFM	DNB[1]
Medewerkers account/OI denken in voldoende mate mee bij de samenstelling van het eerste hoofdstuk van projectplannen	5,9	3,5	-	-
Medewerkers account/OI geven informatie over de voortgang in de opsporingsonderzoeken	4,9	5,5	6,3	4,5
(Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven over de voortgang in de opsporingsonderzoeken)	6,3	5,5	6,5	5,5
Medewerkers account/OI geven relevante informatie ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen	3,7	4	-	-
(Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven ter onderbouwing van de op te leggen aanslagen)	5,1	6,5	-	-
Medewerkers account/OI verstrekken geregeld restinformatie uit de opsporingsonderzoeken	3,8	2,5	-	-
Medewerkers account/OI geven informatie over de vervolging van verdachten	4,6	5	6	4
(Het is wenselijk dat medewerkers account/OI informatie geven over de vervolging van verdachten)	6,3	6	6,5	5,5
Totale score over alle 'producten' van opsporingsinformatie	4,6	4,1	6,1	4,3

Noot[1] : deze stellingen zijn door twee medewerkers gescoord.

Tabel M: oordeel over terugkoppeling over het verloop van de aangedragen zaken	B.regio	Douane	AFM
bij .....% van de zaken is de terugkoppeling SLECHT	18%	25%	45%
bij .....% van de zaken is de terugkoppeling MATIG	24%	15%	30%
bij .....% van de zaken is de terugkoppeling GOED	57%	60%	25%

Tabel N: Suggesties toezichthouders voor afstemming bij de samenstelling van projectplannen N=11
Verloopt goed **5x**
Projectvoorstel vóór TPOB afstemmen met BFC **2x**
Ketenaanpak is in Haaglanden nog in ontwikkeling, nog niet formeel maar gebeurt al wel.
Ipv projectplannen: pre-weegdocument: minder persoonsafhankelijke reactie
Eisen aan pre-weeg in de fase SO liggen te hoog in relatie tot werk door BFC.
Vanuit eenheid zelf meer actief richting opsporing.

Tabel O: Suggesties toezichthouders voor informatievoorziening over het onderzoek N=10
Gestructureerd zodat wij controles snel kunnen afronden / afdoen.
Redelijk => meer transparantie
Signaal: Onderzoeken worden steeds vaker uitgevoerd door andere FIOD-vestigingen. Het contact is dan moelijker.
Actievere info en voortgangsinfo van rechercheurs aan BFC-er

Na inbeslagname administratie contact met BFC over inzage door BD
Geregeld BFC informeren
Regel dit in het werkproces
Verplicht onderdeel. IC!
Gaat mijns inziens goed
BFC-er moet intern vaker en beter terugkoppelen.

Tabel P: Suggesties OM voor verbeteren functioneren van accountmedewerkers tijdens het TPO
Meer kennis nodig van het vakgebied
Minder boekhoudkundige benadering
Zakelijk to the point presenteren van de zaak incl. analyse haalbaarheid/afbreukrisicos / gewenste wijze van handhaven
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: de 'korte klap' zaken stuiten nogal eens op kritiek van de zaaksovj/secretaris. Vaak zal het gelijkheidsbeginsel zich tegen een te grote beperking in te vervolgen verdachten verzetten. Vooroverleg lijkt hier wenselijk.
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Geconstateerd wordt dat de TPO vergaderingen zich kenmerken door een groot aantal deelnemers, met nogal verschillende invalshoeken. De slagvaardigheid lijkt ter discussie. Vele TPO-beslissingen zijn voor de latere niet zo begrijpelijk
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: Extra aandacht wordt gevraagd voor de ontnemingsproblematiek (in de niet-fiscale zaken). In het TPO wordt dit vaak (ten onrechte) niet meegewogen. Wellicht zou bij geagendeerde niet-fiscale zaken een vertegenwoordiger van het BOOM kunnen aanschuiven. (hoewel dit nog een deelnemer aan het TPO zou impliceren)
Gezamenlijk vanuit één HHE/FP: De verslaglegging van het TPO = met name de motivering van de genomen TPO beslissingen – laat veelal te wensen over

Tabel Q: Suggesties OM voor verbeteren informatieverschaffing door accountmedewerkers
Lijkt selectief te zijn t.o.v. de beschikbare capaciteit
Besluitvorming zakelijk vastleggen in TPO-documenten en verstrekken aan zaaksovj / OM
Noteer/verbaliseer duidelijk wie/wat doet in de voorfase en ga zorgvuldig om met de pv
Het contact met account is voor de niet-TPO deelnemers (binnen het FP) gering. Niettemin zou een vooroverleg omtrent voorgenomen 'korte klap'-onderzoeken wenselijk zijn. Door zaaksovj/secretaris worden vaak knelpunten gesignaleerd die een 'korte-klap'aanpak wellicht lastig maken.
Héél veel problemen rond sfeerovergang en start onderzoek kunnen werk voorkomen duidelijk is welke info account wel en niet heeft gebruikt. Met name welke info wel niet als startinfo naar het rechercheteam gaat.

Tabel R: medewerkers van verschillende Toezichthoudende organisaties over medewerkers Account / OI

Medewerkers account/OI zijn.....(1= absoluut.niet, 4= neutraal, 7= absoluut wel):	B.regio	Douane	AFM	DNB[1]
... deskundig	6,2	6	6,5	6
...professioneel	6,3	6	6,5	6
...communicatief	6,1	5	6,5	6
...toegankelijk	6,5	4,5	6,5	6
...op de hoogte van mijn wensen als samenwerkingspartner	6	4,5	6	6
Medewerkers account/OI komen afspraken na	6,2	5,5	6,3	6
Het contact met medewerkers account/OI is prettig	6,6	6	6,8	6
Totale score over alle kwalificaties	6,3	5,4	6,1	6,4

Noot[1]= deze stellingen zijn beantwoord door één DNB medewerker.

BIJLAGE 5 Extra vragen

Tabel O: Suggesties Belastingdienstmedewerkers tan aanzien van het werken vanuit de keten N=9
Inzet van het strafrecht komt aan de orde als minder ingrijpende en minder kostbare middelen geen effect hebben gehad. Het is heel moeilijk in te schatten hoeveel zaken wanneer in opsporing/strafrecht komen. Verbetermogelijkheid: flexibele planning en een keuze voor een meerjarige aanpak.
Het is geen kwestie van moeten. Daar waar het nodig is/kansen biedt moet je deze benadering kiezen.
Benoem allereerst projecten waaraan de gehele keten zich conformeert. Stel vanuit de keten een projectgroep samen die verantwoording krijgt voor de uitvoering / begeleiding van het project. Stel per project een plan van aanpak op en tijdspad. Kijk voor keuze van projecten naar actuele fraude; systeemfraude, carrouselfraude, toeslagen
Na acceptatie TPO ook eenheid Belastingdienst betrekken bij Opsporing.
Meer rouleren van personeel tussen Belastingingdienst en Fiod. Hierdoor ervaart men elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden
Vaker overleg en concreet samenwerken.
meer communicatie tussen ketenpartners / betrokkenheid
Het is beter om mensen van verschillende onderdelen die met elkaar te maken hebben beter te informeren over de één doet en wat de ander en wat je aan elkaar hebt.
Heroverweeg de keten van SO en TPO. Bed het ketenconcept structureel in. NB Dan zitten (ook) anderen aan tafel dan nu in SO en TPO !!
Verdeling capaciteit FIOD naar rato omvang regio.
Meer aandacht voor klantwensen
Werken vanuit dit concept is en blijft lastig. Telkens moeten 'afspraken' worden aangepast en spelen belangen van kwaliteit en kwantiteit. Beter zou het zijn te werken per arrondissement met een fraudecluster van justitie. Dichterbij, méér begrip, méér samen, enz.

Tabel P: Over a, b en sterzakencommissies
Positief
heldere besluitvorming
ik ken alleen deze werkwijze en vind het op zich wel goed, maar soms iets te bureaucratisch (het in verschillende documenten moeten herhalen van reeds eerder gemaakte afspraken)
meer draagvlak bij tactisch team, ovj en secretaris omdat zij invloed hebben op wat er geaccepteerd wordt
Ondersteund een weloverwogen beslissing
positief over A en B TPO, iets minder positief tav sterzakencommissie, want dat valt grotendeels buiten mijn gezichtsveld
positief want TPO biedt de mogelijkheid om ogv een kader = preweegdocument afgewogen projectvoorstel = onderzoek te maken
zaken van a naar b worden beter opgewerkt. soms veranderd er weinig. ik heb nooit gehoord van sterzaken commissies
Negatief
een A en B TPO heeft gezorgd voor onduidelijkheid is vaak overbodig en geeft daardoor onnodig tijdverlies verder onbekend met stercommissies
omslachtig en te veel papier
negatief sterzaken is een interne fiod aangelegenheid met effecten voor andere partners als OM. zou op andere wijze, intergraler moeten
onderverdeling is vaak arbitrair of ondoorzichtig
ondoorzichtig, oerambtelijk
TPO a -> b extra bureaucratie; sterzaken selectie: ondoorzichtig
werkt vertragend rol sterzaken commissie niet altijd duidelijk

wordt meer over gepraat dan iets mee gedaan te veel personen die zich ergens mee willen bemoeien te lange en te veel lijnen
Vanuit één HHE/FP: Van het TPO A en B- onderscheid wordt weinig toegevoegde waarde ondervonden. Liever zagen we een opwerking /veredeling door account van de FIOD, eventueel al in overleg met het FP. Nu leidt een seperaat TPO A en B- traject tot vertraging, tijdverspilling en extra bureaucratie. In enkele gevallen waarin het vooronderzoek/preweeg met inzet van lichte BOB-middelen plaats vindt, kan het onderscheid A-B zinvol zijn, doch lang niet voor alle gevallen. Opmerking verdient ook dat alle TPO B (nadat een TPO A heeft plaatsgevonden)- zaken automatisch voor de Salduz problematiek status-A zaken zijn, waardoor een verdachte niet meer van raadpleging van zijn advocaat kan afzien. Dat is in veel gevallen erg omslachtig. De criteria voor sterzaken commissies zijn ons niet duidelijk. Tevens vragen wij ons af wat de gevolgen zijn voor de inzet van capaciteit in andere onderzoeken als er (veel) sterzaken zijn aangenomen. De belangenafweging elders kan gevolgen hebben voor andere (lopende) onderzoeken, zonder dat daar bij de besluitvorming in de sterzaken commissies awareness van bestaat.
Anders
geen ervaring
mij nauwelijks bekend 2x
te weinig te maken met de materie

Managementeam
Aanbiedingsformulier

MT-nr : MT12-081

Titel : De inzet van het opsporingsmiddel tappen
bij de FIOD

Vergaderdatum : 10 juli 2012
Afkomstig van :
Verantwoordelijk MT-lid :

Aanleiding :
Vorige behandeling :
Relevante stukken : rapportage en oplegnotitie

Aard bespreking : besluitvormend
Gepland tijdsbeslag : 20 minuten

Bevoegdheid Ondernemingsraad : n.v.t.

Korte inhoud :
Met het onderzoek naar het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD heeft het team SOI meer inzicht willen bieden in de inzet en het rendement van dit opsporingsmiddel bij de FIOD. Hieraan gekoppeld werd meer inzicht nagestreefd in enerzijds de mogelijkheden om het instrument tappen effectiever en efficiënter te benutten, en anderzijds in de mogelijkheden om alternatieve, minder ingrijpende opsporingsmiddelen in te zetten. Ten slotte werd beoogd meer inzicht te bieden in ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie en privacy welke relevant zijn voor de inzet van de tap door de FIOD.

Betrokken stafonderdelen:	**Voor gezien:**
Bedrijfsvoering	Nvt
Beleid	Nvt
Communicatie	Nvt
Huisvesting	Nvt
Informatiemanagement	Nvt
Personeel en Organisatie	Nvt
Vaktechniek en Opsporing	X
Vorming en Opleiding	X

Bespreek-/ beslissingen :
- Aanbeveling 1: Maak tappen minder tijdrovend door meer efficiency te brengen in procedures en werkwijzen bij de FIOD
- Aanbeveling 2: Anticipeer en reageer als FIOD op technologische ontwikkelingen

• Aanbeveling 3: Creëer meer opsporingseffect door kennisverspreiding en bewustzijnvergroting
• Aanbeveling 4: Creëer meer opsporingseffect door het beter benutten van de opsporings-'gereedschapskist'

Vervolgtraject na accordering :
Actiepunt 1: onderzoek verbetering efficiency tapproces
Actienemer: staf V&O

Actiepunt 2: aanwijzen FIOD-medewerker die technologische innovaties monitort en hiertoe contacten onderhoudt met relevante partijen (o.a. kenniscentrum KLPD/ULI)
Actienemer: A&I wijst medewerker aan

Actiepunt 3: opstellen plan voor nadere uitwerking kennisbelegging op interceptiegebied
Actienemer: A&I wijst hiervoor aan (is inmiddels al in gang gezet)

Actiepunt 4: a) de opsporingstactische kennis over tappen verzamelen en goed wegzetten binnen de opsporing;
b) stimuleren van zaaksevaluaties over de effectiviteit van opsporingsmiddelen;
c) stimuleren van het gebruik van de bewijsmatrix

Actienemer: Actienemer: Staf V&O (punt a en c), (punt b).

Opnemen in Handboek FIOD : nvt

MT12-081

Oplegnotitie met aanbevelingen / beslispunten n.a.v. het onderzoek van SOI naar de inzet van het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD

Datum: 13 juni 2012
Van: [redacted] (Team Strategische Opsporingsinformatie), [redacted] staf V&O)
Aan: MT FIOD
Onderwerp: aanbevelingen/beslispunten n.a.v. het onderzoek van SOI naar het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD

---

1. Inleiding

Met het onderzoek naar het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD heeft het team Strategische Opsporingsinformatie (SOI) meer inzicht willen bieden in de inzet en het rendement van dit opsporingsmiddel bij de FIOD. Hieraan gekoppeld werd meer inzicht nagestreefd in enerzijds de mogelijkheden om het instrument tappen effectiever en efficiënter te benutten, en anderzijds in de mogelijkheden om alternatieve, minder ingrijpende opsporingsmiddelen in te zetten. Ten slotte werd beoogd meer inzicht te bieden in ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie en privacy welke relevant zijn voor de inzet van de tap door de FIOD.

Het achterliggend doel hiervan is om de discussie binnen de FIOD over de inzet van het opsporingsmiddel tappen (en eventuele alternatieven hiervoor), onder meer in gang gezet door de projecten '*Innovatie in de opsporing 2015*' en het MLTP, op meer onderbouwde wijze te kunnen voeren.

In het onderliggende rapport '*De inzet van het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD*' wordt verslag gedaan van de onderzoeksbevindingen. Het hoofdstuk 3 '*Samenvatting en conclusies*' op blz. 37 t/m 39 kan worden gelezen als een managementsamenvatting op basis waarvan de aanbevelingen in deze oplegnotitie kunnen worden begrepen.

Na het gereed komen van het concept-rapport is op 16 mei 2012 een feedback sessie gehouden, waarbij aan twaalf FIOD-medewerkers is gevraagd feedback te geven op het concept-rapport.
Dit twaalftal betrof voornamelijk medewerkers die werkzaam zijn in de praktijk van het tapproces: o.a. projectleiders, tapcoördinatoren, tapkamerbeheerders, vaste en 'ad hoc' tapkamer-medewerkers en een medewerker interceptiebeheer. Hun feedback is verwerkt in het definitieve rapport en meegenomen bij het opstellen van de aanbevelingen die naar aanleiding van de onderzoeks-bevindingen zijn opgesteld.

In het vervolg van deze oplegnotitie wordt allereerst kort de context geschetst waarin het onderzoek naar het tappen heeft plaatsgevonden.
Vervolgens worden vier aanbevelingen / beslispunten geformuleerd, waarover het MT FIOD gevraagd wordt te beslissen of zij deze over wil nemen. Tevens worden bij elk van de aanbevelingen actienemers voorgesteld.
Daarna worden enkele randvoorwaarden benoemd, waaraan volgens ons moet worden voldaan om een goede implementatie van de aanbevelingen te waarborgen.
Ten slotte wordt stilgestaan bij de vertrouwelijke status van het rapport en de samenwerking met het FP/OM.

2. Context

Het onderhavige onderzoek sluit aan bij de discussie die is aangezwengeld over de inzet van opsporingsmiddelen bij de FIOD. Een tweetal FIOD-projecten kunnen in dit verband met name worden genoemd:

- In het SOI-project '*Innovatie in de opsporing 2015*' is de inzet van bestaande opsporingsmiddelen binnen de FIOD ter discussie gesteld. Een van de constateringen van '*Innovatie in de opsporing 2015*' is dat de FIOD teveel vasthoudt aan voor de FIOD klassieke-conventionele opsporings-methoden (waaronder de tap), terwijl die te weinig (gaan) opleveren in de toekomst.

- Ook binnen het middellange termijnplan (MLTP) van de FIOD *('Aansprekend opsporen: de FIOD op weg naar 2015')* staat de inzet van innovatieve opsporingsmethoden en de herbezinning op traditionele methoden ('het karrenspoor') centraal.

Daarnaast heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatiecentrum (WODC) recent een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing (het integrale rapport is te vinden op www.wodc.nl). De resultaten hiervan werden op 23 mei j.l. gepresenteerd op het gelijknamige seminar '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' van het Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC). Ook in het vaktijdschrift Justitiële Verkenningen nr. 3 (mei 2012) met het thema '*Tappen en infiltreren*' worden de resultaten van het recente WODC-onderzoek nader besproken.

Het WODC-rapport heeft veel media-aandacht gegenereerd, en daarmee staat het onderwerp tappen opnieuw hoog op de politiek-maatschappelijke agenda. Het rapport vormt de aanleiding voor een debat in de Tweede Kamer. De media-aandacht focust vooral op de aantallen taps, het veronderstelde gemak waarmee dit ingrijpende opsporingsmiddel zou worden gebruikt en de teruglopende opbrengsten van de klassieke telefoontap.

3. Aanbevelingen

Aan het MT wordt gevraagd te beslissen over de volgende vier aanbevelingen:

Aanbeveling 1:	***Maak tappen minder tijdrovend door meer efficiency te brengen in procedures en werkwijzen bij de FIOD***

Uit het onderzoek van SOI komt naar voren dat tappen een arbeidsintensief en tijdrovend opsporings-middel is. Er steekt veel tijd in tapgerelateerde werkprocessen zoals de administratieve verwerking van tapaanvragen, het uitluisteren van afgetapte telefoongesprekken, het maken van tapverslagen en het opstellen van tapjournaals.

Tegelijk ontbreken objectieve vastleggingen/tijdregistraties over het aantal uren dat door FIOD-medewerkers wordt besteed aan tappen en de verschillende tapgerelateerde activiteiten. Deze uren-investering vormt naar alle waarschijnlijkheid wèl de grootste onkostenpost bij het tappen en legt een grote druk op de opsporingscapaciteit.

Naar aanleiding hiervan is door ons in een vervolgactie getracht om bij de zes CT's te inventariseren hoeveel uur er in 2011 bij benadering door FIOD-medewerkers is besteed aan tappen en tapgerelateerde activiteiten (uitgezonderd tolken). Alleen het CT Noordoost is in staat gebleken een urenindicatie te geven (8.500 uur), maar kan dit niet uitsplitsen naar schaal/functiegroep.

In de feedback sessie op 16 mei j.l. kwam naar voren dat tappen wel effectief is, maar dat de efficiency verbetering behoeft. Ook in het WODC-rapport wordt dit binnen de opsporing als knelpunt

gesignaleerd. De WODC-onderzoekers stellen daarom voor om de eis te laten vervallen dat alle opgevangen gesprekken worden uitgeluisterd en administratief worden verwerkt. Door meer gericht te zoeken naar misdrijf-gerelateerde informatie zou de telefoontap volgens hen aan efficiëntie kunnen winnen. Ook het doen en administreren van tapaanvragen op *personen* in plaats van op *nummers*, kan de administratieve last verminderen. Het is echter nog maar de vraag of deze suggesties worden overgenomen en zo ja, op welke termijn.
Aanbevolen wordt om te (laten) onderzoeken hoe de efficiency van het tapproces binnen de FIOD-organisatie zèlf kan worden verbeterd, d.w.z. hoe procedures en werkwijzen m.b.t. het tappen minder tijdrovend kunnen worden gemaakt. Maak hiertoe (bij een beperkte zaaksselectie) eerst inzichtelijk welk tijdsbeslag de verschillende (deel)processen hebben om vervolgens voorstellen te doen die dit tijdsbeslag bij FIOD-zaken in de toekomst kunnen bekorten.

Actiepunt 1: onderzoek verbetering efficiency tapproces
Actienemer: staf V&O

Aanbeveling 2: Anticipeer en reageer als FIOD op technologische ontwikkelingen

a) stickeren van medewerker die technologische innovaties monitort

Op het gebied van telecommunicatie doen zich tal van technologische ontwikkelingen en innovaties voor. Ofschoon de FIOD participeert in het PIDS, is er bij de FIOD niet expliciet iemand aangewezen die deze ontwikkelingen en innovaties monitort.
Gelet op het tempo waarin deze ontwikkelingen gaan en de impact hiervan op het opsporingswerk van de FIOD, verdient het aanbeveling een FIOD-medewerker aan te wijzen (te 'stickeren') die de relevante ontwikkelingen en trends monitort, en tevens contacten onderhoudt met relevante instanties zoals het kenniscentrum van de KLPD/ULI. Dit stelt de FIOD in staat beter in te spelen op dergelijke ontwikkelingen en hier tijdig en adequaat op te anticiperen. Er kan worden gedacht aan een medewerker van FITT of A&I/Interceptiebeheer (met TL A&I als eindverantwoordelijke).

Actiepunt 2: aanwijzen FIOD-medewerker die technologische innovaties monitort en hiertoe contacten onderhoudt met relevante partijen (o.a. kenniscentrum KLPD/ULI)
Actienemer: [redacted] A&I wijst medewerker aan

b) beleggen van kennis

De technische ontwikkelingen op interceptiegebied (zoals IP-taps) stellen andere eisen aan de kennis van rechercheurs en het beleggen van die kennis binnen de organisatie. De FIOD zal hierin keuzes moeten maken. Het gaat hierbij om de vraag: welke kennis wordt belegd bij rechercheurs en welke kennis komt te liggen bij specialisten waar rechercheurs een beroep op kunnen doen? Wat dit laatste betreft kan gedacht worden aan een centraal 'taploket' bij interceptiebeheer en een 'voorportaal' op de eenheden zelf.
Inmiddels heeft A&I/interceptiebeheer aangegeven het voortouw te nemen om hier een plan voor te maken. A&I-medewerker [redacted] zal dit op zich nemen.

Actiepunt 3: opstellen plan voor nadere uitwerking kennisbelegging op interceptiegebied
Actienemer: [redacted] A&I wijst [redacted] hiervoor aan (is inmiddels al in gang gezet)

Aanbeveling 3:	***Creëer meer opsporingseffect door kennisverspreiding en bewustzijnvergroting***

Uit het onderzoek komt een aantal 'good practices' en valkuilen naar voren met betrekking tot het tappen. Ook blijkt dat tappen vooral effectief is in proactieve zaken en als sturingsmiddel in opsporingsonderzoeken. Het verdient aanbeveling om dergelijke opsporingstactische kennis via de daarvoor geëigende kanalen (denk aan opleidingen, actualiteitencolleges) bij de FIOD-opsporingsambtenaren, projectleiders en teamleiders verder onder de aandacht te brengen.
Ook kan er meer bewustzijn worden gekweekt over de effectiviteit van de verschillende opsporingsmiddelen door afgedane zaken hierop te evalueren. Zo kan bijvoorbeeld aan de hand van de bewijsmatrix de bewijspositie voor en na de inzet van het opsporingsmiddel worden vergeleken.

Actiepunt 4: a) de opsporingstactische kennis over tappen verzamelen en goed wegzetten binnen de opsporing;
b) stimuleren van zaaksevaluaties over de effectiviteit van opsporingsmiddelen;
c) stimuleren van het gebruik van de bewijsmatrix

Actienemer: Staf V&O (punt a en c), (punt b).

Aanbeveling 4:	***Creëer meer opsporingseffect door het beter benutten van de opsporings-'gereedschapskist'***

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat FIOD-rechercheurs vanuit hun opsporingstraditie de neiging hebben om vertrouwde opsporingsmethoden als het klassieke tappen te blijven hanteren, en minder vertrouwde methoden uit het repertoire aan ter beschikking staande opsporingsmethoden te weinig te benutten. Een betere benutting van de 'gereedschapskist' kan de effectiviteit van de opsporing vergroten. Drempels hierbij zijn: onvoldoende bekendheid en vertrouwdheid met sommige opsporingsmiddelen en afhankelijkheid van externe partners voor de inzet van andere opsporingsmiddelen.

Aanbevolen wordt deze drempels te verlagen. In het kader van het MLTP worden hier al stappen in ondernomen (zie het MLTP, punt 4: De agenda voor de toekomst, Ontwikkeling van de opsporing.) In dat kader zou het MT voorwaardenscheppend moeten zijn en concrete 'drempelverlagers' kunnen invoeren, zoals het creëren van proeftuinen. In overleg met het OM kunnen pilot-zaken worden geselecteerd waarin ervaring wordt opgedaan met minder vertrouwde opsporingsmethoden. Dit onder de vlag van het MLTP (het sluit aan bij agendapunt 20 van het MLTP [gezamenlijke werkgroep FIOD-FP].)

Door het realiseren van tijdelijke detacheringsplaatsen voor FIOD-opsporingsambtenaren bij andere opsporingsdiensten (zoals de politie) kunnen FIOD-opsporingsambtenaren ervaring opdoen met opsporingsmethoden waar zij minder bekend mee zijn. Ook dit kan helpen om de drempel te verlagen om deze opsporingsmethoden in de FIOD-praktijk te gaan gebruiken.

Actiepunt 5: in overleg met het OM selecteren/aanwijzen van proeftuinen/pilotzaken waarin FIOD-rechercheurs ervaring kunnen opdoen met opsporingsmethoden waarmee zij minder vertrouwd zijn.
Actienemer: nader aan te wijzen

Actiepunt 6: realiseren van detacheringsplaatsen voor FIOD-opsporingsambtenaren bij andere opsporingsdiensten (zoals de politie) waar FIOD-opsporingsambtenaren ervaring kunnen opdoen met opsporingsmethoden waar zij minder bekend mee zijn. Hiertoe eerst op managementniveau contacten leggen met de betreffende opsporingsdiensten.

Actienemer: MT (in eerste instantie).

Actiepunt 7: investeer in de toepassing van andere opsporingsmethoden ter gehele of gedeeltelijke vervanging van tappen en zorg dat hiervoor wet- en regelgeving indien noodzakelijk zijn aangepast, opleidingen worden ingekocht, middelen en budgetten voorhanden zijn en verantwoordelijke trekkers zijn aangewezen.
Actienemer: staf V&O

Actiepunt 8: investeer in de relevante omgeving, zoals FP en LP, voor het promoten van de inzet van andere opsporingsmethoden ter gehele of gedeeltelijke vervanging van tappen en trek gezamenlijk op om deze ook daadwerkelijk in te zetten, waarbij de mogelijkheden van bestaande en eventuele nieuwe bevoegdheden optimaal benut worden.
Actienemer: staf V&O

Actiepunt 9: investeer in het ontwikkelen van een strategische visie op inzet en ontwikkeling van (nieuwe) dwangmiddelen voor fraudes en fraudepatronen die naar verwachting de komende jaren zullen gaan plaatsvinden. Geef hierbij aan, welke (nieuwe) bevoegdheden en middelen nodig zijn.
Actienemer: TL SOI, staf V&O

4. Randvoorwaarden bij implementatie

Om een goede implementatie te waarborgen, hebben wij de overtuiging dat een M1-sponsor onontbeerlijk is, alsmede een regievoerder (implementatiemanager). Voorstel: als M1 sponsor zou kunnen fungeren of (gezien de zeer grote link met het primaire proces), en staf V&O) als

5. Vertrouwelijke status van het rapport en samenwerking FP/OM

Het rapport bevat FIOD-specifieke opsporingstactische inzichten en kennis waardoor het document een vertrouwelijke status dient te krijgen. Het zal binnen de opsporingstak van de FIOD worden verspreid (o.a. geïnterviewden, vaco's, teamleiders) maar niet op Fenster worden geplaatst. Buiten de FIOD zal het worden gedistribueerd onder de vier geïnterviewde officieren van het FP en de

Aan het MT FIOD wordt in overweging gegeven om het rapport aan te bieden aan het management-team van het Functioneel Parket en het FP tegelijk te informeren over de vervolgacties. Dit is met name van belang wanneer besloten wordt om aanbeveling 4 (en hieruit voortvloeiend actiepunt 5 over te nemen: het in overleg met het OM selecteren/aanwijzen van proeftuinen/pilotzaken waarin FIOD-rechercheurs ervaring kunnen opdoen met opsporingsmethoden waarmee zij minder vertrouwd zijn.

MT12-081a

De inzet van het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD

Eindrapportage

vertrouwelijk, bestemd voor intern gebruik

Belastingdienst FIOD
Team Strategische Opsporingsinformatie (SOI)

Utrecht, mei 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2

1.1. Probleemstelling en aanleiding voor het onderzoek 2
1.2. Doel van het onderzoek 3
1.3. Opdrachtgever en opdrachtnemer 3
1.4. Onderzoeksvragen 3
1.5. Onderzoekmethoden 4
1.6. Context van het onderzoek 5
1.7. Leeswijzer 5

2. Resultaten 6

2.1. Resultaten onderzoeksvraag 1 6
2.1.1. Inleiding 6
2.1.2. Hoe vaak wordt er getapt? 6
2.1.3. Wat kost tappen? 9
2.1.4. Grijpt de FIOD (te) gemakkelijk naar de tap? 10
2.2. Resultaten onderzoeksvraag 2 13
2.2.1. Inleiding 13
2.2.2. De voorfase: historische verkeersgegevens 13
2.2.3. Worden beoogde tapdoelen ook bereikt? 14
2.2.4. Het gebruik van tapgegevens 18
2.2.5. Wanneer is tappen effectief en wanneer niet? 19
2.2.6. Good practices 21
2.2.7. Valkuilen 22
2.2.8. Alternatieven voor het tappen 26
2.3. Resultaten onderzoeksvraag 3 30
2.3.1. Wedloop van whizzkids: ontwikkelingen telecommunicatie 30
2.3.2. Manoevreren op een mijnenveld: privacy-ontwikkelingen 34
2.3.2.1. Saven of deleten: de bewaarplicht telecomgegevens 34
2.3.2.2. Advocaten als 'untouchables'?:geheimhouders en nummerherkenning 35
2.3.2.3. Open kaart spelen of niet? Transparantie over tap-statistieken, effectiviteit taps en naleving notificatieplicht 35

3. Samenvatting en conclusie 37

4. Bronnen / literatuur 40

5. Bijlagen 42

1. Inleiding

1.1. Probleemstelling en aanleiding voor het onderzoek

De tap is binnen de Nederlandse opsporing een 'populair' opsporingsmiddel. Internationaal gezien neemt Nederland na Italië (76 tapbevelen per 100.000 inwoners) een tweede plaats in met 62 tapbevelen per 100.000 inwoners.[1] Het aantal taps is sinds de jaren negentig flink toegenomen. Zo werden in 1993 in Nederland nog 3.619 telefoonnummers afgetapt, in 1998 ging het inmiddels om ongeveer 10.000 telefoontaps en in 2008 was het aantal afgetapte telefoons verder opgelopen tot 26.425[2] en in 2010 tot 22.006. Deze toename hangt mede samen met de groei van het mobiele telefoonverkeer: in 1998 waren er nog 3,4 miljoen mobiele telefoons in Nederland, in 2009 waren dat er inmiddels 21 miljoen. Verder is na 1 februari 2000 de eis vervallen dat voor het plaatsen van een tap het vermoeden moet bestaan dat de verdachte aan de gesprekken deelneemt. Dit betekent dat de tapbevoegdheid ruimer kan worden ingezet. Dagelijks lopen er nu in Nederland gemiddeld meer dan 2000 taps.

De omvang van de telefoontap-praktijken in Nederland heeft onder meer geleid tot vragen van Tweede Kamerleden aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Het gaat immers om een relatief zwaar opsporingsmiddel dat diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer. De inzet van de tap vergt een zorgvuldige afweging tussen het opsporingsbelang en het privacybelang. Sceptici[3] vinden dat er sprake is van een hellend vlak. Opsporingsambtenaren grijpen volgens hen uit gemakzucht al snel naar de tap. Ook zouden opsporingsambtenaren en officieren van justitie de neiging hebben om de randen van het recht op te zoeken. Daarnaast zijn er signalen dat de toetsende taak van rechters-commissarissen onder druk is komen te staan door een toegenomen beslag op de strafrechtspleging in Nederland. De mate waarin en de legitimiteit waarmee in Nederland gebruik wordt gemaakt van de telefoontap is daarmee in bredere zin onderwerp van discussie.

Ook binnen de opsporing van de FIOD neemt de telefoontap een prominente plaats in. De telefoontap en de opsporing bij de FIOD zijn nauw met elkaar verweven. Het gebruik van de tap lijkt eerder regel dan uitzondering. Voorstanders wijzen op de mogelijkheden die de telefoontap biedt en zien er een beproefd en welhaast onmisbaar middel in: telefoontaps kunnen soms belastende verklaringen opleveren waarmee verdachten later in verhoren kunnen worden geconfronteerd. Vaker nog worden taps ingezet om criminele netwerken rondom een verdachte in kaart te brengen of voor het maken van tactische keuzes in een opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld voor het aansturen van een observatieteam. Een voordeel is verder dat telefoontaps 'onzichtbaar' zijn voor de verdachte en geen risico op ontdekking geven.

Er is echter ook een keerzijde. Behalve de inbreuk op de privacy lijkt sprake van een arbeidsintensief, tijdrovend en kostbaar instrument. Er steekt veel tijd in de administratieve verwerking van tapaanvragen, het uitluisteren (en eventueel vertalen) van afgetapte telefoongesprekken, het maken van tapverslagen en het opstellen van tapjournaals. Verder lijkt het opsporingsmiddel tappen inmiddels genoegzaam bekend bij doorgewinterde criminelen. Zij nemen contra-maatregelen zoals versluierd taalgebruik, het veelvuldig wisselen van telefoon of SIM-kaart en het gebruik van prepaids. Dit ondermijnt de effectiviteit van het tappen.

De vraag rijst of de inzet van de tap in deze mate wel wenselijk is en of in bepaalde gevallen niet volstaan kan worden met alternatieve opsporingsmiddelen die minder ingrijpend en tijdrovend zijn. Ook door technologische innovaties en ontwikkelingen op de dynamische telecommunicatiemarkt is het noodzakelijk dat de inzet van het instrument tappen periodiek tegen het licht wordt gehouden.

---

[1] Onderzoek uit 2004, het betreft indicatieve cijfers op basis van beperkte, beschikbare gegevens. De rechtsstelsels van de verschillende landen verschillen aanzienlijk. Een tapbevel kan meerdere taps bevatten. Uit: Bokhorst, R.J. (2004). *De telefoontap in grote opsporingsonderzoeken.* Justitiële Verkenningen, nr. 4, 84-95.

[2] Wilt, C. van der (2009). *Excessief gebruik van de telefoontap?* Nederlands Juristenblad, afl. 43, 2813-2819.

[3] Ondere andere: rechter en voormalig rechter-commissaris C. van der Wilt (2009); vertegenwoordigers van de organisatie Bits of Freedom; advocaat Mr. Bart Nooitgedagt (Nooitgedagt Slijters en Van der Horst Advocaten) op het CIROC-seminar 'Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing', 23 mei 2012; advocate Inez Weski.

Een bezinning op de inzet van het instrument tappen is daarmee aan de orde.
Een dergelijke evaluatie is in lijn met het project Copernicus waarin 'handelen met effect' een van de speerpunten is. De FIOD wil en moet meer handelen met effect, ook wat betreft de inzet van opsporingsmiddelen als het tappen. Meer specifiek is in het recente SOI-project 'Innovatie in opsporing 2015' de inzet van de bestaande opsporingsmiddelen binnen de FIOD ter discussie gesteld. Een van de constateringen van 'Innovatie in de opsporing 2015' is dat de FIOD teveel vasthoudt aan klassieke-conventionele opsporingsmethoden, terwijl die te weinig (gaan) opleveren in de toekomst. Ook binnen het huidige middellange termijnplan (MLTP) van de FIOD ("*Aansprekend opsporen: de FIOD op weg naar 2015*"), staat de inzet van innovatieve opsporingsmethoden en de herbezinning op traditionele methoden ('het karrenspoor') centraal.

Kortom: de inzet en waarde van het tappen door de FIOD is onderwerp van discussie. Om deze discussie onderbouwd te kunnen voeren is het eerst zaak om feitelijke en empirische informatie over de inzet van en de ervaringen met het tappen bij de FIOD toegankelijk te maken. Hierbij is het van belang om antwoord te krijgen op vragen als: hoeveel wordt er daadwerkelijk door de FIOD getapt? In hoeverre worden de beoogde doelen met het tappen gerealiseerd? Hoe kan het instrument tappen mogelijk efficiënter en effectiever worden ingezet? Zijn er bijvoorbeeld factoren te benoemen die invloed hebben op de kans dat er relevante informatie over de tap komt? En in hoeverre vormen andere, minder ingrijpende opsporingsmiddelen een geschikt alternatief?

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek waarin aan de hand van tapstatistieken, semi-gestructureerde interviews met betrokken actoren, kwalitatieve zaaksanalyses en literatuuronderzoek op deze vragen wordt ingegaan.

1.2. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te bieden in de inzet en het rendement van het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD. Hieraan gekoppeld wordt meer inzicht nagestreefd in enerzijds de mogelijkheden om het instrument tappen effectiever en efficiënter te benutten, en anderzijds in de mogelijkheden om alternatieve, minder ingrijpende opsporingsmiddelen in te zetten. Ten slotte wordt beoogd meer inzicht te bieden in ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie en pricavy welke relevant zijn voor de inzet van de tap door de FIOD.

1.3. Opdrachtgever en opdrachtnemer

De opdrachtgever van het onderzoek is het managementteam van de FIOD (MT-FIOD).
Aanspreekpunt is MT-lid [redacted] Het onderzoek is uitgevoerd door het team Strategische Opsporingsinformatie (SOI) in de persoon van [redacted]

1.4. Onderzoeksvragen

Aan de hand van het onderzoek is een antwoord gezocht op de volgende hoofdvragen:

1.	***In welke mate is er in het afgelopen jaar bij de FIOD feitelijk gebruik gemaakt van het instrument tappen, en welk capaciteitsbeslag c.q. kosten zijn hieraan verbonden?***
	Deelaspecten:
a.	aantal getapte targets (telefoon, internet), aantal zaken waarbij een tap is gezet en de gemiddelde tapperiode
b.	aantal opgevraagde printgegevens/historische beloverzichten
c.	aantal overige intercepties
d.	aantal manuren besteed aan het tappen en het verwerken, analyseren en interpreteren van tapgegevens (o.a. tolken), en een kostenindicatie hiervan.

2.	***Wat is het rendement van het tappen door de FIOD, hoe kan dit rendement worden verhoogd en wanneer vormen andere opsporingsmiddelen een geschikt alternatief?***
	Deelaspecten: a. de verschillende doelen waarvoor de tap wordt ingezet, de mate waarin deze tapdoelen worden gerealiseerd en de factoren die daarbij een rol spelen. b. de mate waarin verkregen tapgegevens daadwerkelijk worden gebruikt in verhoren, voor observaties en anderszins. c. benoemen van factoren die de kans beïnvloeden dat er relevante informatie over de tap komt. d. benoemen van situaties waarin opsporingsonderzoeken ook zonder de tap kunnen en wanneer andere, minder ingrijpende opsporingsmiddelen een geschikt alternatief vormen.

3.	***Welke ontwikkelingen dienen zich aan op het gebied van telecommunicatie (marktontwikkelingen, technologische vernieuwingen en innovaties) en privacy (nieuwe wetgeving, veranderde publieke opinie, recente jurisprudentie) die relevant zijn voor de inzet van het tappen door de FIOD?***
	Deze onderzoeksvraag richt zich, in tegenstelling tot de eerste twee vragen, niet op de bestaande tappraktijken en hun effectiviteit, maar op omgevingsontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het tappen in de (nabije) toekomst.

1.5. Onderzoeksmethoden

Er is begonnen met enkele oriënterende interviews en gesprekken alsmede literatuuronderzoek om het onderwerp van onderzoek nader af te bakenen en de belangrijkste deelonderwerpen daarbinnen verder aan te scherpen. Vervolgens is aan de hand van de volgende onderzoeksmethoden een antwoord gezocht op de onderzoeksvragen:

1. *Analyse tapstatistieken*

Met deze methode is een antwoord gezocht op de eerste onderzoeksvraag. Het betreft met name kwantitatieve gegevens. Er is informatie verzameld over de jaren 2010 en 2011. De belangrijkste FIOD-bronnen zijn RBS, PVS en een interne Access-database van Interceptiebeheer. Verder zijn gegevens gebruikt van het KLPD/ULI (Unit Landelijke Interceptie).

2. Semi-gestructureerde interviews

Aan de hand van semi-gestructureerde interviews (en in combinatie met een kwalitatieve zaaksanalyse) is een antwoord gezocht op de tweede onderzoeksvraag.
Diverse betrokken actoren zijn hiertoe geïnterviewd, te weten: 21 rechercheurs/projectleiders (FIOD), zes teamleiders (FIOD), vier officieren van justitie (werkzaam bij het Functioneel Parket bij de vier verschillende handhavingseenheden, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Zwolle), en een rechter-commissaris van de rechtbank Amsterdam.
Verder is bij de FIOD gesproken met medewerkers van het Team A&I Interceptiebeheer, het Team FITT, Team Beleid, Team SOI, met een vaco en met een [redacted] staf V&O (Tafel Opsporing).
Buiten de FIOD is verder gesproken met medewerkers en inhoudelijk deskundigen van het KLPD/ULI (o.a. van het kenniscentrum van de ULI) en van de politie Amsterdam-Amstelland.
Aan de FIOD-rechercheurs/projectleiders zijn in debriefings specifieke vragen gesteld over de inzet, de waarde en de opbrengst van de tap bij 15 FIOD-zaken die zij onlangs hadden afgerond. De teamleiders, officieren van justitie en de rechter-commisaris is gevraagd naar hun opvattingen over de tappraktijken bij de FIOD in het algemeen (tweede onderzoeksvraag).
Daarnaast zijn aan de terzake deskundigen vragen gesteld over ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie en privacy (onderzoeksvraag 3).

3. Kwalitatieve zaaksanalyse

Van de 15 zaken waar de rechercheurs over zijn bevraagd, zijn ook de processen-verbaal inhoudelijk geanalyseerd op de inzet en de opbrengst van de tap. Behalve processen-verbaal, zijn in enkele gevallen ook beschikbare tap-pv's en tapverslagen geanalyseerd.
Om een beeld te kunnen krijgen van de factoren en omstandigheden die een rol spelen bij de opbrengst van het tappen binnen de opsporing van de FIOD, is bij de selectie van de zaken gestreefd naar een dwarsdoorsnede van fraudesoorten en verdeling over CT's:
De 15 zaken betreffen de volgende fraudesoorten: systeemfraude (3 zaken), KOT-fraude (2), vedomi/precursoren/HARC (2), witwassen (1), accijns (1), voorkennis (1), beleggingsfraude (1), faillissementsfraude (1), OB-fraude (1), IE-fraude (1), zwarte omzet/witwassen (1). Het betreft hier steeds de belangrijkste fraudevorm per zaak; diverse zaken bevatten feitelijk meer dan één fraudevorm. In de eerste bijlage van dit rapport zijn korte casusbeschrijvingen opgenomen.
De verdeling van de 15 zaken over de CT's is als volgt: CT MI (3 zaken), CT NW (4), CT NO (2), CT WE (2), CT ZO (2), CT ZW (2).
De 15 geanalyseerde zaken liepen in 2010 en/of 2011. Het betreft 13 afgeronde en 2 gestopte zaken.
Bij 11 van de 15 zaken is sprake van zgn. proactieve zaken, d.w.z. zaken waarbij de fraude nog tijdens het opsporingsonderzoek doorliep, dus in de actualiteit lag. Bij 4 van de 15 zaken is sprake van zgn. reactieve zaken, waarbij de fraude in het verleden lag.
Bij deze aspecten, de verhouding tussen het aantal afgeronde en gestopte zaken, en tussen het aantal proactieve en reactieve zaken, is niet nagegaan in hoeverre deze verhouding in de zaaksselectie representatief is voor het totale aantal zaken dat de FIOD jaarlijks doet.
Verder moet benadrukt worden dat het om een kleine zaaksselectie gaat. Dit moet bij de conclusies worden meegewogen.

4. Feedback sessie

Na het gereed komen van het concept-rapport is op 16 mei 2012 een feedback sessie gehouden, waarbij aan 12 FIOD-medewerkers is gevraagd feedback te geven op het concept-rapport. De 12 medewerkers betreft voornamelijk medewerkers die werkzaam zijn in de praktijk van het tapproces: o.a. tapcoördinatoren, tapkamerbeheerders, vaste en 'ad hoc' tapkamermedewerkers en een medewerker interceptiebeheer. Hun feedback is verwerkt in het definitieve rapport en meegenomen bij het opstellen van aanbevelingen die naar aanleiding van het onderzoek zijn opgesteld.

1.6. Context van het onderzoek

Er is een samenloop met een WODC-onderzoek naar tappen, getiteld '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (publicatiedatum mei 2012). Een vergelijking van beide onderzoeken laat zien dat de onderzoeken elkaar niet bijten. Ze vullen elkaar aan, zijn voor een groot deel complementair, ofschoon overlap onvermijdelijk is. Enkele kenmerkende verschillen zijn:

Onderzoek WODC	Onderzoek SOI
Over tappen in de Nederlandse opsporing	Over tappen door de FIOD
Geen effectiviteitsmeting	Elementen gericht op effectiviteit tappen
Vergelijking met andere West-Europese landen	Geen internationale vergelijking
Openbare rapportage	Vertrouwelijke rapportage

1.7. Leeswijzer

Voor de leesbaarheid zal in dit rapport verder geen nadere uitleg worden gegeven over de relevante wetgeving, de verschillende soorten interceptiegegevens, de verschillende betrokken actoren en het proces van interceptie. Deze worden als voldoende bekend verondersteld. Daar waar enige toelichting nodig is, zal dit ter plekke in de tekst terug te vinden zijn.

2. Resultaten

2.1. Resultaten onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1: In welke mate wordt er bij de FIOD feitelijk gebruik gemaakt van het instrument tappen, en welk capaciteitsbeslag c.q. kosten zijn hieraan verbonden?

2.1.1. Inleiding

"*De zaak Klimop die vanaf 13 november publiek werd met een grootscheepse aanhoudingsactie, leverde 50.000 telefoontaps op.*" Dat meldde de Volkskrant op 28 september 2011 op de voorpagina. De Volkskrant vermeldde er niet bij dat het hier om afgetapte telefoon*gesprekken* ging en niet om afgetapte telefoon*lijnen*. En ofschoon het hier om een uitzonderlijke fraudezaak ging, namelijk de grootste fraudezaak ooit van de FIOD, was de beeldvorming duidelijk: de FIOD tapt op grote schaal.

In interviews met rechercheurs, teamleiders en officieren van justitie duiken uitspraken op die dat beeld lijken te ondersteunen. Zo zegt een FIOD-teamleider*: "Ik denk dat we als opsporingsdienst vrij snel de stekkers er in stoppen.*" En een officier merkt op: "*Het [tappen] is vaak een fishing expedition, zonder onderbouwing, en voor je het weet heb je 15 lijnen.*" Dergelijke uitspraken wekken de suggestie dat de FIOD gemakkelijk naar de tap grijpt.

Maar worden deze subjectieve meningen bevestigd door de cijfers? In welke mate wordt er bij de FIOD feitelijk gebruik gemaakt van het instrument tappen, en welk capaciteitsbeslag c.q. kosten zijn hieraan verbonden? Er is een antwoord gezocht op deze vraag voor de jaren 2010 en 2011.

2.1.2. Hoe vaak wordt er getapt?

Tabel 1 toont het aantal FIOD-zaken dat respectievelijk in 2010 en in 2011 heeft gelopen, en daaronder het aantal zaken waarin in dat jaar is getapt (telefoon- en internettaps).

Tabel 1: gelopen en getapte zaken (excl. RHV-en)

	2010	*2011*
Aantal zaken dat gelopen heeft	825	860
Aantal zaken waarin is getapt (tel/IP)	61	66
In % uitgedrukt	7,4	7,7

Bron: A&I Interceptiebeheer, Team Bedrijfsvoering en interceptiebeheerders

Tabel 1 toont dat van de zaken die in 2010 gelopen hebben, er *in datzelfde jaar* in 7,4 % van die zaken is getapt. Voor 2011 is dat 7,7 %. Deze cijfers ontkrachten het beeld dat het gebruik van de tap bij de FIOD eerder regel dan uitzondering is. In het merendeel van de zaken wordt juist *niet* getapt. Rechtshulpverzoeken zijn niet in de cijfers meegenomen.

Mogelijk komt de beeldvorming dat de FIOD veel tapt vooral voort uit het arbeidsintensieve en tijdrovende karakter van dit opsporingsmiddel: àls er getapt wordt, dan brengt dit veel werk met zich mee.

Bij de genoemde percentages (7,4 % en 7,7 %) is het verder goed zich te realiseren dat het percentage per fraudegebied en per zaaksoort (bijvoorbeeld fiscale zaken, HARC-zaken) sterk kan verschillen. Zo wordt in drugsgerelateerde zaken traditioneel het opsporingsmiddel tappen ingezet. In fiscale zaken gebeurt dit veel minder.
Nadere analyse bevestigt dat in 2010 en 2011 in FIOD-*drugs*zaken (precursoren, vedomi) relatief

vaker het middel tappen werd ingezet, evenals in FIOD-*witwas*zaken. In cijfers uitgedrukt:

- *In 2010 werd in 22% van de lopende drugszaken getapt, in 2011 was dit 20%.*
- *In 2010 werd in 10% van de lopende witwaszaken (geen GOS) getapt, in 2011 was dit 23%*

Ter vergelijking:

- *In 2010 werd in 5% van de lopende fiscale zaken getapt, in 2011 was dit 7%.*

Hoewel *relatief* vaak in drugszaken getapt wordt, vormt dit in *absolute* zin toch maar een klein aandeel van het totale aantal FIOD-zaken, aangezien de FIOD —in absolute aantallen uitgedrukt— weinig drugszaken doet. Andersom geldt dat er in fiscale zaken relatief weinig wordt getapt, maar door het grote aantal fiscale zaken dat de FIOD doet, vormt dit toch een aanzienlijk aantal.
Anders gezegd:

- De FIOD doet weinig drugsgerelateerde zaken maar tapt in een substantieel deel van deze zaken.
- De FIOD doet veel fiscale zaken, maar tapt slechts in een gering deel van deze zaken.

Tabel 2 laat per CT en per kantoor zien in hoeveel zaken er is getapt:

Tabel 2: aantal tapzaken per kantoor en CT

CT	*Kantoor*	*2010*	*2011*
Midden	Arnhem	4	4
	Utrecht	4	5
Subtotaal CT Midden		*8*	*9*
Noordoost	Almelo	1	0
	Groningen	1	4
	Zwolle	2	5
Subtotaal CT Noordoost		*4*	*9*
Noordwest	Alkmaar	2	2
	Amsterdam	**9**	**10**
Subtotaal CT Noordwest		*11*	*12*
West	Haarlem	5	6
	Schiphol	7	3
	Rijswijk/Den Haag	0	0
Subtotaal CT West		*12*	*9*
Zuidoost	**Eindhoven**	**7**	**9**
	Roermond	0	0
Subtotaal CT Zuidoost		*7*	*9*
Zuidwest	Roosendaal	1	1
	Rotterdam	**18**	**17**
Subtotaal CT Zuidwest		*19*	*18*
Totaal		*61*	*66*

Bron: A&I Interceptiebeheer, Team Bedrijfsvoering en interceptiebeheerders

Tabel 2 toont dat de tapzaken zich enigszins concentreren in Eindhoven, Amsterdam en Rotterdam (vetgedrukt). Het betreft grotere kantoren, waar o.a. drugsgerelateerde zaken worden gedaan (precursorenteam in Eindhoven, HARC-teams in Amsterdam en Rotterdam). En ofschoon dit niet direct in de cijfers tot uitdrukking komt, staat ook Schiphol bekend als een locatie waar veel getapt wordt, door het soort delicten (drugssmokkel), de specifieke verdachtenpopulatie aldaar en de 24-uurs economie van Schiphol.
Er is in 2010 en 2011 relatief weinig of niet getapt in Roermond (fiscaal), Roosendaal (fiscaal), Rijswijk/Den Haag en Almelo.

We weten nu in hoeveel zaken er wordt getapt en in welk soort zaken (en op welke FIOD-kantoren) het opsporingsmiddel tappen met name wordt ingezet. Maar hoeveel targets (telefoonlijnen, IP-adressen) worden er afgetapt en hoe vaak worden historische verkeersgegevens opgevraagd? En wat is de gemiddelde tapperiode?

Interne FIOD-informatiesystemen hierover blijken niet betrouwbaar genoeg om hier een antwoord op te kunnen geven. Achterliggende oorzaken zijn o.a. personele tekorten bij interceptiebeheer, de overgang naar een nieuw tapsysteem, en onvoldoende invoerdiscipline bij het systeem RBS. Ook zijn de systemen feitelijk niet ingericht en bedoeld om dergelijke informatie te genereren.
Het KLPD/ULI registreert (deels) wèl soortgelijke gegevens. Tabel 3 toont deze:

Tabel 3: aantal en soort FIOD-intercepties

Soort interceptie	*2010*	*2011*
Voicetap	394	511
Voicetap spoed	89	109
Datatap	25	169
Datatap spoed	2	-
Subtotaal taps	*510*	*789*
Historische verkeersgegevens	974	804
Overig	397	1208
Kolomtotaal	*1881*	*2801*

Bron: KLPD/ULI

Het onderscheid in de tabel tussen datatap en voicetap is feitelijk een technisch onderscheid dat de KLPD/ULI hanteert. Voicetap wil zeggen dat er getapt is over een spraakkanaal. Een datatap betreft GSM datakanalen en internetaansluitingen. Een mobiele telefoon kan zowel een spraakkanaal als een datakanaal (voor mobiel internet) bevatten. Een Whatsapp bericht en een voicegesprek via hetzelfde mobiele nummer, worden door de KLPD/ULI als twee verschillende taps geregistreerd, namelijk als datatap en als voicetap. Daaruit volgt dat het aantal getapte targets (doelen) vermoedelijk wat lager zal uitvallen dan de cijfers in bovenstaande tabel.

De categorie 'overig' in tabel 3 betreft verkeersgegevens basisstations, historische verkeersgegevens e-mail, historische verkeersgegevens IP, historische NAW-gegevens en andersoortige verzoeken.

Uit de tabel blijkt verder dat er in 2010 bij 91 van de 510 taps er sprake is van een spoedtap. Dit is 18%. In 2011 is dit 14%.

Om een indicatie te krijgen van de *gemiddelde tapperiode,* is ervoor gekozen om als steekproef de 15 geanalyseerde tapzaken te nemen: dit levert een gemiddelde tapperiode op van 38,9 dagen.[4] [5]

In de 15 geanalyseerde zaken is in totaal op 112 targets (lijnen) getapt, variërend van 1 tot 20 lijnen per zaak. Het gaat om 79 mobiele telefoonnummers, 25 vaste telefoonnummers, 5 IP-adressen, 2 faxnummers en 1 IMEI-nummer[6]. Het gemiddeld aantal getapte lijnen per zaak is 7 à 8.[7]

[4] Begin- en einddag van een tapperiode zijn beiden voor een volle dag meegerekend. Wanneer een en hetzelfde target (lijn) meerdere periodes is getapt, is dit als 1 tapperiode gerekend waarbij het aantal tapdagen bij elkaar is opgeteld.
[5] Ter vergelijking: in 1993 was de gemiddelde tapperiode 43,5 dagen en in 1994 was dit 43,9 dagen over alle arrondissementen van het Openbaar Ministerie, d.w.z. vooral politiezaken. Bron: WODC (1996).
[6] Elk mobiel toestel heeft, naast een telefoonnummer dat gekoppeld is aan de SIM-kaart, een uniek IMEI-nummer. Wanneer de telefoongebruiker bijvoorbeeld regelmatig van SIM-kaart en telefoonnummer wisselt, kan dit IMEI-nummer worden gebruikt voor de aanvraag van een telefoontap.
[7] Ter vergelijking: in 1993 was het gemiddeld aantal getapte lijnen per zaak 5,5, bekeken over alle arrondissementen van het Openbaar Ministerie, d.w.z. vooral politiezaken. Bron: WODC (1996).

CIOT-bevragingen
Om te kunnen tappen of historische verkeersgegevens te kunnen raadplegen, wordt vaak eerst geprobeerd de tenaamstelling te achterhalen van een bepaald telefoonnummer. Hiervoor kunnen opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten terecht bij het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT). Het CIOT krijgt deze informatie op haar beurt van de verschillende telecomaanbieders. De FIOD deed (via de infodesk in Haarlem) in 2010 in totaal 26.758 bevragingen aan het CIOT en in 2011 was dit aantal 32.665.[8]

2.1.3. Wat kost tappen?

Getracht is om de volgende kostenposten in kaart te brengen:

interceptiebeheer	de personele kosten van het team Interceptiebeheer op jaarbasis (gebaseerd op aantal FTE en middelloon). Het team Interceptiebeheer ondersteunt de tapactiviteiten voor de FIOD.
PIDS	de kosten die het ministerie van Financiën jaarlijks uitgeeft aan het Platform Interceptie, Decryptie, en Signaalanalyse (PIDS). In het PIDS nemen vier ministeries deel: Justitie, Defensie, Financiën en Binnenlandse Zaken. Het PIDS heeft o.a. een Research & Development programma.
KLPD/ULI	de beheerskosten die de FIOD jaarlijks aan de KLPD/ULI betaalt voor haar taplijnen.
taptolken	de kosten die de FIOD jaarlijks uitgeeft aan de inzet van taptolken van TVCN (Tolk en Vertalers Centrale Nederland) en van andere tolkinstanties.
Personeel tappen	de personele kosten die jaarlijks gemoeid zijn met het uitluisteren en verwerken van tapgegevens door FIOD-rechercheurs (uitgezonderd taptolken). Ook alle administratieve handelingen die hiermee gemoeid zijn (aanvragen taps, aanvragen verlengingen e.d.) vallen hier onder.

De volgende tabel toont de kosten in euro's, per kostenpost:

Tabel 4: kosten gemoeid met het tappen

Kostenpost	*2010*	*%*	*2011*	*%*
Interceptiebeheer	172.154,00	16	172.154,00	15
PIDS	450.000,00	41	450.000,00	39
KLPD/ULI	258.677,00	23	292.120,00	26
Taptolken	226.254,15	20	230.885,66	20
Personeel tappen	onbekend	-	onbekend	-
Totaal bekend	1.107.085,15	100	1.145.159,66	100

Bronnen: Team A&I Interceptiebeheer, Team Bedrijfsvoering, Team P&O

De tabel toont dat de jaarlijkse (bekende) kosten gemoeid met het tappen de miljoengrens passeren. Bij personele kosten (tappende rechercheurs) gaat het vermoedelijk om de grootste onkostenpost, maar uitgerekend deze kosten blijken niet te kwantificeren. Oorzaak: de uren die gemoeid zijn met tapactiviteiten, worden niet in tijdregistratiesystemen vastgelegd (dit geldt overigens ook voor de uren besteed aan andere opsporingsmiddelen dan tappen). Rechercheurs kunnen desgevraagd geen betrouwbare indicatie geven van het aantal uren dat zij kwijt zijn aan tappen en tapgerelateerde activiteiten. Tapkamercoördinatoren/interceptiebeheerders houden geen tapkamerbezetting bij.
Het feit dat hierover geen bruikbare vastleggingen zijn, wordt door de onderzoeker als een ongewenste omissie beschouwd. Uit diverse bronnen (literatuur, interviews) blijkt namelijk dat het tappen zeer arbeidsintensief is en daarmee naar alle waarschijnlijkheid de grootste onkostenpost vormt.

[8] Bron: Jaarverslag 2010 en 2011 (CIOT), gebruik CIOT-informatiesysteem (CIS).

Kosten van tap-infrastructuur (afschrijvingskosten hardware, software) zijn niet in de tabel opgenomen, evenals tapgerelateerde kosten die niet direct door de FIOD of het ministerie van Financiën worden betaald. Dit betreft o.a. de kosten voor het CIOT, de 'telefoongids' voor de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het CIOT valt onder het ministerie van Veiligheid en Justitie.

2.1.4. Grijpt de FIOD (te) gemakkelijk naar de tap?

Aan de hand van de hiervoor genoemde cijfers over aantallen taps, is uiteraard geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of de FIOD 'veel' tapt.
Ten eerste zijn er verschillende soorten cijfers (percentage zaken waarin getapt wordt, aantal lijnen per zaak, tapperiodes) waar men een verschillend gewicht aan kan toekennen.

Ten tweede is de term 'veel' een relatief begrip dat ieder vanuit zijn eigen beleving en achtergrond invult. Veel is wat we veel vinden. Opsporing is maatwerk. In elk opsporingsonderzoek wordt opnieuw afgewogen welke opsporingsmiddelen worden ingezet. En elke opsporingsdienst heeft weer haar eigen soort zaken.
Ook geldt dat deze cijfers in kwalitatieve zin nog niets zeggen over de ermee gediende opsporingsbelangen en de mogelijk geschade privacybelangen.

Feitelijk ligt hier een normatieve vraag voor: grijpt de FIOD (te) gemakkelijk naar de tap? Deze vraag komt voort uit twee verschillende normen:

1) *de doelmatigheids- of kosten-baten norm*: tappen wordt als duur ervaren en wordt gefinancierd uit gemeenschapsgeld. Hieruit vloeit voort: wordt het geld hiervoor wel verantwoord besteed en is er wel oog voor de verhouding tussen kosten en baten?

2) *de privacy-norm*: privacy wordt in onze rechtstaat als een kostbaar goed ervaren. Hieruit vloeit voort: wordt het instrument tappen wel zorgvuldig genoeg, niet onnodig en conform de wettelijke voorwaarden ingezet (proportionaliteit en subsidiariteit)?

1) geïnterviewden over de kosten-baten afweging

Voordat er daadwerkelijk een tap wordt gezet, heeft het tapverzoek al verschillende filters gepasseerd: beginnend bij de rechercheur, komt het respectievelijk terecht bij de projectleider, de teamleider, de officier van justitie en ten slotte de rechter-commissaris.

Rechercheurs, projectleiders en teamleiders geven in de interviews aan ervan doordrongen te zijn dat tappen een arbeidsintensieve en tijdrovende activiteit is. Zij zeggen zich er bewust van te zijn dat tappen veel werk met zich meebrengt, reden waarom zij (volgens eigen zeggen) zelf al kritisch afwegen of de verwachte baten van een tap hier wel tegen opwegen.

Men weet: tappen is een duur opsporingsmiddel dat veel capaciteit vergt. Deze capaciteit is niet altijd beschikbaar en dus moeten er keuzes worden gemaakt. Veel tappen in een zaak betekent dat andere opsporingstaken blijven liggen. Daarom wordt vaak aan de hand van printlijsten al in een vroeg stadium gekozen welke lijnen wel en niet getapt gaan worden. Vaak wordt begonnen met een of enkele lijnen. Wanneer er niets over een lijn komt, doen rechercheurs in voorkomende gevallen zelf een verzoek tot beëindiging van de tap. Maar waar gehakt wordt vallen spaanders. Het kan gebeuren dat een tap (tegen beter weten in, hopend op een gelukje) te lang doorloopt of dat de verkeerde persoon wordt getapt.
Overigens wordt dit beeld, naar voren komend uit interviews, bevestigd in de 15 geanalyseerde zaken: hierin wordt vaak begonnen met printlijsten, gevolgd door het tappen op een of enkele lijnen, waarna het aantal lijnen eventueel later wordt uitgebreid.

In hoeverre officieren zich door capaciteitsoverwegingen laat leiden, is verschillend. De ene officier heeft meer oog voor een efficiënte inzet van schaarse en dure opsporingscapaciteit dan de andere. Van alle geïnterviewden tonen de officieren zich wel het meest kritisch over de kosten-baten verhouding bij de tap als opsporingsmiddel: de tap wordt wel vergeleken met '*een schot hagel*' en een *'fishing expedition'*. De FIOD zou volgens hen kritischer mogen zijn over de inzet van het middel. Het rendement zou steeds minder opwegen tegen de tijdsinvestering.

Men kan zich hierbij afvragen of een kosten-baten analyse niet een onmogelijke opgave is. Kan men vooraf wel bepalen wat een tap gaat opleveren en op welke manier drukt men dan de opbrengst van het tappen uit? En hoe verhoudt zich dat tot de kosten? En hoe kan men bepalen wat de opbrengst van een zaak was geweest wanneer andere opsporingsmiddelen dan de tap waren ingezet? En hoe hoog waren dan de kosten uitgevallen? Dit zijn vragen waar vooralsnog geen eenduidig antwoord op te krijgen is. Het zijn opsporingsdilemma's. Bij opsporingsonderzoeken is lang niet altijd helder wat de consequenties zullen zijn van opsporingstactische beslissingen.

2) geïnterviewden over de toetsing van tapvorderingen

In de huidige wetgeving is aan de officier de bevoegdheid toegekend om tappen te bevelen. Hij vordert hiertoe een machtiging bij de rechter-commissaris. Een telefoon kan worden afgeluisterd als het gaat om een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, dat gezien de aard en samenhang met andere door verdachte gepleegde misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert en indien het onderzoek dit dringend vordert.
Toetsing gebeurt in eerste instantie door de officier. In tweede instantie toetst de rechter-commissaris als onafhankelijke persoon de tapvorderingen.

Wanneer tapverzoeken sneuvelen dan is dat vaak al bij de officier, zo blijkt uit de interviews. De rechter-commissaris krijgt meestal alleen de 'volwaardig' bevonden tapvorderingen op zijn bureau. Veel geïnterviewde rechercheurs ervaren de toets van de rechter-commissaris in de praktijk (daarom?) als marginaal.

Uit de analyse van 15 FIOD-zaken blijkt dat slechts in 1 zaak tapvorderingen door de rechter-commissaris zijn afgewezen. Dit is op één na de zaak met de meeste taplijnen.

De geïnterviewde rechercheurs kunnen desgevraagd niet of nauwelijks voorbeelden uit hun loopbaan als FIOD-rechercheur noemen waarbij de rechter-commissaris tapvorderingen heeft afgewezen. Velen van hen zijn al jaren werkzaam zijn als FIOD-rechercheur en hebben vele opsporings-onderzoeken gedaan.

De [redacted] geeft desgevraagd aan weinig tapvorderingen af te wijzen. Hij doet dit volgens eigen zeggen in 5 á 7 procent van de gevallen, maar dit percentage geldt opsporingsdienst-breed, want hij krijgt ook tapvorderingen van andere opsporingsdiensten (met name politie) dan de FIOD op zijn bureau.[9]

De [redacted] is verder van mening dat de FIOD terughoudender is met tapvorderingen dan lokale politieteams. Hierbij speelt volgens hem mee dat de politie vaker met bepaalde delictsoorten te maken krijgt (commune delicten zoals overval- en drugscriminaliteit) en daardoor met een ander soort verdachte. De politie tapt volgens hem vaak ter ondersteuning van een observatieteam, ze willen iemand onder 'controle' krijgen.

De beslissing van de rechter-commissaris is een voor beroep vatbare beslissing. Een officier heeft recent in een FIOD-zaak te maken gekregen met een afwijzing van een tapvordering door de rechter-commissaris. Zij was het hier niet mee eens en is hiertegen met succes in beroep gegaan.

---

[9] [redacted] In het WODC-onderzoek 'Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing' (2012) zijn meerdere RC's bevraagd. Hieruit blijkt dat de ervaringen op dit punt breder gedeeld worden.

In hoeverre worden tapvorderingen onderbouwd met argumenten en tapdoelen? Volgens een geïnterviewde officier is de schriftelijke motivering van tapvorderingen vaak algemeen van aard. [redacted] daarentegen, die ook veel tapvorderingen van de politie behandelt, is van mening dat de FIOD haar tapvorderingen het uitgebreidst motiveert van alle opsporingsdiensten.
Wel wordt een onderscheid gezien in eerste tapvorderingen en verlengingsvorderingen. In het laatste geval wordt door de rechter-commissaris een aanvullende motivering verlangd, zoals weergaves van tapgesprekken, waaruit moet blijken dat het zin heeft om door te tappen. En bij de meer gerichte taps, bijvoorbeeld voor het ondersteunen van het observatieteam vlak voor een aanhouding, is eerder sprake van een concrete en specifieke motivering.

In de meeste zaken is er geen persoonlijk contact of overleg over de tapvorderingen tussen rechercheurs en de rechter-commissaris. Bij spoedtaps vindt door het urgente karakter vooraf telefonisch overleg plaats, achteraf gevolgd door een schriftelijke motivering.

[redacted] vindt dat hij voldoende tijd heeft om zijn toetsende taak bij tapvorderingen goed uit te voeren. De tijd die hij besteedt aan het toetsen van een (eerste) tapvordering is volgens hem erg afhankelijk van de casus en de omvang van de aan de vordering ten grondslag liggende nota van de opsporingsinstantie. Bij een ingewikkelde fraudezaak kan dit oplopen tot een uur. Als het gaat om een (simpele) straatroof (politievoorbeeld) is hij in drie minuten klaar.

Nieuwe rol van rechter-commissaris
In juli 2012 treedt de nieuwe Wet Versterking Positie Rechter-Commissaris in werking. Het maakt onderdeel uit van het project herziening van het wetboek van Strafvordering. Uitgangspunt is dat de rechter-commissaris beter in staat wordt gesteld zijn bestaande taken en bevoegdheden uit te voeren. De rechter-commissaris krijgt met deze wet een nieuwe, meer controlerende rol in het onderzoek in strafzaken. Hierdoor wordt zijn positie sterker.
N.B. [redacted] *verwacht niet dat deze wet invloed zal hebben op zijn toetsende taak bij tapvorderingen.*

3) andere factoren

Niet uitgesloten kan worden dat ook andere factoren een rol spelen bij de inzet van het opsporingsmiddel tappen, zoals de achtergrond van de rechercheur en zijn opsporingstradities. Heeft hij een politie-achtergrond (waar volgens verschillende geïnterviewden meer getapt wordt) of komt hij van de Belastingdienst? Zit het tappen in zijn 'dna' als rechercheur of niet?

Ook de kennis van een rechercheur over nieuwe, opkomende telecommunicatiemiddelen, kan meespelen of hij hierop zal gaan tappen of niet. Deze kennis verschilt sterk per rechercheur, zo blijkt uit de interviews. Waar de ene rechercheur er nog niet van op de hoogte is dat een bepaalde (nieuwe) vorm van telecommunicatie te tappen is, is de ander dat wel.
Verschillende geïnterviewden (ook rechercheurs zelf) vinden dat de kennis van FIOD-rechercheurs op dit gebied bijgespijkerd mag worden. Volgens diverse geïnterviewden geldt dit niet exclusief voor de FIOD: ook bij andere opsporingsdiensten valt een slag te maken.

Ook in het recente WODC-onderzoek '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (2012) worden factoren genoemd als: de persoonlijke voorkeur van de teamleider, de positieve en negatieve ervaringen die opsporingsteams hebben opgedaan met tappen (en alternatieve opsporingsmiddelen) en de houding die zij hebben ontwikkeld ten aanzien van het tappen. Ook het gemak van het middel tappen en de goede, al aanwezige infrastructuur spelen mee bij de beslissing om het opsporingsmiddel tappen in te zetten.

2.2. Resultaten onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2: Wat is het rendement van het tappen door de FIOD, hoe kan dit rendement worden verhoogd en wanneer vormen andere opsporingsmiddelen een geschikt alternatief?

2.2.1. Inleiding

Wie de effectiviteit van een opsporingsmethode als tappen wil meten, begeeft zich op glad ijs. Cruciaal bij zo'n effectmeting is dat het onderzochte effect enkel en alleen toegeschreven moet kunnen worden aan de tap, en niet ook aan andere opsporingsmiddelen en -handelingen. Juist dat is in de praktijk een welhaast onmogelijke opgave. In een opsporingsonderzoek is juist de wisselwerking tussen de verschillende opsporingsmethoden van groot belang.

Deze beperking in ogenschouw genomen, is er in dit onderzoek voor gekozen om twee indicatoren te onderzoeken die meer zicht kunnen bieden op de opbrengst van het tappen:

• *de mate van doelrealisatie*: aan de hand van interviews met zaaksrechercheurs en het bestuderen van processen-verbaal, is bij 15 zaken nagegaan met welk doel er is getapt, en in welke mate deze beoogde doelen zijn gerealiseerd. Hierbij gaat het niet om het strafrechtelijke einddoel (waarheidsvinding, berechten daders), maar om tussendoelen die het opsporingsonderzoek vooruit helpen en het einddoel dichterbij brengen.

• *gebruik van tapgegevens*: er is bij de 15 zaken nagegaan in welke mate tapinformatie is gebruikt in verhoren, voor observaties en anderszins. Wanneer er geen relevante informatie over de tap is gekomen, dan zal deze informatie verder niet gebruikt worden. Is de tapinformatie wél van nut, dan zal deze informatie gebruikt worden en terug te zien zijn in verhoren of anderszins. Het *gebruik* van tapinformatie geeft daarmee een indicatie van de waarde en het nut van deze informatie.

Aan de rechercheurs van de 15 zaken is verder gevraagd welke factoren volgens hen een rol spelen bij de mate van doelrealisatie. Ook is gevraagd welke factoren volgens hen de kans beïnvloeden dat er relevante informatie over de tap komt. De laatste vraag is ook voorgelegd aan andere geïnterviewden uit het beroepsveld. Ook is gevraagd wanneer opsporingsonderzoeken zonder de tap kunnen, en wanneer andere, minder ingrijpende opsporingsmiddelen een geschikt alternatief vormen.

2.2.2. De voorfase: historische verkeersgegevens

In 12 van de 15 geanalyseerde zaken zijn historische verkeersgegevens opgevraagd, veelal in de beginfase van een zaak. Bewijstechnisch worden ze door de geïnterviewden veelal van minder belang geacht, maar wel als sturingsinformatie: voor het vaststellen van belcontacten en belpatronen en het bepalen van welke telefoons actief zijn, op basis waarvan wordt beslist welke lijnen getapt gaan worden. Verder voor het bepalen van bellocaties (paalgegevens) en voor het traceren van benadeelden (beleggingsfraude). Ook kunnen verdachten die ontkennen met iemand contact te hebben gehad, met belastende belcontacten worden geconfronteerd, zoals in voorkenniszaken en VT-fraudezaken. Als nadeel van historische verkeersgegevens wordt genoemd dat het analyseren bewerkelijk kan zijn.

Verkeersgegevens kunnen tot één jaar terug worden opgevraagd, internetgegevens tot een half jaar terug. Ofschoon niet unaniem, zijn vele geïnterviewden van mening dat deze termijnen vanuit

opsporingsbelang te kort zijn en zeker niet korter moeten worden. Hun argument is dat de FIOD, in tegenstelling tot de politie, nogal wat zaken doet waarbij de fraude in het verleden ligt. Het gaat dan bijvoorbeeld om aangiftes uit het verleden die via een IP-adres zijn gedaan. Een langere bewaartermijn kan dan van belang zijn. Het in een vroeg stadium (accountfase) van de zaak opvragen van historische verkeersgegevens kan om deze reden van nut zijn.

In de interviews komen enkele **praktische knelpunten** naar voren bij het opvragen van historische verkeersgegevens:

• Het opvragen van printlijsten duurt soms lang (levertijd bij Vodafone: twee weken). Dit is niet wenselijk. Dit probleem bestaat kennelijk al lang, want in het WODC-rapport 'Tappen in Nederland' uit 1996 werd ook al gesignaleerd dat er een grote tijdspanne lag tussen de aanvraag en de levering van de gegevens. Printgegevens hebben vaak alleen zin als ze snel in kaart gebracht kunnen worden, aldus het WODC.

• Gebrek aan uniformiteit. Het is per provider verschillend welke informatie op de printlijst staat. Niet elke provider geeft op de printlijsten aan wie met wie belt. Zo vermeldt KPN dit niet en ook geen plaatsbepaling, aldus een geïnterviewde rechercheur.

• Er bestaat onder opsporingsambtenaren enige onduidelijkheid over de opvraagbaarheid van tenaamstellingsgegevens (CIOT) en historische verkeersgegevens van de subprovider Lyca(tel). Navraag leert dat deze gewoon opvraagbaar (moeten) zijn bij de CIOT (tenaamstellingsgegevens) en bij Vodafone (historische verkeersgegevens). Lyca is een buitenlandse virtual network operator (VNO) die gebruik maakt van het netwerk van Vodafone. Buitenlandse providers mogen in Nederland geen diensten aanbieden, maar Lyca is gelieerd aan het Nederlandse Vodafone. Vodafone/Lyca moet voldoen aan de Telecommunicatiewet en aftapbaar zijn. Er is een overeenkomst tussen Lyca en Vodafone voor levering van gegevens.

2.2.3. Worden beoogde tapdoelen ook bereikt?

In de 15 geanalyseerde zaken wordt de tap voor de volgende (categorieën van) doelen ingezet:

Tabel 5: tapdoelen

Tapdoel	*Aantal zaken*
Tactische keuzes/sturingsinformatie	12
Verkrijgen belastende verklaringen	9
Contacten/netwerk vaststellen	3
Inzicht krijgen in geldstromen	3
Identiteit NN-verdachte vaststellen	2
Bepalen rolverdeling/hiërarchie in verdachtengroep	2

De mate waarin bepaalde tapdoelen in de 15 zaken voorkomen, is uiteraard beïnvloed door zaaksselectie ofwel de soort fraudezaken waar het hier om gaat. Bij vedomi-zaken zullen vaak andersoortige tapdoelen nagestreefd worden dan bij fiscale zaken. Bij de zaaksselectie is overigens wel gestreefd naar een dwarsdoorsnede van FIOD-zaken.

Tabel 5 laat zien dat tactische keuzes/sturingsinformatie het vaakst als tapdoel wordt genoemd. Dit wordt gevolgd door het tapdoel 'het verkrijgen van belastende verklaringen.' Overigens wordt in 12 van de 15 zaken meer dan één tapdoel genoemd.
Tabel 6 toont in hoeverre deze doelen in de 15 zaken ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

Tabel 6: doelrealisatie

Is het doel gerealiseerd?	*ja*	*deels*	*nee*
Tactische keuzes/sturingsinformatie *(12 zaken)*	8	2	2
Verkrijgen belastende verklaringen *(9 zaken)*	3	0	6
Contacten/netwerk vaststellen *(3 zaken)*	2	1	0
Inzicht krijgen in geldstromen *(3 zaken)*	2	1	0
Identiteit NN-verdachte vaststellen *(2 zaken)*	2	0	0
Bepalen rolverdeling/hierarchie in verdachtengroep *(2 zaken)*	1	0	1

De tabel laat zien dat de tap succesvoller is als sturingsinformatie en voor het maken van tactische keuzes, dan voor het verkrijgen van belastende verklaringen, ofschoon dat laatste tapdoel ook nog in 3 van de 9 zaken wordt bereikt en dus zeker niet als onsuccesvol moet worden beschouwd.

Enkele voorbeelden van het aanwenden van de tap *als sturingsinformatie en het maken van tactische keuzes*, zijn:
• Over de tap komt informatie over illegale drankzendingen waarmee het observatieteam wordt aangestuurd om zendingen fysiek te volgen en betrokkenen nader in beeld te krijgen (zaak 14).
• over de tap blijkt dat de hoofdverdachte van plan is om naar het buitenland te vertrekken, waarna besloten wordt hem (eerder) aan te houden (zaak 12 en 15);
• aan de hand van tapinformatie wordt geselecteerd welke vraagouders van een gastouderbureau verder in de strafzaak zullen worden betrokken (zaak 8);
• over de tap blijkt dat de verdachten ook nog via andere telefoons en via internet communiceren, zodat ook hier een tap op kan worden gezet om de communicatie te volgen (o.a. zaak 3 en 6);
• het bepalen van het adres waar verdachte woont.

Een geïnterviewde officier haalt het voorbeeld uit de praktijk aan, waarbij op een actiedag over de tap te horen was dat men op afstand data op een server wilde wissen. Aan de hand van deze sturingsinformatie werd direct gereageerd door het opsporingsteam en konden de data nog bijtijds veilig worden gesteld.

Casus: telefoontap en IP-tap op chatsessies met webcam
In zaak 6 (witwassen, drugs) was de tap zowel succesvol bij het verkrijgen van belastend bewijs als voor het maken van tactische keuzes en sturingsinformatie. De Douane constateerde inkomende enveloppen en koerierspakketten uit Brazilië waarin geld verstopt was. De Douane liet de geldzendingen hun bestemming vervolgen en schakelde de FIOD in. Uit een telefoontap op de geadresseerde (de hoofdverdachte) bleek dat hij veel via internet (skype) communiceerde. Er werd een IP-tap gezet aan de hand waarvan chatsessies werden vastgesteld. Bij deze chatsessies werden webcams gebruikt. De tap liet in beeld en geluid zien hoe de broer van verdachte in Nederland koerierspakketten opende en op aanwijzing van verdachte en diens partner (aan de andere kant van de lijn, vanuit Brazilië) het in de pakketten verstopte, contante geld te voorschijn haalde. Dankzij de IP-tap was ook bekend wanneer er retourpakketjes met drugs richting Zuid-Amerika gingen. Deze konden zo worden onderschept. De tap werd in deze zaak ook gebruikt ter ondersteuning van het observatieteam bij een geldoverdracht. Over de tap was te horen dat het tijdstip van de geldoverdracht werd gewijzigd. Op aanwijzingen van de tappers kon het observatieteam de geldoverdracht toch waarnemen. De hoofdverdachte, diens partner en broer werden later in verhoren geconfronteerd met de webcambeelden (chatsessies). De hoofdverdachte en zijn partner zwegen, maar de broer van de hoofdverdachte sloeg door. De webcambeelden werden later als bewijsmateriaal vertoond op de zitting.

In zaak 10 (voorkenniszaak) worden *belastende verklaringen* over de tap verkregen nadat verdachten zijn uitgenodigd voor verhoor. Deze uitnodiging leidt ertoe dat verdachten met elkaar gaan bellen en belastende uitspraken doen die over de tap door de rechercheurs worden opgevangen.
Overigens is in nagenoeg geen enkele zaak door de rechercheurs een bewijsmatrix gebruikt, die mogelijk meer zicht kon bieden op (het verschil in) de bewijspositie vóór en ná de inzet van tap.

Bevindingen uit literatuur
Eerder onderzoek bevestigt het beeld dat de tap succesvoller is als sturingsinformatie en voor het maken van tactische keuzes, dan voor het verkrijgen van belastende verklaringen.

In het recente WODC-onderzoeksrapport '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (2012) wordt gesteld dat de telefoontap vooral sturingsinformatie oplevert en informatie waarmee verdachten of slachtoffers kunnen worden opgespoord. Informatie die uit de tap naar voren komt, kan regelmatig worden gebruikt om de richting van het onderzoek te bepalen, om gericht andere opsporingsmiddelen in te zetten of om de locatie van personen te bepalen. De tap levert in steeds mindere mate direct bewijs op. Dit is o.a. gebaseerd op interviews met 55 personen die beroepshalve met de tap te maken hebben, waaronder opsporingsambtenaren, officieren van justitie, rechters-commisarissen en advocaten.

De Poot et al. (2004) onderzochten langdurig het recherchewerk in zes politieregio's (periode 1998-2001). Zij concluderen in '*Rechercheportret, over dilemma's in de opsporing*' dat het belang van de tap groot blijkt, niet zozeer voor het verkrijgen van directe belastende informatie –hoewel ook hiervan soms sprake was-, maar meer door de afgeleide resultaten die het rechercheonderzoek verder helpen. De tap levert een bijdrage aan het inwinnen van informatie over verdachten en relaties tussen verdachten onderling en met derden. Volgens De Poot et al. moeten de resultaten daarnaast worden gezien in samenhang met andere opsporingsmethoden, zoals het horen van getuigen en verdachten, en observatie.

Van eerdere datum is het onderzoek '*Tappen in Nederland*' van Reijne et al. (1996). De onderzoekers interviewden 32 politie- en justitiefunctionarissen die vanuit verschillende invalshoeken ervaring hadden met tappen. Daarnaast werd met een aantal rechters-commissarissen gesproken over de inzet van de tap in 95 concrete strafzaken. Reijne et al. concluderen dat in meer dan de helft van de strafzaken waarover rechters-commissarissen ondervraagd waren, de doelstellingen van het tappen (vrijwel) geheel bereikt waren en dit in ruim een derde van de zaken (vrijwel) geheel niet gelukt was. Het merendeel van de geïnterviewden vond dat de effectiviteit van de tap vooral naar voren kwam in het bepalen van de koers van het onderzoek en het bepalen van handelingen die verricht moesten worden. Zij zagen de tap als een middel waarmee tactische keuzes kunnen worden gemaakt. Bewijsvergaring is hiervan meestal een indirect gevolg.

Van de 15 geanalyseerde FIOD-zaken is bij 11 (zgn. 'proactieve') zaken sprake van lopende fraudes, en bij 4 (zgn. 'reactieve') zaken lag de fraude in het verleden. Tabel 7 toont dat de tapdoelen bij de 11 proactieve zaken vaker worden gerealiseerd dan bij de 4 reactieve zaken. Hierbij moet men zich wel realiseren dat onbekend is of de selectie van 15 zaken op dit aspect (het aandeel van respectievelijk proactieve en reactieve zaken) representatief is voor het totale aantal zaken dat de FIOD jaarlijks doet. De resultaten van de 15 zaken zijn dus niet te generaliseren naar het totale aantal FIOD-zaken.

Tabel 7: doelrealisatie bij proactieve en reactieve zaken

Is het doel gerealiseerd?	*ja*	*deels*	*nee*
Proactieve zaken *(11 zaken)*	15	4	6
Reactieve zaken *(4 zaken)*	3	0	3

Er is nagegaan waarom tapdoelen in de 15 zaken niet gerealiseerd zijn:

1. Doelbewuste afscherming van informatie en communicatie: dit komt in 10 van de 15 zaken voor. Het gaat hierbij om allerlei vormen van afscherming: o.a. versluierd, cryptisch taalgebruik en praten in codetaal en bedekte termen; het gebruik van encrypte telefoons; online gaan om het gesprek voort te zetten via bijvoorbeeld g-mail; op locatie afspreken om het gesprek voort te zetten; het wisselen van telefoonnummer/SIM-kaart, het gebruik van aparte prepaids, en het uit het autoraam gooien van een mobiele telefoon om het observatieteam af te schudden.

Casus: afscherming van communicatie door encryptie
In zaak 1 hadden twee verdachten een encrypte mobiele telefoon (merk HTC) gekregen van de hoofdverdachte om hier bestellingen mee te doen. In deze zaak ging het om de illegale vervaardiging en handel in DVD/CD boxen. Via de encrypte telefoons was veel SMS contact over de voortgang van de transporten van de illegale DVD/CD boxen. Over de tap kwamen alleen tekens binnen, geen audio. Ook enkele bestellers van de illegale DVD/CD boxen beschikten over een encrypte telefoon. Later zijn tientallen mobiele telefoons aangetroffen waarvan een gedeelte was voorzien van encryptie software.

2. De levering van (grondstoffen voor) drugs blijft uit: dit komt in twee gestopte HARC-zaken voor (zaak 2 en 3). Ofschoon er tal van aanwijzingen zijn dat er een drugslevering op handen is, komt er een kink in de kabel en vindt de levering vooralsnog geen doorgang. De tap wordt hierop afgesloten.

3. Tappen op verkeerd nummer: in één HARC-zaak (zaak 2) heeft de FIOD een verkeerd telefoonnummer gekregen van de politie (een vergissing), en is er hierdoor gedurende zes weken op de verkeerde persoon getapt.

4. Miscommunicatie/verkeerde afstemming met Belastingdienst/Toeslagen: in een KOT-fraudezaak (zaak 8) wordt met Belastingdienst/Toeslagen afgestemd dat de FIOD gaat tappen bij een verdacht gastouderbureau op het moment dat Belastingdienst/Toeslagen per post beschikkingen verstuurt naar klanten van het gastouderbureau. De stellige verwachting is dat deze beschikkingen 'ruis' op de lijn zullen veroorzaken. Dan blijkt echter dat Belastingdienst/Toeslagen niet alle brieven verstuurt, en dat het niet om beschikkingen gaat maar om vooraankondigingen. De beschikkingen worden pas later verstuurd, maar dan is de tap al afgesloten. Ofschoon de vooraankondigingen ook tot reuring leiden die gebruikt kan worden, is door dit misverstand het effect (de 'ruis') minder groot dan beoogd. Verder speelt in deze zaak mee dat de hoofdverdachten zelf niet veel over de tap komen (o.a. door reis naar het buitenland), alswel de medewerkers van het gastouderbureau. Ook is er relatief kort getapt: twee weken.
In zaak 11 doet zich een soortgelijke situatie voor: Belastingdienst/Toeslagen zou de kinderopvangtoeslag intrekken en betrokkenen informeren dat zij geld terug moesten betalen. Op dat moment werd de tap ingezet vanuit de verwachting dat de handelswijze van Belastingdienst/ Toeslagen reuring zou veroorzaken en ruis op de lijn zou geven. Maar er kwam weinig ruis. Wat bleek? Door interne organisatorische problemen had Belastingdienst/Toeslagen de betalingen abusievelijk gewoon door laten lopen.

5. De telefoon blijkt in gebruik bij iemand anders: de telefoon wordt niet door de verdachte gebruikt maar door een naast familielid die niets met de fraude van doen heeft (zaak 13).

6. *De lijn is 'stuk':* in zaak 7 was het doel van de tap om de verdachte te traceren. De verdachte is echter hoogstwaarschijnlijk getipt dat de FIOD hem zoekt, de getapte telefoonlijn is daarmee vermoedelijk 'stuk'. Dit risico was bekend maar toch is er in deze zaak getapt. Er werd gekozen voor een bepaalde onderzoekstactiek, gericht op snelheid en volledigheid, dit ondanks de als gering ingeschatte onderzoeksopbrengst.
In deze zaak werden valse wijzigingen gedaan van rekeningnummers van (zeer) grote bedrijven waarop de Belastingdienst geld zou storten.

7. De fraude is gestopt: (zaak 15) op het moment dat de tap wordt geplaatst, vinden er geen fraude-activiteiten meer plaats. De fraude is al voorbij, de tap komt te laat. Het betreft een systeemfraudezaak: de Belastingdienst had inmiddels al maatregelen getroffen om dit soort fraude tegen te gaan. De FIOD-rechercheur was hier (kennelijk) niet van op de hoogte.

In de interviews wordt verder benadrukt dat het stellen van scherpe doelen bij het tappen van belang is om uitwaaieren te voorkomen. Dit voorkomt het overschrijden van de geplande doorlooptijd van een zaak.

In het merendeel van de 15 zaken levert de tap ook informatie over fraudes op die buiten de tapdoelen valt. Soms worden deze wel meegenomen in het onderzoek (bijvoorbeeld verzekeringsfraude en het telefonisch bedreigen van Belastingdienstambtenaren) en soms ook niet (handel in viagra, versluierde vermogensbestanddelen in het buitenland). Ook wordt er restinformatie, voortkomend uit de tap, doorgezet naar derden (zie volgende paragraaf).

2.2.4. Het gebruik van tapgegevens

Om een completer zicht te krijgen op de opbrengst van het tappen, is in de 15 zaken nagegaan in welke mate verkregen tapgegevens daadwerkelijk zijn gebruikt in verhoren, voor observaties, aanhoudingen en doorzoekingen (elementen van het tapdoel tactische keuzes/sturingsinformatie) en als restinformatie. Tabel 8 toont de resultaten:

Tabel 8: gebruik van tapgegevens

Gebruik van tapinformatie	*Aantal zaken*
In verhoren	12
Ter ondersteuning van het observatieteam	9
Voor het verrichten van aanhoudingen	8
Voor het doen van doorzoekingen	5
Als restinformatie	5

• In 12 van de 15 zaken is de tapinformatie gebruikt in *verhoren* (het 'uitspelen' van de tap), overigens met wisselend succes. Verdachten die tot dan toe ontkend hebben, kunnen opeens gaan praten omdat ze inzien dat nog langer ontkennen zinloos is. Anderen zijn kennelijk in verlegenheid gebracht en kunnen zich opeens gaan beroepen op hun zwijgrecht om verdere 'schade' te voorkomen.
Een geïnterviewde officier benadrukt het belang van tapinformatie voor het inzicht krijgen in gevoeligheden waar verdachten in verhoren mee kunnen worden geraakt. Ook dit kan het verhoor helpen. Een concreet voorbeeld is de situatie waarin de ene verdachte de andere heeft bedrogen. In zaak 4 bleek over de tap dat een van de verdachten erg beschermend was richting zijn gezin. Toen bleek dat zijn vrouw mogelijk ook bij de fraude betrokken was, lieten de verhoorders in het verhoor doorschemeren dat ze zijn vrouw wilden verhoren. Dat was een gevoelig punt en de verdachte 'liep leeg'.[10]
Tapinformatie kan verhoorders een psychologische voorsprong geven waarmee zij in de verhoor-situatie hun voordeel kunnen doen. Het beluisteren van een tap geeft vaak al een beeld van de afgeluisterde persoon. Een geïnterviewde stelt: "*Met dat beeld gewapend ga je ook vaak zo'n persoon horen. Het is of je hem (deels) al kent. Dat kan een voorsprong geven. Normaal is het zo dat je elkaar in een verhoor aan het aftasten bent. Dat zijn nauwelijks te benoemen voordelen van een tap.*"

• In 9 van de 15 zaken is tapinformatie gebruikt als *ondersteuning voor het observatieteam*. Hierbij geldt dat observatieteams vaak als voorwaarde stellen dat er een tap meeloopt.

• In 8 van de 15 zaken is de tap gebruikt voor het verrichten van *aanhoudingen*, bijvoorbeeld doordat aan de hand van de tap de woon- en verblijfplaats van de verdachte kon worden vastgesteld. Overigens heeft de tap er in 1 zaak juist toe geleid dat een aanhouding werd afgeblazen, omdat uit de tap bleek dat deze persoon geen betrokkenheid had.

• In 5 van de 15 zaken is de tap van nut geweest voor het doen van *doorzoekingen*. O.a. voor het bepalen van de locatie, het geschikte tijdstip en de verwachting wat men kan aantreffen.

• Ten slotte is in 5 van de 15 zaken tapinformatie als *restinformatie* doorgezet naar andere zaken, binnen of buiten de FIOD. Dit betreft hennepkwekerijen en betrokkenheid hierbij (bij 2 zaken, doorgezet naar de politie), kinderporno (1 zaak, doorgezet naar de zedenpolitie) en witwassen (2 zaken, eenmaal doorgezet naar de politie en eenmaal meegenomen in een nieuwe FIOD-zaak)

[10] In het kader van AKO is echter afgesproken om dit soort verhoorpraktijken niet meer toe te passen.

2.2.5. Wanneer is tappen effectief en wanneer niet?

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de klassieke tap aan effectiviteit inboet als het gaat om het verkrijgen van belastende verklaringen als direct bewijs.[11] Als oorzaken worden genoemd dat er steeds meer soorten communicatiemiddelen komen, dat nieuwe, opkomende communicatiemiddelen beter afgeschermd zijn voor interceptie, en het feit dat steeds meer criminelen bewust zijn van het tapgedrag van opsporingsdiensten, en daarom steeds minder over de telefoon loslaten. Zij gaan de tap ontwijken. Een nuance hierbij is dat criminelen bij een nieuw communicatiemiddel soms in de (onjuiste) veronderstelling verkeren dat opsporingsdiensten deze nog niet kunnen tappen. Dit biedt juist kansen voor de opsporing en een tijdelijke voorsprong — totdat het uitkomt.

In de interviews is gevraagd of er factoren te benoemen zijn die de kans beïnvloeden dat er relevante informatie over de tap komt. Wanneer is tappen effectief en wanneer niet?

Een breed gedeelde opvatting is dat de tap effectiever is wanneer de fraude in de actualiteit plaatsvindt, dus nog plaatsvindt tijdens het opsporingsonderzoek (zie in dit verband ook tabel 7 op bladzijde 16). In dergelijke *proactieve* opsporingsonderzoeken is tappen zinvoller dan in *reactieve* opsporingsonderzoeken waarbij de fraude in het verleden plaatsvond. In dat geval is er nu eenmaal minder aanleiding voor betrokkenen om daar nog over te spreken.

Dit betekent dat sommige soorten zaken (bijvoorbeeld IE-fraudezaken, sigarettenzaken, drugsleveringen) zich in de praktijk kennelijk beter lenen voor de tap dan andere (fiscale zaken). Bij de eerste soort zaken vinden nogal wat (o.a. logistieke) activiteiten plaats (transport, afleveringsplaats en -tijd, financiële afhandeling) die (telefonische) afstemming en overleg vragen van de betrokken partijen.

Hierbij zijn wel een paar kanttekeningen te plaatsen. In drugszaken treft men vaak criminelen aan die zich er goed van bewust zijn dat zij getapt (kunnen) worden, waardoor de tap weer minder effectief wordt. Zij praten niet over de telefoon of slechts in bedekte termen, of vertonen ander ontwijkend gedrag. Maar ook voor hen kan het lastig zijn om dit gedisciplineerd vol te houden, zeker wanneer er nervositeit ontstaat of paniek uitbreekt, omdat de zaken anders lopen dan de bedoeling was, bijvoorbeeld door aanhoudingen die reuring veroorzaken. Het praten in bedekte termen of codetaal kan, wanneer doorzien, nuttig zijn voor de bewijsvoering.

Dat tappen minder effectief zou zijn in fiscale zaken, behoeft volgens enkele geïnterviewden nuance. Bij fiscale fraudes die zich in de actualiteit afspelen kan tappen wel degelijk zinvol zijn, bijvoorbeeld bij een draaiende BTW-carrousel met katvangers, om een verdachte te traceren die vertrokken is onbekend waarheen (VOW), of vanwege het ontnemingsaspect: om te achterhalen waar het geld is. Maar bij een IB-fraude die zich enkele jaren geleden heeft afgespeeld en waarbij de belastingaangifte al lang binnen is, is de kans op succes van een tap klein. Fraudeurs hebben dan ook al veel tijd gehad om hun verhaal op elkaar af te stemmen. Maar vaak is het bewijs in dat soort zaken al via andere middelen verkregen. Belastingdienstcontroles kunnen overigens wel reuring veroorzaken en daarmee weer de 'actualiteit' terugbrengen in een fiscale zaak. Voor het traceren van een VOW-verdachte kan handig gebruik worden gemaakt van een stealth-SMS[12].

De tap kan soms helpen om opzet aan te tonen. Enkele voorbeelden van belastende uitspraken die over de tap kwamen: "*dat nemen we niet op in de boekhouding*" en "*op papier woon ik in België*". Het behoeft geen betoog dat dergelijke uitlatingen om uitleg vragen.

---

[11] Er moet steeds meer moeite worden gedaan om hetzelfde resultaat met de tap te halen als twintig jaar geleden. Een respondent van het WODC-onderzoek 'Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing' (2012) omschrijft dit als de 'aardolie-metafoor': er moet steeds dieper worden geboord om dezelfde hoeveelheid olie uit de grond te krijgen als twintig jaar geleden. Zo is het ook met de tap volgens deze respondent (WODC, 2012).

[12] Het lokaliseren van een mobiele telefoon kan normaal gesproken alleen als deze telefoon wordt gebruikt. Door het zenden van een stealth-SMS (een 'stille' SMS) hoeft niet te worden gewacht totdat de gebruiker van de telefoon zelf belt of een bericht verstuurt.

Bevindingen uit literatuur
In het WODC-rapport '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (2012) wordt gesteld dat de opbrengst van het tappen sterk afhankelijk is van meerdere factoren: het gepleegde of te plegen feit, de doelgroep waartoe de verdachte hoort, of er al dan niet reuring wordt veroorzaakt, of er een analist betrokken is bij het onderzoek, het afnemend gebruik van spraaktelefonie en ook gewoon van het toeval.

Reijne et al. (1996) stellen in hun WODC-rapport '*Tappen in Nederland*': 'De geïnterviewden ervaren het tappen vooral als zeer nuttig bij georganiseerde en seriematig gepleegde criminaliteit. In dit verband worden door hen delicten genoemd als handel in verdovende middelen, diefstal, heling en fraude. Naast groepsverband en continuïteit van het delict worden nog andere gunstige omstandigheden om te tappen genoemd. Zo blijkt tappen op 'first offenders' of de 'periferie' van verdachten nuttig te zijn omdat zij meestal in het geheel geen rekening houden met de mogelijkheid dat zij wel eens getapt kunnen worden. Het is volgens de geïnterviewden ook zinvol om te tappen als heterdaad-situaties worden verwacht. De belfrequentie schijnt in dergelijke situaties met sprongen te stijgen en er wordt door nervositeit sneller informatie losgelaten die door het team kan worden gebruikt.'

Tappen kan nuttig zijn als ondersteunend middel bij het aantonen van een art. 140 Sr. constructie (criminele organisatie) en dan met name voor het bepalen van de onderlinge verhoudingen en de groepshiërarchie. Het gaat hierbij om aspecten als: wie stuurt wie op pad, wie deelt de lakens uit en wie betaalt voor het doen van criminele klusjes? Maar ook hier geldt: criminelen gedragen zich veelal gedisciplineerd, zijn geïnstrueerd en worden over de tap zelden betrapt op belastende uitspraken. Tappen heeft in dat opzicht meer zin bij first offenders en witteboordencriminelen dan bij beroepscriminelen. Bij beroepscriminelen is er meer kans op succes wanneer in de omgeving om hen heen wordt getapt.
Het veroorzaken van reuring geeft bij criminelen minder kans op tapsucces omdat zij weten dat er na een doorzoeking of aanhouding wordt getapt. Soms wordt er radiostilte afgesproken en blijft het wekenlang stil op de tap. Een officier haalt een zaak aan waarin het vier weken na een aanhouding stil bleef. De criminelen wisten hoelang er getapt werd (vier weken), en begonnen pas daarna weer te praten. Maar omdat de rechercheur wel vermoedde dat deze criminelen op de hoogte waren van deze taptermijn, bedong hij een tapverlenging. En met succes: na vier weken radiostilte kwamen de gesprekken weer op gang.

De tap blijft volgens veel geïnterviewden een beproefd middel om te bepalen waar mensen zich bevinden, ter ondersteuning van een observatieteam of bij een actiedag waarop doorzoekingen plaatsvinden en aanhoudingen worden verricht. De tap bewijst zijn waarde vooral wanneer deze wordt ingezet in wisselwerking met andere opsporingsmiddelen.

De inzet van 'stook- en pook' taps: in 6 van de 15 geanalyseerde zaken is getracht ruis op de lijn te krijgen door reuring te veroorzaken. In 3 à 4 van de 6 zaken gebeurde dit ook.

Creativiteit bij 'stook- en pook' taps
Om de kans te vergroten dat er relevante informatie over de tap komt, worden soms creatieve scenario's bedacht. Zo wordt in de literatuur het voorbeeld genoemd van een verdachte die in voorlopige hechtenis was genomen. Hij werd in een huis van bewaring geplaatst dat ver van zijn woonplaats lag. De verwachting was dat er dan eerder telefonisch contact zou plaatsvinden tussen hem en nog niet aangehouden medeverdachten, in plaats van dat ze bij hem op bezoek zouden komen.
Bron: Bokhorst, R. (2004). De telefoontap in grote opsporingsonderzoeken. Justitiële Verkenningen, nr 4.

2.2.6. Good practices

Uit de interviews komt een aantal 'good practices' naar voren. Het gaat niet om nieuwe of innovatieve werkwijzes, maar om bestaande, effectieve methodes die volgens een aantal geïnterviewden vaker door de FIOD zouden kunnen worden toegepast:

1) *Vroegtijdig opvragen van printgegevens.* Printgegevens kunnen al in de aanvangsfase (accountfase) van een opsporingsonderzoek worden opgevraagd. Hier zou de FIOD in haar opsporingsonderzoeken vaker gebruik van kunnen maken. Het vroegtijdig opvragen van dergelijke gegevens heeft als voordeel dat eerdere belcontacten 'veilig' worden gesteld. Wanneer hiermee gewacht wordt tot de opsporingsfase, dan bestaat het gevaar dat cruciale informatie inmiddels verloren is gegaan, dit in verband met de gemaximeerde wettelijke bewaartermijn van dergelijke gegevens bij providers.

2) *Profiling.* Voordat getapt gaat worden op een verdachte of verdachtengroep kan het nuttig zijn om een profiel te maken, gekoppeld aan een scherpe doelafbakening. Belangrijke vragen hierbij zijn: om wat voor soort verdachten gaat het en hoe communiceren zij? Van welke communicatiemiddelen maken zij gebruik? Hoe groot is de kans dat de tap iets oplevert? De opkomst van allerlei nieuwe communicatiemiddelen maakt een dergelijke profiling zinvoller dan ooit.

3) *Gebruik maken van 'ruis' op de lijn.* De FIOD zou vaker gebruik kunnen maken van 'ruis' op de lijn naar aanleiding van ontstane reuring rondom FIOD-handelingen als verhoren, aanhoudingen en doorzoekingen. Juist dan is de kans groot dat er relevante informatie over de tap komt. Ook andere handelingen of gebeurtenissen kunnen ertoe leiden dat betrokkenen onrustig raken, loslippig worden en verhalen op elkaar gaan afstemmen. Ook controles van instanties als de Belastingdienst (o.a. Toeslagen) en de Douane kunnen dit neveneffect hebben. Een goede timing en afstemming zijn hierbij belangrijk, zoals blijkt uit ervaringen hiermee in de zaken 8 en 11 (zie blz. 17).
N.B. Dergelijke activiteiten kunnen vanuit opsporingstactische overwegingen handig zijn, maar juridisch gezien zijn er wel haken en ogen. De FIOD mag niet tot uitlokking overgaan, dit leidt tot onrechtmatig bewijs. Ook moet er rekening worden gehouden met het mogelijke verwijt dat er in een strafrechtelijk onderzoek gebruik is gemaakt van administratieve bevoegdheden en/of dat de FIOD de Belastingdienst heeft gestuurd.

4) *Managen van taps in grote zaken.* Vooral bij grote zaken waarin veel wordt getapt, is het belangrijk om het tappen goed te managen en beheersbaar te houden. Om uitwaaieren te voorkomen dient het doel steeds goed voor ogen te worden gehouden. Om overzicht te houden over de vele tapgesprekken, kunnen verschillende maatregelen worden genomen, zoals het inzetten van een tapanalist, het briefen van de verschillende tapploegen en een goede afstemming tussen deze tapploegen. Dit voorkomt dat tapinformatie versnipperd raakt en cruciale gesprekken gemist worden. Ook helpt het om tapgesprekken in RBS te classificeren. Dergelijke maatregelen lijken vanzelfsprekend maar worden in de praktijk nog te weinig toegepast, aldus verschillende geïnterviewden. Uit de Klimop-zaak, waar veel is getapt, kunnen lessen worden getrokken.

5) *terugkoppeling naar officier.* Wanneer in een zaak maanden getapt wordt is het voor de officier handig om elke twee weken een tussentijdse analyse te krijgen over wat er uit de tap blijkt, een overzicht van wat de tap heeft opgeleverd. Dit is met name van belang als de tap wordt gebruikt om bewijs te verkrijgen en de opzet in beeld te krijgen. Verder kan het nuttig zijn om bij het OPV een samenvatting van de taps te voegen. Een officier heeft vaak maar weinig tijd om het OPV te lezen.

6) *Afspelen van tapgesprekken in de rechtszaal*. Bij het HARC-team op Schiphol heeft men goede ervaringen met het laten horen van tapgesprekken tijdens de zitting. Ook in de Klimop-zaak is dit gebeurd. Volgens een aantal geïnterviewden zou de FIOD dit vaker kunnen doen. Het afspelen van tapgesprekken in de rechtszaal heeft een grotere impact en maakt een grotere indruk dan dat tapgesprekken op schrift staan. Het kan een toegevoegde waarde hebben, niet zozeer wat betreft de gespreksinhoud alswel de toon waarop gesprekken worden gevoerd. Het kan bijvoorbeeld van nut zijn om de ogen van een rechter te openen bij een verdachte die zich in de rechtszaal sociaal wenselijk gedraagt. Een concreet voorbeeld is de zaak waarin een advocaat aanvoerde dat de verdachte zwakbegaafd was. Op de tapgesprekken was echter goed te horen dat deze verdachte haarfijn kon uitleggen wat de bedoeling was, ook al was hij misschien zwakbegaafd. Het laten horen van tapgesprekken kan bijvoorbeeld tijdens het requisitoir van de officier. Uiteraard dient hier in de rechtszaal wel de infrastructuur voor aanwezig te zijn en dient de rechter hier de gelegenheid voor te bieden.

In aanvulling hierop kan uit het WODC-rapport *'Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing'* (2012) een 'good practice' worden afgeleid:

7) *Analist aan het opsporingsteam verbinden.* 'Volgens respondenten kan de opbrengst van de tap worden vergroot door een analist aan het opsporingsteam te verbinden. Analisten kunnen tijdens het opsporingsonderzoek van waarde zijn omdat ze de informatie uit de tap systematisch kunnen koppelen aan informatie die voortvloeit uit andere opsporingsmiddelen. Daarnaast kunnen analisten worden ingezet om na afloop van het onderzoek een groep verdachten in kaart te brengen door middel van de informatie die uit de tap naar voren is gekomen.' (WODC, 2012).

2.2.7. Valkuilen

De tap is een veilig opsporingsmiddel. Vanachter een bureau, met de koptelefoon op en een beker koffie erbij, kan de rechercheur de gangen van verdachten volgen, zonder gevaar voor ontdekking. Toch brengt tappen wel degelijk risico's en valkuilen met zich mee, zij het op een ander vlak. Uit de interviews en de analyse van 15 FIOD-zaken, maar ook uit jurisprudentie en vakliteratuur over tappen, komen dergelijke risico's en valkuilen naar voren. De duivel zit in de details, zo blijkt.

Er is een zoekslag gedaan naar jurisprudentie over tappen over de periode 2000 t/m 2010. Deze jurisprudentie had betrekking op alle opsporingsdiensten, dus niet alleen op de FIOD. De zoekslag leverde 53 rechterlijke uitspraken op: 28 van de rechtbank, 13 van het Hof en 12 van de Hoge Raad. De 53 rechterlijke uitspraken betroffen 56 inhoudelijke twistpunten. Deze twistpunten zijn in onderstaande frequentietabel 9 gecategoriseerd weergegeven:

Tabel 9: jurisprudentie over tappen

Twistpunt	*aantal*
Geheimhouders over de tap	41
Betwisten rechtmatigheid tap	10
Betwisten vertaling tap	2
Betwisten uitwerking tap	1
Prematuur vernietigen tapgegevens	1
Hoger beroep tegen door RC afgewezen tapvordering	1
Totaal	56

Geheimhouders over de tap

De tabel toont –niet onverwacht- dat de geheimhoudersproblematiek de kroon spant. Ook de FIOD heeft hier in de afgelopen jaren veel mee te maken gehad. De toekomst zal leren in hoeverre deze problematiek wordt ondervangen door de invoering van de automatische nummerherkenning voor advocaten en door de verdere maatregelen die de FIOD zelf heeft getroffen.

Veel geïnterviewden tonen zich kritisch over het ingevoerde systeem van automatische nummerherkenning van advocaten. Er wordt gewezen op het risico van misbruik, het creëren van een vrijplaats, en men wijst op het grijze gebied van gemengde kantoren waar zowel fiscaal juristen als advocaten werken. Het systeem is volgens sommige geïnterviewden een politieke keuze geweest om 'van het gezeur af te zijn'. Anderen accepteren het als het 'prijskaartje' van de rechtsstaat. En ofschoon een aantal geïnterviewden het te ver doorgevoerd vindt, ziet men ook de voordelen: het scheelt rechercheurs in opsporingsonderzoeken veel tijd en rompslomp.

Rechtmatigheid tap

Het betwisten van de rechtmatigheid van de tap komt in de zoekslag tien keer naar voren. Advocaten voeren hierbij onder meer als argumenten aan: het misdrijf betreft geen ernstige inbreuk op de rechtsorde; er is getapt voordat formele machtigingen door de rechter-commissaris waren afgegeven; het gebruik van tapgegevens uit ander onderzoek is onrechtmatig verkregen bewijs; er is niet voldaan aan de voorwaarde dat het opsporingsonderzoek deze bijzondere opsporingsmethode dringend vorderde; er werden meer telefoonaansluitingen afgeluisterd dan op grond van de ingestelde rechtshulpverzoeken gerechtvaardigd was.
Het gebruiken van 'ruis' op de lijn naar aanleiding van reuring na FIOD-acties als aanhoudingen, verhoren e.d. is behalve een (opsporingstactische) 'good practice' óók een (juridische) valkuil: de FIOD mag niet uitlokken, dit leidt tot onrechtmatig bewijs.

Vertaling tap

In 7 van de 15 geanalyseerde FIOD-zaken zijn tolken ingezet. Dit leidt soms tot problemen:

• In zaak 8 bleek de Turkse tolk een snelle vertaler te zijn. Tijdens verhoren, toen een andere tolk zich er over boog, bleek echter dat hij gesprekken net tegenovergesteld had vertaald. Deze tolk bleek in een eerder opsporingsonderzoek van de politie banden te hebben gehad met de verdachten die hij tolkte.
• In zaak 14 kon een tolk de Engelstalige gesprekken over de tap niet verstaan en gaf dit weer als "ntv" (niet te verstaan). Bij naluisteren door de rechercheurs zelf bleek dat zij dit wel konden verstaan.

Ook halen de geïnterviewde rechercheurs voorbeelden aan van eerdere zaken waarin tolken niet goed functioneerden en waarvan voortijdig afscheid werd genomen.
Een rechercheur geeft het voorbeeld van een sigarettenonderzoek, waarbij het om vele tapgesprekken ging in diverse talen. De gesprekken waren niet zorgvuldig uitgewerkt, en de advocaat van de verdachten wist hier genadeloos de vinger op de zere plek te leggen.

In zijn boek 'Onder de tap' geeft auteur Wim van de Pol enkele voorbeelden uit de praktijk hoe een vertaler, overigens te goeder trouw, interpretaties kan geven die de strekking van een gesprek ernstig kunnen verdraaien. Zo liet de verdediging in de Rotterdamse Opaalzaak (Chinese mensensmokkel) de vertalingen tegen het licht liet houden. Het ging om hervertalingen van gesprekken die in het ingewikkelde dialect van Fuzhou waren gevoerd. Enkele voorbeelden:

Politietolk: *Zijn er nog geluiden?*
Hervertaling: *Nog nieuws van hem vandaag?*

Politietolk: *Geen geluiden, niets gezien.*
Hervertaling: *Geen van de 4-5 mensen hebben naar huis gebeld.*

Politietolk: *Niks op het nieuws, misschien later.*
Hervertaling: *Waarschijnlijk is geen van de 4-5 mensen opgedoken, waarschijnlijk later.*

Politietolk: *Dat kan niet.*
Hervertaling: *Geen van hen is binnengekomen.*

De rechtbank vond in dit geval dat deze en andere gesprekken niet in het bewijs konden worden meegenomen. Maar het gerechtshof vond later dat er onvoldoende reden was om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van de vertaling van deze gesprekken als bewijs.
In het volgende voorbeeld leverde een politietolk een ondeugdelijke vertaling:

Politietolk: *Heb jij dit gedaan?*
Hervertaling: *Heb jij hier iets mee te maken?*

Politietolk: *Ja ik heb dat gedaan maar ik kan nu over de telefoon niet verder praten want…*
Hervertaling: *Nee hoe kom je daar bij?*

Politietolk: *Ik hoor van anderen dat je er iets mee te maken hebt.*
Hervertaling: *Nou dan proberen ze me wel weer wat in de schoenen te schuiven. Ik heb er niets mee te maken.*

In deze zaak ging het om een gijzeling en de officier van justitie baseerde de verdenking vooral op deze telefoontap. Na de hervertaling kwam de rechtbank tot vrijspraak.

Een vaste tolk bouwt zaakskennis op en kennis van de stemmen. Diverse geïnterviewden wijzen echter op het gevaar van afhankelijkheid van tolken. Ook TVCN heeft een monopoliepositie. Het werken met wisselende tolken heeft als nadeel dat elke nieuwe tolk zich weer moet inlezen. Een manier om tolken te checken is een tweede tolk het werk van een eerste tolk te laten beoordelen.

Casus: tolken ingeschakeld bij de opsporing
In een zaak die in 2011 door de HR werd behandeld, kwam over de tap dat een drugskoerier met vermoedelijk cocaïne zou aankomen op Schiphol. De twee verbalisanten in de tapkamer besloten tot observatie aangezien andere verbalisanten niet tijdig aanwezig konden zijn. Ze verlieten de tapkamer en gaven aan de tolk opdracht om de informatie uit de binnenkomende taps aan hen door te geven. Op basis van de door de tolk doorgegeven informatie is vervolgens de koerier herkend, geobserveerd en aangehouden, waarna 36 kilo cocaïne werd aangetroffen. De tolk gaf ook in het Nederlands gedane uitlatingen die over de tap kwamen, aan de verbalisanten door.
Volgens de advocaat van verdachte hadden de verbalisanten door op die wijze te handelen de tolk ingeschakeld bij de opsporing. De tolk had zonder daartoe bevoegd te zijn opsporingswerkzaamheden verricht en opsporingsambtenaren aangestuurd.
De Hoge Raad oordeelde dat er geen sprake was geweest van onrechtmatig handelen van de tolk, maar verlaagde wel de duur van de gevangenisstraf die de verdachte opgelegd had gekregen.
Bron: www.jure.nl

In zijn boek 'Onder de tap' beschrijft auteur Wim van de Pol welke sleutelrol tolken in een opsporingsonderzoek kunnen spelen:

"De relatie tussen politietolken en rechercheurs is vaak informeel. Soms groeien tolken uit tot een bijna volwaardig lid van het rechercheteam. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest in veel Turkse onderzoeken van het kernteam Noord- en Oost Nederland. De tolken beluisteren alle gesprekken en selecteren vaak voor de rechercheurs de gesprekken die relevant zijn voor de strafbare feiten waar het om gaat. Zij hebben ook vaak als eerste en soms als enige een overzicht van de samenhang in de groep verdachten en bijnaverdachten waar het onderzoek zich op richt. Vandaar dat ze soms uitgroeien tot tactisch rechercheur."
"Cruciaal is hun rol soms als het gaat om de identificatie van verdachten in telefoongesprekken. Omdat tolken algemene uitspraakkenmerken van een hen bekend Chinees of Koerdisch dialect kunnen scheiden van individuele spraakkenmerken van verdachten kunnen ze beter aan spraakherkenning doen dan de Nederlandse rechercheurs. Daarmee hebben tolken dus een sleutelrol bij de berechting van verdachten."

Uitwerking tap

Ook het uitwerken van Nederlandstalige tapgesprekken kan lastig zijn. Dialecten, straattaal, 'slang', multi-interpreteerbare uitdrukkingen en het praten in bedekte termen geven nogal eens aanleiding tot misverstanden en verwarring. Zo werd in de Van der Valkzaak uit het verleden, waarin het om zwarte omzetten ging, aanvankelijk "*zwart vijf ton*" verstaan maar na steeds opnieuw uitluisteren van de tap bleek dat er waarschijnlijk "*zowat vijf ton*" was gezegd – een klein maar cruciaal verschil.
In een accijnsfraudezaak vormde de uitspraak "*bij Mien thuus*" voor misverstanden. Het bleek Zeeuws voor "*bij mij thuis*".
In zaak 4 van de 15 geanalyseerde FIOD-zaken kwamen Spaanse plaatsnamen over de tap, die in de uitwerking verkeerd waren weergegeven. De informatie was cruciaal voor het terugvinden van onroerend goed in Spanje. De taps moesten opnieuw worden uitgeluisterd.

Een ander voorbeeld van een geïnterviewde FIOD-teamleider: ter voorbereiding op een doorzoeking werd binnen een opsporingsteam besproken of er mogelijke veiligheidsrisico's waren bij de inval. Een uitluisteraar zei toen dat de verdachte het had over iets als een kouwe colt tegen de kop. Bij opnieuw uitluisteren van de tap werd duidelijk dat gezegd werd: "*anders zet ik hem een kouwe colt tegen de kop*". Dit betekende dat de verdachte mogelijk over een wapen beschikte en dit wapen zou kunnen gebruiken. Dit veranderde de risico-analyse voor de doorzoeking. Bij de doorzoeking werden inderdaad wapens aangetroffen.
Het uitwerken van taps blijkt soms specialistisch werk. Bij ingewikkelde constructies kan het soms nodig zijn om registeraccountants de tap te laten uitluisteren. Verder is het volgens geïnterviewden niet iedere tapper gegeven om de essentie van gesprekken goed samen te vatten. Er is discussie over de vraag in hoeverre deze taken belegd moeten worden bij C- of F-medewerkers.

In de Klimop-zaak beschuldigde een verdachte de FIOD ervan dat er met taps was gemanipuleerd. Zijn letterlijke woorden (ter zitting) waren: "*De FIOD vervalst bewijsmateriaal door taps met betrekking tot de boot te verknippen en op plaatsen terug te laten komen waar het niet thuis hoort!*" De vraag werd opgeworpen: "*Moet de FIOD niet vervolgd worden door het OM?"*

Met de zaak Klimop nog vers in het geheugen, stellen verschillende geïnterviewden dat er bij grote zaken iemand moet zijn die het overzicht houdt. De inzet van veel verschillende tappers vergt veel afstemming en bemoeilijkt de stemherkenning. Een tap loopt 24 uur per dag en in de weekenden, en vergt overleg tussen de verschillende tapploegen.

Ook in het recente WODC-onderzoeksrapport '*Het gebruik van de telefoon en internettap in de opsporing*' (2012) wordt gesteld dat het uitluisteren en uitwerken specialistisch werk is, waarbij ervaring en de mate van continuïteit van de personele bezetting voor een groot deel de kwaliteit van de uitgewerkte gesprekken bepaalt. Het voorbeeld wordt aangehaald van de uitdrukking "*morgen een ov*" die over de tap kwam. Dit werd aanvankelijk gemisinterpreteerd *als "morgen een ov-jaarkaart halen*" maar betekende feitelijk: morgen een overval plegen.

2.2.8. Alternatieven voor het tappen

Resultaten uit de interviews:

In hoeverre hadden de 15 geanalyseerde zaken zonder de tap gekund? Hadden de opsporingsdoelen ook met andere, minder ingrijpende middelen kunnen worden bereikt? Uit de interviews blijkt dat dit lastige, zo niet onmogelijk te beantwoorden vragen zijn.
De rechercheurs geven in 3 van de 15 zaken aan dat hun zaak ook zonder de tap had gekund en dat er alternatieven waren voor het tappen. Dit is dan wel met de kennis van nu, nadat de zaak is afgerond:

• De rechercheur van zaak 7 geeft aan dat hij (om de verdachte te traceren) ook een stealth-SMS[13] had kunnen plaatsen in plaats van direct te tappen.
• In zaak 8 wordt desgevraagd door de rechercheurs aangegeven dat het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC-en) mogelijk meer resultaat had opgeleverd dan (alleen) tappen. De hoofdverdachten, eigenaren van een gastouderbureau, kwamen namelijk niet zelf aan de telefoon, maar lieten dit over aan hun medewerkers. OVC-en op het gastouderbureau had mogelijk meer opgeleverd ten aanzien van de (sturende) rol van de beide eigenaren.
• In zaak 10 geven de rechercheurs aan dat printgegevens mogelijk hadden volstaan.

Verder wordt door rechercheurs van verschillende van de 15 zaken aangegeven dat de inzet van het observatieteam mogelijk als alternatief voor het tappen had kunnen dienen, maar dit had volgens hen veel meer capaciteit gekost, en wordt om die reden toch door hen van de hand gewezen.

Diverse geïnterviewde rechercheurs betwijfelen of alternatieve opsporingsmiddelen minder tijd en capaciteit kosten dan tappen. Deze middelen kunnen zelfs bewerkelijker zijn dan tappen en daarmee méér tijd kosten dan tappen in plaats van minder. OVC-en en werken onder dekmantel-trajecten (WOD-trajecten) vergen bijvoorbeeld veel voorbereiding en veiligheidsmaatregelen. Ook zal er niet zelden bij dergelijke trajecten worden getapt. Afgezien van de benodigde capaciteit en de beschikbaarheid van apparatuur, wijst men erop dat het plaatsen van OVC-apparatuur lastig kan zijn. Bij sommige locaties is dat bij voorbaat kansloos, zoals een waterpijpcafé, een Turks koffiehuis of een woonwagenkamp.

Voor OVC-en geldt verder dat hier een speciaal aangestelde officier over moet beslissen (naast de rechter-commissaris). Wanneer men wil OVC-en in een woning, dan is ook nog toestemming vereist van de Centrale Toetsings Commissie (CTC). Dit vormt een hogere drempel.

Volgens de [redacted] speelt bij de keuze voor de inzet van een bepaald opsporingsmiddel altijd de vraag hoe de beoogde informatie door de criminelen wordt afgeschermd. Maar geïnterviewde rechercheurs wijzen erop dat in de praktijk ook andere factoren een rol spelen, zoals de beschikbare opsporingscapaciteit en de beschikbaarheid van apparatuur.

Bij de inzet van een aantal opsporingsmiddelen en –methoden is de FIOD afhankelijk van derden. Voorbeelden zijn OVC-en en de IMSI-catcher[14]. De FIOD is hierbij afhankelijk van prioriteiten van derden.
Dit voedt de discussie die ook al in het kader van het MLTP van de FIOD wordt gevoerd: moet de FIOD dergelijke middelen zelf in huis halen (en de kosten hiervoor dragen, mensen opleiden), of toch niet (en daarmee afhankelijk van derden blijven)? Van de FIOD worden keuzes verwacht. In het kader van het MLTP is inmiddels besloten dat de FIOD eigen OVC- en IMSI-apparatuur aanschaft.

Over de mate van privacy-inbreuk van de verschillende opsporingsmiddelen, verschillen de geïnterviewden van mening. Een officier stelt in een interview: "*Tappen is als een schot hagel. Een OVC is veel gerichter, specifieker. OVC is een gericht schot.*" Bij tappen komt volgens hem eerder

[13] Hiermee kan de locatie worden bepaald van de mobiele telefoon waarnaar ge-sms't wordt, zonder dat de gebelde dit merkt.
[14] De IMSI-catcher is een apparaat dat, door zich voor te doen als een zendmast, in staat is om alle telefoongesprekken in de omgeving op te vangen. IMSI = International Mobile Subscriber Identity. De officier beveelt de inzet hiervan.

ruis mee van derden die niets met de fraude te maken. Daarom is volgens hem de inbreuk op de privacy bij tappen ingrijpender dan bij OVC-en.
De [redacted] stelt daar tegenover dat mensen wel weten dat zij getapt kunnen worden. Juist daarom weegt hij tappen qua privacy-inbreuk minder zwaarder dan OVC-en. Ook de locatie speelt een rol: OVC-en in iemands woning of auto is volgens een officier een zwaardere inbreuk op de privacy dan tappen.

Het volgend schema biedt een overzicht van de BOB-bevoegdheden en de voorwaarden voor de inzet ervan:

Voorwaarden voor de inzet van Bijzondere Opsporings bevoegdheden (WvSv):

Bij een misdrijf én in het belang van het onderzoek
• stelselmatige observatie – 126g • stelselmatig inwinnen van informatie - 126j *(mag door 141 b ambtenaren)*
Bij een misdrijf als omschreven in art 67 lid 1 én in het belang van het onderzoek
• pseudokoop - 126i • inkijkoperatie - 126k *(voert de FIOD niet zelf uit, opleiding en certificering zijn vereist)* • printerlijsten - 126n
Bij een misdrijf als omschreven in art 67 lid 1 dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert én indien het onderzoek dit dringend vordert
• infiltratie – 126h *(mag door 141b en 141c ambtenaren)* • opnemen vertrouwelijke communicatie (richtmicrofoon, scanner, bug etc) - 126l *(mag door 141b en 141 c ambtenaren)* • opnemen communicatie via een provider (telefoontap, internet, etcetera) - 126m

N.B. Voor stelselmatige informatie-inwinning en voor infiltratie-trajecten heeft de FIOD de politie nodig, aangezien de wet BOB voorschrijft dat er sprake moet zijn van een 141b-ambtenaar. FIOD-opsporingsambtenaren zijn 141d-ambtenaren. Overigens stelt de wet BOB ook dat de Minister andere ambtenaren kan aanwijzen maar dat is voor de FIOD niet gebeurd.

In de interviews komt het beeld naar voren dat tappen voor veel rechercheurs een vertrouwde opsporingsmethode waar men veel waarde aan hecht. Andere opsporingsmethoden als OVC-en en werken onder dekmantel (verzamelnaam voor pseudokoop, infiltratie en stelselmatig informatie inwinnen) zitten vooralsnog minder in de 'genen' van FIOD-rechercheurs, zo lijkt het. In het MLTP wordt in dit verband gesproken van de 'comfortzone' of het 'karrenspoor': de neiging om vertrouwde opsporingsmethoden te blijven hanteren.

Verschillende geïnterviewden stellen dat de FIOD meer ervaring zou mogen opdoen met opsporingsmethoden als OVC, stelselmatige observatie en werken onder dekmantel. Ook andere middelen en media zouden vaker kunnen worden benut, zoals de sociale media en heimelijke inbeslagneming. Als succesvoorbeeld van het laatste middel wordt in de interviews een recente zaak uit Zwolle aangehaald, waar bij een geënsceneerde auto-inbraak een laptop in beslag werd genomen met een schat aan informatie.

Enkele geïnterviewden stellen dat de FIOD pas echt innovatief zou zijn, wanneer zij meer gebruik zou maken van nonpolitionele vaardigheden: buiten de papieren werkelijkheid treden, meer op pad gaan, meer naar buiten, het houden van een praatje pot, bij IE-fraude braderieën bezoeken, naast boekenonderzoek ook operationeel denken. Er wordt teveel teruggevallen op vertrouwde opsporingsmethoden, men zou hierin creatiever mogen zijn.

Voor het beter benutten van het opsporingsrepertoire (de 'gereedschapskist') worden in de interviews verschillende oplossingen aangedragen:

Aangedragen oplossingen

1) *vreemd bloed* binnen de organisatie halen: mensen die opsporingservaring hebben met opsporingsmethoden die bij de FIOD minder in zwang zijn; of het '*vermengen van bloedgroepen*': FIOD-opsporingsambtenaren tijdelijk detacheren bij andere opsporingsdiensten zoals de politie, om hen ervaring op te laten doen met opsporingsmethoden waar ze minder vertrouwd mee zijn;

2) in het *opleidingstraject* van nieuwe rechercheurs (meer) aandacht aan dit aspect besteden;

3) *afgedane zaken evalueren* op de inzet van opsporingsmiddelen;

4) *een proeftuin opzetten* en bij een daarvoor geschikte zaak uitgaan van de inzet van bepaalde opsporingsmiddelen (zoals bijvoorbeeld werken onder dekmantel). Dus: uitgaan van de inzet van bepaalde opsporingsmethoden en daar een geschikte zaak bij zoeken, in plaats van andersom. In zo'n 'kraamkamer' kan de FIOD ervaring opdoen met voor haar minder vertrouwde opsporingsmiddelen. In lijn hiermee wordt in het MLTP het belang onderstreept van een klimaat waarin durf en creativiteit kunnen worden ontwikkeld bij de inzet van bepaalde opsporingmethoden.

Opsporen is maatwerk en hierbij zou het ter beschikking staande repertoire aan opsporingsmethoden beter mogen worden benut. Voor één geïnterviewde weegt hierbij mee dat de FIOD volgens hem de 'digitale oorlog' ten aanzien van telecommunicatie niet kan winnen. Er komen altijd weer nieuwe telecommunicatiemiddelen beschikbaar waardoor de FIOD op interceptiegebied (althans tijdelijk) op achterstand wordt gezet. De techniek loopt nu eenmaal voorop en laat zich niet weerhouden door wetten en regels. Dit onderstreept voor de FIOD de noodzaak om ook andere opsporingsmiddelen dan het tappen van telecommunicatie te benutten.

Discussie over alternatieven n.a.v. het recente WODC-onderzoek

De resultaten van het recente WODC-onderzoek '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (2012) voeden de discussie over de inzet van (alternatieve) opsporingsmiddelen. Deze discussie wordt in het WODC-rapport zelf al gevoerd (o.a. in de slotbeschouwing) maar ook op het CIROC-seminar op 23 mei 2012 waar het betreffende WODC-onderzoeksrapport werd gepresenteerd, alsmede in het vaktijdschrift Justitiële Verkenningen nr. 3 (2012*) 'Tappen en infiltreren*', waarin een aantal artikelen aan dit onderwerp is gewijd. De WODC-onderzoekers stellen: '*De vraag is of de klassieke telefoontap nog wel voldoet als opsporingsmiddel om communicatie te onderscheppen. En zo niet, of er alternatieven zijn.*'

De *IP-tap* vormt volgens de WODC-onderzoekers in de huidige praktijk (nog) geen gelijkwaardig alternatief voor de telefoontap. De redenen hiervan zijn: 1) het ontbreken van specialistische kennis om informatie uit een internettap voor de opsporing te kunnen ontsluiten; 2) de hoeveelheid data die wordt afgevangen kan overweldigend zijn; en 3) steeds meer informatie over het internet is voorzien van encryptie.
Daarom ligt het voor de hand dat er in de opsporing meer aandacht komt voor andere bijzondere opsporingsmethoden.

Uit de interviews die in het kader van het WODC-onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat de tap in de Nederlandse opsporing een gewaardeerd opsporingsmiddel is. Het vertrouwen in het middel is groot, de opsporingsteams zijn er goed mee bekend. Hier ligt volgens de WODC-onderzoekers een gevaar: "*Het grote belang dat wordt gehecht aan de tap zou een bedreiging kunnen vormen voor de creativiteit van de opsporing. De Nederlandse respondenten geven aan dat het in hun perceptie ontbreekt aan goede alternatieven voor de tap.*" En: "*De ruime expertise op het gebied van dit opsporingsmiddel (tappen) staat in schril contrast met de ervaring, expertise en opsporingscapaciteit*

die aanwezig is op het gebied van sommige andere bijzondere opsporingsmiddelen."

Een *internationale vergelijking* met Engeland en Wales, Zweden en Duitsland laat zien dat daar veel frequenter gebruik wordt gemaakt van alternatieve opsporingsmethoden, zoals het gebruik van verkeersgegevens, (hinderlijk) volgen, direct afluisteren en verscheidene vormen van infiltratie.

Een vergelijking van de wetgeving inzake de inzet van deze opsporingsmiddelen laat zien dat er flinke verschillen bestaan in de wijze waarop wordt aangekeken tegen de mate van privacy-schending door de telefoontap. De perceptie van de zwaarte van verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden verschilt. Zo wordt in *Engeland en Wales* veelvuldig gebruik gemaakt van informanten en infiltranten, terwijl dat in Nederland heel spaarzaam gebeurt. De IRT-affaire heeft ervoor gezorgd dat de opsporing en het Openbaar Ministerie in Nederland terughoudender zijn geworden met het toepassen van bepaalde opsporingsmiddelen, zoals infiltratie. Tegelijkertijd is er in Nederland veel geïnvesteerd in de infrastructuur van het tappen, terwijl er voor andere opsporingsbevoegdheden, zoals infiltratie en het plaatsen van OVC-apparatuur, veel meer een ethische drempel lijkt te bestaan. Voor infiltratie geldt in Nederland een redelijk strenge subsidiariteitseis. Officieren en recherchechefs hebben vaak niet veel ervaring met undercovertrajecten. De onbekendheid (evenals de uitgebreide toetsingsprocedure) kan remmend werken op het gebruik ervan. Ook de (in)effectiviteit van undercovertrajecten kan een rol spelen: in 2004 werd in 34 zaken een undercovertraject gestart, 22 hiervan eindigden zonder resultaat.

In *Engeland* geldt verder dat tapgesprekken niet kunnen worden gebruikt als bewijsmiddel in een strafzaak. Dit gevoegd bij de strenge proportionaliteits- en subsidiariteitseisen die aan deze opsporingsbevoegdheid worden gesteld, leidt ertoe dat het middel in Engeland feitelijk alleen bij de meest ernstige misdrijven wordt ingezet. Daar komt nog bij dat in Engeland voor de inzet van de telefoontap een zwaardere autorisatieprocedure is opgetuigd dan voor andere heimelijke opsporingsmiddelen, zoals *Covert Human Intelligence Sources* (CHIS) of *Intrusive Surveillance* (IS).

Ook in *Zweden* leunt de opsporing niet zo zwaar op de inzet van de tap en wordt het hele scala aan bijzondere opsporingsbevoegdheden evenwichtiger ingezet. Men beschouwt in Zweden de inzet van de telefoontap, naast het gebruik van afluisterapparatuur, als een grote inbreuk op de privacy van burgers. Dit kan verklaren waarom Zweden op papier de meest uitgebreide rechtsbescherming tegen heimelijke opsporingsmethoden heeft van de onderzochte landen.

Van alle drie onderzochte landen lijkt *Duitsland* qua regelgeving, gebruik van de telefoontap en percepties over inbreuk op de privacy het dichtste bij Nederland te staan.

Voor een uitgebreide vergelijking van Nederland met deze landen wordt verwezen naar het betreffende WODC-rapport. De WODC-onderzoekers zien de internationale verschillen als een aanknopingspunt voor discussie: "*Deze verschillen in perceptie zijn interessant en een maatschappelijke discussie over de zwaarte en de waarde van verschillende bijzondere opsporingsmiddelen is zinvol om de opsporingspraktijk in Nederland verder te kunnen ontwikkelen. Bij het doorontwikkelen van opsporingsmethoden dienen vooral ook de mogelijkheden van inzet van deze middelen via het internet niet te worden vergeten. Het internet is voor veel mensen een verlengde geworden van het dagelijks leven en om die reden zou de opsporing zich ook veel sterker op het internet moeten concentreren.*"

De WODC-onderzoekers dragen op basis van hun onderzoek een aantal *alternatieven* voor de tap aan:
• praten met mensen in de wijk (politievoorbeeld) en het opbouwen van relaties met personen die een informatiepositie hebben;
• de rol van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) verstevigen; wanneer de CIE in bepaalde circuits een goede informatiepositie heeft, hoeft er minder de worden getapt;
• een bredere inzet van andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals undercovertrajecten en OVC-en. Deze middelen hebben wel beperkingen en nadelen (groot afbreukrisico, de tap blijft vaak nodig) en echt gelijkwaardige alternatieven of vervangingen voor de tap zijn het dus niet, aldus de WODC-onderzoekers.

2.3. Resultaten onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3: Welke ontwikkelingen dienen zich aan op het gebied van telecommunicatie en privacy die relevant zijn voor de inzet van het tappen door de FIOD?

2.3.1. Wedloop van whizzkids: ontwikkelingen telecommunicatie

Er is in hoog tempo een groot aantal ontwikkelingen gaande op het gebied van telecommunicatie. Aan de hand van interviews met medewerkers van het FITT, van het kenniscentrum van het KLPD/ULI en van het Team Digitale Expertise Amsterdam van de politie Amsterdam-Amstelland, is getracht enkele relevante ontwikkelingen te schetsen, alsmede de implicaties hiervan (kansen en bedreigingen) voor de interceptie door de FIOD.

1. meer diversiteit in communicatiemiddelen

Met de opkomst van tal van nieuwe communicatiemiddelen, ontstaat meer diversiteit in de manieren van communiceren. Het communicatiemiddel dat iemands voorkeur heeft, is erg mode- en groepsafhankelijk (lifestyle devices). Zo maken jongeren in toenemende mate gebruik van relatief nieuwe, informele communicatiemiddelen als chatten binnen games, pingen, whatsappen, twitteren, facebook en MS messenger (zijn allemaal gratis). Vooral de oudere generatie maakt nog gebruik van de traditionele e-mail en SMS-berichten.

implicaties voor de opsporing
• *profiling*: voordat er getapt wordt, zal er vaker een profiel van de doelgroep moeten worden opgesteld. Belangrijke vragen hierbij zijn: hoe communiceert de te tappen doelgroep en van welk soort communicatiemiddelen maakt zij gebruik?
• *voortdurende kennis-update* van de verschillende nieuwe vormen van communicatie en de aftapmogelijkheden. Dit vergt een periodieke opleidingsinspanning voor opsporingsambtenaren.
• Door voortschrijdende techniek in de telecommunicatie komen *nieuwe juridische vraagstukken* op. Een kwestie die momenteel speelt is: is de interceptie van ongeopende SMS-berichten gelijk aan briefgeheim? De Hoge Raad heeft hier nog geen uitspraak over gedaan.

2. *toename van versleuteld dataverkeer (encryptie); van conventioneel spraakverkeer naar IP-gerelateerde communicatie; van 'managed' naar 'unmanaged' bellen*

Dataverkeer wordt steeds vaker versleuteld. Dit gebeurt om de privacy te beschermen maar ook omdat het de kwaliteit van het dataverkeer garandeert. Voorbeelden van versleuteld dataverkeer zijn Skype, Googletalk, G-mail en pingen via Blackberry's. Ook zoeksessies (bijvoorbeeld op Google) zullen worden gaan versleuteld.
Al enige tijd in opkomst is Voice Over IP (Voip) ofwel bellen via internet. Hierbij is een verschuiving te zien van bellen via (goed aftapbare) 'managed Voip clients' (bijv. UPC, Xs4all) naar bellen via 'unmanaged Voip clients' zoals Skype. Dat zijn programma's om te bellen via internet. Bij unmanaged Voip clients is er geen centrale partij, het is vrij, gratis. Het dataverkeer van een gedeelte van de ongeveer 350 unmanaged Voip clients is goed versleuteld, zoals Skype. Skype zelf kent de sleutels niet, evenmin als de data. Het dataverkeer verloopt peer-to-peer en niet via een server van een derde partij.
Alle media over IP, dus ook Voip, gebruiken als versleuteling codecs (COderenDECoderen). Hiermee worden data 'ingepakt' en 'uitgepakt'.

implicaties voor de opsporing
Opsporingsdiensten kunnen niet bij de inhoud van het dataverkeer komen zonder sleutel. Er moet een extra inspanning gepleegd worden om het versleutelde dataverkeer te decrypten.
De meest voorkomende codecs zijn in de tapsoftware geïntegreerd en vormen voor het tappen geen probleem. Maar regelmatig komen er nieuwe applicaties en Voip-diensten met codecs die nieuw zijn voor de opsporing. Een recent voorbeeld hiervan is Viber. Voor de opsporing betekent dit dat zij steeds enigszins achter de feiten aanloopt. Nieuwe applicaties zijn wel te tappen, maar soms pas enige tijd na de introductie ervan op de markt. Paradoxaal genoeg kan dit ook een voordeel bieden: namelijk wanneer de opsporing in staat is een nieuwe applicatie te tappen, maar criminelen nog in de veronderstelling verkeren dat de opsporing nog niet zover is.

3. internationalisering van datacommunicatie en achterblijvende wetgeving

Telecommunicatie, met name internetdataverkeer en de genoemde nieuwere communicatiediensten, zijn niet gebonden aan landsgrenzen. Opsporing en wetgeving is dat vaak wel. Techniek laat zich niet beteugelen door wetgeving. Wet- en regelgeving loopt vaak achter de techniek aan, en bevindt zich daarmee al direct in een achterstandspositie. De landelijk Officier voor cybercrime en interceptie onderkent dit probleem: *"De digitale wereld is grenzeloos, maar veel wetgeving is aan landsgrenzen gebonden."*[15] Volgens hem lopen internationaal alle opsporingsinstanties tegen dezelfde problemen aan en moet iedereen *'met een nieuwe bril naar bestaande regels leren kijken'*.
Zo doet zich de situatie voor dat reguliere aanbieders onder de Telecommunicatiewet aftapbaar dienen te zijn, maar multinationals als Google niet. En dat terwijl Google zich met alle bedrijfsactiviteiten waaronder communicatiediensten (waarop hun hele marktconcept is gebaseerd) ook richt op Nederland. Omdat de hoofdvestiging van Google zich in de VS bevindt, blijft de lokale vertegenwoordiging van Google buiten schot.

implicaties voor de opsporing
Deze situatie geeft beperkingen voor de interceptie. Een voorbeeld is het tappen van MSN van de firma Microsoft. Microsoft is een Amerikaans bedrijf en valt daarmee in juridische zin buiten het bereik van de Nederlandse opsporing. Op grond van rechtshulpverzoeken is wel informatie verkrijgbaar, maar interceptie van MSN is lastig.
Een mogelijke oplossingsrichting is: een bedrijf als Google heeft een vertegenwoordiger in Nederland en er is veel data van Google opgeslagen in Groningen. De vraag rijst of dergelijke in Nederland opgeslagen data niet gevorderd kunnen worden. De juridische (on)mogelijkheden spelen hierbij een doorslaggevende rol.
Een alternatieve oplossing is het toepassen van andere opsporingsmiddelen, bijvoorbeeld het plaatsen van interceptieapparatuur of –software op het apparaat (PC) van de gebruiker zelf. Dat is wel ingrijpend en precair, geeft gevaar van ontdekking en bevat dus een afbreukrisico.
Feitelijk vormt dit een stopmiddel voor de korte termijn. Op langere termijn lijken meer specifieke, juridische kaders voor de online opsporing gewenst.

4. toename in het gebruik van internet data-opslagfaciliteiten zoals cloud servers

Steeds meer bedrijven plaatsen hun data 'in the cloud'; aaneengeschakelde globale servers die samen één virtueel opslagmedium voor data vormen. Particulieren maken steeds vaker gebruik van diensten als dropbox en soortgelijke data-opslagfaciliteiten die te benaderen zijn via het internet. Deze diensten zijn populair omdat data vanaf verschillende plaatsen te raadplegen zijn, ongeacht waar men zich bevindt. Voor bedrijven speelt o.a. kostenreductie en minder beheer.

[15] De Volkskrant (2012). *Justitie kijkt illegaal in computers*. Door Wil Thijssen, 10 maart 2012.

Ofschoon deze ontwikkeling niet zozeer betrekking lijkt te hebben op interceptie alswel op cybercrime, kunnen beide gebieden moeilijk los van elkaar worden gezien.

implicaties voor de opsporing
Voor de opsporing biedt dit kansen en bedreigingen. De inbeslagname van een fysieke administratie zal in voorkomende gevallen plaatsmaken voor het vorderen van data die 'in the cloud' zijn opgeslagen. Veel cloud-services zijn echter versleuteld. Ook kunnen fraudeurs, waar ze zich ook bevinden, gemakkelijk data binnen de cloud gaan wissen. De opsporing zal dergelijke ontwikkelingen moeten onderkennen en hierop inspelen.

5. toename datacommunicatie via internet

De toenemende mogelijkheden van het internet en de steeds sneller wordende internetverbindingen, zorgen ervoor dat steeds grotere hoeveelheden data over het internet worden verstuurd. Dit betreft niet alleen data die voor de opsporing relevant (kunnen) zijn, maar ook irrelevante data: steeds vaker zal televisie over internet worden aangeboden. En ondanks verbodsbepalingen is ook het torrent verkeer[16] nog steeds volop aanwezig, waarmee op grote schaal films en muziek worden gedownload.

implicaties voor de opsporing
Er zal steeds meer gebruik (moeten) worden gemaakt van een IP-tap. Een paradoxaal knelpunt is dat de effectiviteit van de IP-tap bedreigd wordt door de steeds grotere hoeveelheden (irrelevante) data die over het internet gaan. Er zal meer gebruik moeten worden gemaakt van filters, om te voorkomen dat opsporingsambtenaren bij het tappen overstelpt worden met niet-relevante informatie.[17]
Met de opkomst van de IP-tap verandert de aard van het tapwerk. Het uitluisteren van de klassieke, conventionele telefoontap is chronologisch van aard. Opgenomen gesprekken worden achtereenvolgens uitgeluisterd en in principe kan iedereen in het opsporingsteam hiervoor worden ingezet. Een IP-tap is veel complexer en staat haaks op het lineaire karakter van een telefoontap. De hoeveelheid informatie die over een IP-tap komt, kan enorm zijn. Er moeten actief keuzes worden gemaakt welk internetverkeer wel en niet relevant kan zijn. Het kunnen duiden en interpreteren van het soort data dat over de IP-tap komt, vergt meer specialistische kennis.

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben nog enkele gevolgen voor de interceptie door opsporingsambtenaren en stelt opsporingsdiensten voor nieuwe uitdagingen:

[16] Torrent is Engels voor stortvloed. BitTorrent of Torrent is een systeem om peer-to-peer gegevens uit te wisselen, dat gebruik maakt van een centrale locatie (de tracker) die de downloads coördineert maar zelf geen bestanden levert. Het downloaden gebeurt decentraal en bestaat uit het uitwisselen van stukken van bestanden tussen alle gebruikers die op dat moment meedoen aan het up- en downloaden. Een voorbeeld van een Torrentwebsite is The Pirate Bay.
[17] Dat filteren zal steeds meer aan de voorkant, aan de 'poort' plaatsvinden (bij KLPD/ULI). De verschillende vormen van dataverkeer zullen moeten worden geclassificeerd, zodat het irrelevante dataverkeer (bijvoorbeeld speelfilms die gedownload worden) in een vroeg stadium kan worden gescheiden van het mogelijk relevante dataverkeer. Filteren binnen de tapanalysesystemen door de rechercheur kan ook, maar dat belast wel de systemen van KLPD/ULI.

1) van inhoudscommunicatie naar metacommunicatie
Door de toename van het aantal communicatiemiddelen en door de toenemende versleuteling van het dataverkeer, is niet alle communicatie meer inhoudelijk te tappen. Controle is een illusie geworden. Er vindt in de interceptie een verschuiving plaats van inhoudscommunicatie naar metacommunicatie. Metacommunicatie wil in dit verband zeggen: informatie óver de communicatie (informatie over waar iemand zich bevindt, met wie hij telefonisch contact heeft, etc.). Het tappen hoeft daarmee niet minder waardevol te worden. Mensen communiceren meer dan voorheen, en door metacommunicatie is meer bekend over iemands gewoonten en gebruiken. Bij de interceptie zal minder nadruk komen te liggen op de *inhoud* van de communicatie.

2) andersoortige interceptiestrategieën
We zagen al dat *profiling* bij interceptie een belangrijkere rol zal gaan spelen. Het idee dat de tap controle geeft over wat iemand doet, is een illusie geworden. De diversiteit aan communicatie-middelen is hiervoor eenvoudigweg te groot. Deze diversiteit vergt meer dan voorheen dat opsporingsambtenaren bewust kiezen voor een interceptiestrategie. Er moeten afgewogen keuzes worden gemaakt waarom en welke soort tap wordt ingezet.
Ofschoon mensen steeds meer uren online zijn en steeds meer apparatuur hebben, wordt het voor de opsporing steeds moeilijker om bij de inhoud van deze communicatie te komen. Dit betekent (zoals al eerder werd gesteld) dat het afluisteren op andere plekken moeten gebeuren, zoals op het apparaat (bijvoorbeeld laptop of PC) zelf. Ook zullen andere opsporingsmethoden dit probleem moeten ondervangen, zoals het werken onder dekmantel en het vorderen van gegevens.

3) andersoortige tactische vragen en doelen
Met de opkomst van de IP-tap worden de tactische mogelijkheden van opsporingsambtenaren verruimd. De interceptie van spraak/inhoudscommunicatie kent vooral tactische vragen en doelen m.b.t. belastende uitspraken, de hiërarchie en onderlinge verhoudingen tussen personen en meer zicht willen krijgen op geldstromen. De IP-tap maakt ook andere tactische vragen en doelen mogelijk, zoals het inzicht krijgen in de infrastructuur van een organisatie (een voorbeeld hiervan is het FCIB-onderzoek), locatiebepaling van een server en plaatsbepaling aan de hand van het IP-adres, en aan de hand van banktransacties bepalen op welke bank iemand zijn geld zet, zodat bij deze bank een vordering kan worden gedaan.

4) andersoortige kennis en hoe deze kennis te beleggen
Het bovenstaande vergt van opsporingsambtenaren een bewustwording van de mogelijkheden die nieuwe ontwikkelingen hen bieden. Er is nog veel focus op het conventionele tappen van spraak/inhoudscommunicatie. De nieuwe mogelijkheden moeten deel gaan uitmaken van de wereld van de rechercheurs. De oudere generatie rechercheurs is er niet mee opgegroeid, van hen vergt dit adaptatievermogen. Een van de geïnterviewden stelt: *"Je kan gemakkelijker van een techneut een opsporingsambtenaar maken dan andersom."* Bij de aanname van nieuw personeel zou rekening moeten worden gehouden met de veranderde eisen die aan rechercheurs wordt gesteld. In opsporingsonderzoeken kan een technisch onderlegde rechercheur gekoppeld worden aan een rechercheur die technisch minder onderlegd is.
De vraag waar de FIOD zich tevens voor gesteld ziet, is waar welke kennis belegd moet worden. Wie moet wat kunnen? Een voorbeeld: het duiden van informatie die over de IP-tap komt vergt specifieke kennis en kunde. De vraag is of elke rechercheur dit moet kunnen of dat het beter belegd kan blijven bij enkele specialisten. De FIOD zal hierin keuzes moeten maken.

2.3.2. Manoevreren op een mijnenveld: privacy-ontwikkelingen

Er wordt ingegaan op drie ontwikkelingen:

- De bewaarplicht van telecomgegevens
- Geheimhouders en nummerherkenning
- Transparantie over tapstatistieken, de effectiviteit van taps en de naleving van de notificatieplicht.

2.3.2.1. Saven of deleten: bewaarplicht telecomgegevens

In 2006 is een Europese richtlijn van de Europese Commissie ingevoerd om internet- en telefoniegegevens voor een bepaalde tijd op te slaan en ter beschikking te houden van politie- en veiligheidsdiensten.[18] In Nederland is deze EU-richtlijn dataretentie[19] geïmplementeerd in de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Deze wet houdt in dat internetproviders en telefonie-operators diverse gegevens over internet- en telefoniegebruik gedurende (zes tot) twaalf maanden moeten bewaren. De aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en telecommunicatie-diensten zijn verplicht tot het bewaren van alle verkeers- en locatiegegevens van de gebruikers van deze diensten.
In 2011 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een reparatiewet[20] die de bewaartermijn voor internetbedrijven verkort van twaalf naar zes maanden. De bewaarde gegevens kunnen door Justitie worden gebruikt bij het handhaven van de wet en het bestrijden van terrorisme.

Vanuit de Tweede Kamer, het College bescherming persoonsgegevens en diverse maatschappelijke organisaties bestaan grote bezwaren tegen de bewaarplicht: het is volgens hen disproportioneel, duur, ineffectief, en pleegt een te grote inbreuk op de privacy.

Bij de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens is afgesproken dat deze na drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie staat gepland voor september 2012. De mogelijkheid bestaat dat er in het kader van deze evaluatie ook vragen aan opsporingsdiensten zullen worden voorgelegd over het gebruik en het nut van historische verkeersgegevens.
De bevindingen van deze evaluatie zullen ongetwijfeld tot discussie leiden over de voortzetting van de bewaarplicht. De uitkomst van deze discussie zal mede bepalend zijn voor verdere besluitvorming over de bewaarplicht en is relevant voor opsporingsdiensten zoals de FIOD. Mogelijke scenario's zijn:

- de bewaarplicht blijft in de huidige vorm gehandhaafd;
- handhaven van de bewaarplicht, maar met strengere toetsing;
- de huidige bewaartermijnen worden verkort;
- de bewaarplicht wordt afgeschaft (onwaarschijnlijk scenario).

Mogelijk zal het beter benutten van het bevriezingsbevel worden aanbevolen, zoals het Cbp graag wil. Met dit middel kan de vastlegging worden gevorderd van de verkeersgegevens van een

---

[18] Richtlijn nr. 06/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare electronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn nr. 02/58/EG (richtlijn dataretentie, Data Retention Directive). Deze richtlijn is op 3 mei 2006 in werking getreden en voorziet in een verplichting voor aanbieders van openbare electronische communicatienetwerken en aanbieders van openbare electronische communicatiediensten tot het bewaren van een bepaalde lijst van telecommunicatiegegevens gedurende een bepaalde periode.

[19] Data retentie (data retention) refereert aan het opslaan van telefonie- en internetgegevens door overheden en commerciële organisaties.

[20] De Eerste Kamer ging akkoord met de wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens op voorwaarde dat er een reparatiewet zou komen waarmee de termijn voor internetgegevens wordt ingekort tot zes maanden.

specifieke verdachte. Het bevriezingsbevel is onderdeel van de wet Computercriminaliteit II die in 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen.

2.3.2.2. Advocaten als 'untouchables'?: geheimhouders en nummerherkenning

De FIOD is er in de afgelopen jaren veelvuldig mee geconfronteerd: de geheimhoudersproblematiek. Wanneer er telefoongesprekken zijn getapt van burgers met beroepsbeoefenaren voor wie het verschoningsrecht geldt en die gesprekken onder dat verschoningsrecht vallen, moeten opsporingsdiensten en justitie de opnamen en andere weergaven van die gesprekken vernietigen op grond van artikel 126aa lid 2 van het Wetboek van Strafvordering.

Bij de totstandkoming van het systeem van nummerherkenning (het 'tap-me-niet-register' voor advocaten) is door de betrokken partijen afgesproken dat één jaar na invoering een evaluatie zal plaatsvinden. Dit betekent dat de evaluatie medio 2012 van start zou moeten gaan. Overigens werd begin 2012 bekend dat door een technische fout de nummers van advocaten in het eerste half jaar na invoering van het systeem niet beveiligd zijn geweest tegen taps.

De evaluatie zal betrekking hebben op de werking van het systeem, de mate waarin advocaten van met name gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking aan het systeem deelnemen, en de mate waarin geheimhoudersgesprekken niet door het systeem worden gefilterd en toch nog in taps terecht komen. Over de wijze van evaluatie en de eventuele maatregelen die uit de evaluatie kunnen voortvloeien, moet het Openbaar Ministerie nog nadere afspraken maken met de advocatuur. De evaluatie zal waarschijnlijk bijdragen aan een verdere 'fine tuning' van het systeem.

Over twee punten bestaat nog onduidelijkheid hoe hier in de toekomst mee zal worden omgegaan. Het eerste punt is de eventuele uitbreiding van het systeem van nummerherkenning naar andere geheimhouders dan alleen advocaten. In een brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2009 stelt de minister van Justitie: "De nummers van andere geheimhouders, zoals huisartsen en notarissen, zullen handmatig uitgefilterd blijven worden, dan wel in een later stadium onder het regime van automatische nummerherkenning worden gebracht."

Het tweede punt betreft de eventuele uitbreiding naar e-mailverkeer. Het huidige systeem van automatische nummerherkenning heeft alleen betrekking op het telefoon- en faxverkeer van advocaten. E-mailverkeer valt hier niet onder. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2009, stelt de minister van Justitie: "Voorts is in de afgelopen tijd ook gebleken dat de geheimhoudersproblematiek zich niet beperkt tot enkel de inhoud van geheimhoudergesprekken maar ook betrekking kan hebben op andere vormen van communicatie. Het gaat hierbij dan met name om de inhoud van het e-mail verkeer van en naar een geheimhouder, dat is opgenomen in het kader van een zogeheten ip-brede tap of als informatie is opgeslagen op een gewaarmerkte kopie van een harde schijf van een inbeslaggenomen computer. Ik heb het College (van procureurs-generaal) gevraagd nader onderzoek te verrichten, gericht op het vinden van oplossing voor de onderhavige problematiek."
Nog niet duidelijk is welke 'oplossing' het College zal aandragen.

2.3.2.3. Open kaart spelen of niet?
Transparantie over tapstatistieken, effectiviteit taps en naleving notificatieplicht

In 2000 trad de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden in werking, voortkomend uit de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Een belangrijk doel van de wet was dat de opsporing transparant en controleerbaar moest zijn. De gebruikte bevoegdheden moesten in het openbaar bij een rechtzitting kunnen worden verantwoord.

Vanuit de Tweede Kamer en Bits of Freedom wordt er sindsdien volop druk uitgeoefend op de minister van Justitie, met name ten aanzien het geven van inzicht in de aantallen taps, de effectiviteit hiervan en de naleving van de notificatieplicht.

Transparantie tapstatistieken

Het ministerie van Justitie maakte tot 1994 jaarlijks bekend hoe vaak er werd afgetapt in Nederland. Sindsdien is het ministerie terughoudender geworden met het verstrekken van dergelijke tapstatistieken. Tweede Kamerleden en organisaties als Bits of Freedom dringen sindsdien onverminderd op transparantie aan. Zij zouden graag zien dat begonnen wordt met een landelijke registratie van het aantal telefoontaps. Vooralsnog lijkt Justitie echter niet genegen om mee te werken aan de centrale registratie van het aantal tapbevelen.

De politieke belangstelling voor het onderwerp lijkt vooral te zijn ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het politieke debat wordt verder aandacht gevraagd voor de kosten van de tap. Vanuit de Tweede Kamer wordt er op aangedrongen dat zowel politie en Openbaar Ministerie als inlichtingendiensten publiekelijk rapporteren over het aantal telefoontaps tegen verdachte en vooral onverdachte burgers. Maar ook over het aantal internettaps, het aantal taps per opsporingsdienst en over de effectiviteit van aftappen.

Effectiviteit van taps

Het laatste onderzoek van overheidswege naar de effectiviteit van taps in Nederland dateert van 1996.[21] Daarna is er vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk bij de minister van Justitie op aangedrongen om inzicht te bieden in de effectiviteit van taps. In 2009 deed de minister uiteindelijk de toezegging hiertoe.[22]

Het WODC, dat opdracht kreeg het onderzoek te gaan uitvoeren, vermeldde echter expliciet op haar website dat '*een effectiviteitsmeting van telefoon- en internettaps in Nederland geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek. In hoeverre het gebruik van de opsporingsmethode van de tap daadwerkelijk kan worden gekwalificeerd als (in)effectief valt daarmee buiten het directe bereik van dit onderzoek.*'

Het is daarmee nog maar de vraag in hoeverre dit onderzoek zal voldoen aan de verwachtingen die eerder bij de Tweede Kamer zijn gewekt. De onderzoeksresultaten van het WODC zijn recent, in mei 2012, bekend gemaakt en vormden de aanleiding voor een kamerdebat (aangevraagd door D66 en Groen Links) over het gebruik van de tap in Nederland.

Naleving notificatieplicht

Met de invoering van de Wet BOB in 2000 kwam er een notificatieplicht. Deze notificatieplicht houdt in dat, zodra het belang van het opsporingsonderzoek het toelaat, de officier van justitie degene die het onderwerp is van een bijzondere opsporingsbevoegdheid daarover informeert.
In 2004 stelde het WODC in een rapport dat deze notificatieplicht niet werd nageleefd omdat notificatie geen prioriteit had binnen het Openbaar Ministerie en er geen sanctie stond op het uitblijven ervan.[23]
Na kamervragen zegde de minister in 2009 toe een onderzoek te zullen doen naar de effectiviteit van taps, waarbij ook zou worden ingegaan op de naleving van de notificatieplicht. Het WODC heeft in haar recente onderzoek '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (mei 2012) gerapporteerd over de vraag 'hoe de wettelijke regeling rond de notificatie (door de OvJ) in de praktijk wordt ingevuld.' Uit dit onderzoek blijkt dat er wordt genotificeerd, maar dat de afhandeling verschilt tussen de onderzochte parketten. In de ene regio is de uitvoering heel strikt en wordt in nagenoeg alle gevallen genotificeerd. In de andere regio gebeurt dit, mede door het grote aantal zaken per jaar, minder structureel en heeft men te kampen met achterstanden.

Voor meer achtergronden van de privacy-ontwikkelingen wordt verwezen naar bijlage 2.

---

[21] WODC (1996): Tappen in Nederland.
[22] TK 2009-2010, 30 517, nr. 16.
[23] Zie "Evaluatie Wet bijzondere opsporingsmethoden", WODC, Kamerstukken II 29 441, nr. 3, p. 5).

3. Samenvatting en conclusies

Met dit onderzoek is beoogd meer inzicht te verkrijgen in de inzet en het rendement van het opsporingsmiddel tappen bij de FIOD, alsmede in relevante omgevingsontwikkelingen. Dit is gedaan aan de hand van interviews, zaaksanalyses, tapstatistieken, jurisprudentie en literatuur.

In welke mate is er in het afgelopen jaar bij de FIOD feitelijk gebruik gemaakt van het instrument tappen, en welk capaciteitsbeslag c.q. kosten zijn hieraan verbonden?

In 2011 is getapt in 7,7% van de zaken die in dat jaar liepen. In 2010 was dat 7,4%. Deze cijfers ontkrachten het beeld dat het gebruik van de tap bij de FIOD eerder regel dan uitzondering is. Mogelijk komt de beeldvorming dat de FIOD veel tapt vooral voort uit het arbeidsintensieve en tijdrovende karakter van dit opsporingsmiddel: àls er getapt wordt, dan brengt dit veel werk met zich mee.
Benadrukt moet worden dat het gebruik van de tap sterk verschilt per fraudegebied en per zaaksoort. In 2010 en 2011 werd de tap relatief het meest ingezet in drugszaken en witwaszaken.
De tapzaken concentreren zich enigszins in de grotere FIOD-kantoren in Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven.

Volgens cijfers van KLPD/ULI werden er in 2010 ongeveer 510 targets getapt door de FIOD en in 2011 zo'n 790. De gemiddelde tapperiode bedraagt 39 dagen. Per zaak worden er gemiddeld 7 à 8 lijnen getapt. Deze gemiddeldes zijn echter berekend op basis van een kleine zaaksselectie en geven dus niet meer dan een indicatie.

De aantallen taps worden in de praktijk begrensd door een tweetal mechanismen, in eerste instantie door een kosten-baten afweging bij de opsporing (voor zover die afweging überhaupt te maken is) en in tweede instantie door juridische toetsing. Deze toetsing vindt vaak al bij de officier plaats, nog voordat een tapvordering bij de rechter-commissaris wordt voorgelegd. Met name vanuit de hoek van geïnterviewde officieren van justitie wordt betoogd dat de FIOD zelf kritischer mag zijn op de inzet van de tap.

De kosten van de FIOD en het Ministerie van Financiën die gemoeid zijn met het tappen bedragen ruim € 1,1 miljoen per jaar. Personele kosten (tappende rechercheurs) vormen waarschijnlijk de grootste onkostenpost, maar uitgerekend deze kosten konden niet worden gekwantificeerd en zijn niet meegerekend. Reden is dat specifieke tijdregistratiegegevens ontbreken.

Wat is het rendement van het tappen door de FIOD, hoe kan dit rendement worden verhoogd en wanneer vormen andere opsporingsmiddelen een geschikt alternatief?

De tap lijkt vooral van nut als tactisch middel en sturingsinformatie. Het bewijst vooral zijn waarde wanneer het wordt ingezet in wisselwerking met andere opsporingsmiddelen. Als middel om direct bewijs te vergaren is het minder doeltreffend.

Tappen lijkt vooral effectief bij proactieve opsporingsonderzoeken (wanneer de fraude in de actualiteit plaatsvindt) en wanneer er 'ruis' over de lijn komt naar aanleiding van reuring na FIOD-handelingen (bijvoorbeeld uitnodigingen voor verhoor, aanhoudingen, doorzoekingen).

Het middel boet aan effectiviteit in door de opkomst van communicatiemiddelen die lastig te tappen zijn en doordat steeds meer criminelen zich ervan bewust zijn dat zij getapt kunnen worden. Zij vertonen ontwijkend gedrag.

De effectiviteit van de tap kan worden vergroot door het breder toepassen van een aantal 'good practices' en het alert zijn op een aantal valkuilen. Enkele 'good practices' zijn: het vroegtijdig opvragen van printgegevens, profiling van de te tappen doelgroep en een scherpe doelafbakening, het gebruik maken van 'ruis' op de lijn n.a.v. onstane reuring, aandacht voor tap'management' in

zaken waar veel getapt wordt, het in daarvoor geëigende situaties afspelen van tapgesprekken in de rechtszaal, en het inzetten van analist. Enkele valkuilen zijn: onvolkomenheden in het vertalen en uitwerken van tapgesprekken, afhankelijkheid van tolken, en geheimhouders over de tap.

Opsporing is en blijft maatwerk. Maar uit interviews ontstaat het beeld dat FIOD-rechercheurs de neiging hebben om vertrouwde opsporingsmethoden als het tappen te blijven hanteren. Zij zouden het repertoire (de 'gereedschapskist') aan ter beschikking staande opsporingsmethoden beter kunnen benutten. Dit kan de effectiviteit van de opsporing vergroten. Onvoldoende bekendheid en vertrouwdheid met sommige opsporingsmiddelen (denk aan OVC-en) en afhankelijkheid van externe partners voor de inzet van andere opsporingsmiddelen, vormen hierbij een drempel. Deze drempel kan volgens geïnterviewden op verschillende manieren worden verlaagd:

• vreemd bloed binnen de organisatie halen: mensen die ervaring hebben met opsporingsmethoden die bij de FIOD minder in zwang zijn; of 'bloedgroepen vermengen' d.w.z. FIOD-opsporings-ambtenaren tijdelijk detacheren bij andere opsporingsdiensten zoals de politie, om hen ervaring op te laten doen met opsporingsmethoden waar ze minder vertrouwd mee zijn;
• in het opleidingstraject van nieuwe rechercheurs (meer) aandacht aan dit aspect besteden;
• afgedane zaken evalueren op de inzet van opsporingsmiddelen;
• het creëren van zgn. 'proeftuinen' waarin de mogelijkheden van andere opsporingsmiddelen en –methoden kunnen worden verkend en het in eigen huis halen van hiervoor benodigde apparatuur, faciliteiten, alsmede kennis en ervaring. In het kader van het MLTP worden hier al stappen in ondernomen.

Uit recente literatuur over tappen (WODC, 2012) blijkt dat in sommige andere Europese landen veel minder wordt geleund op tappen en dat andere bijzondere opsporingsbevoegdheden vaker worden ingezet dan in Nederland. Dit hangt o.a. samen met de verschillende perceptie van de zwaarte van verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden en hieruit voortvloeiend verschillende wetgeving, verschillende eisen en verschillen in zwaarte van autorisatieprocedures. De inzet van alternatieve opsporingsmethoden zoals infiltratie kent in Nederland drempels, o.a. voortkomend uit de IRT-affaire en (mede hierdoor) onbekendheid bij opsporingsambtenaren. Verder geldt dat er in Nederland een goede infrastructuur is voor tappen.
Deze internationale verschillen kunnen een aanknopingspunt vormen voor een bredere discussie over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden in Nederland in het algemeen en bij de FIOD in het bijzonder.

Welke ontwikkelingen dienen zich aan op het gebied van telecommunicatie en privacy die relevant zijn voor de inzet van het tappen door de FIOD?

Er is in hoog tempo een groot aantal ontwikkelingen gaande op het gebied van telecommunicatie. Enkele daarvan zijn: een toenemende diversiteit in communicatiemiddelen; een toename van versleuteld dataverkeer en IP-gerelateerde communicatie; internationalisering van datacommunicatie bij een achterblijvende wetgeving; en een toename in het gebruik van internet data-opslagfaciliteiten zoals cloud servers.
Dit biedt kansen en bedreigingen voor de opsporing en voor interceptie. Zo vindt er in de interceptie een verschuiving plaats van inhoudscommunicatie naar metacommunicatie en is er behoefte aan andersoortige interceptiestrategieën, zoals profiling.
Met de opkomst van de IP-tap worden de tactische mogelijkheden van opsporingsambtenaren verruimd. Andersoortige tactische interceptievragen en tapdoelen komen binnen bereik.
De IP-tap vergt een andere werkwijze van rechercheurs en dwingt rechercheurs tot het maken van duidelijke keuzes op interceptiegebied.
Daarnaast stellen technische ontwikkelingen op interceptiegebied andere eisen aan kennis van rechercheurs en het beleggen van die kennis binnen de organisatie. De FIOD zal hierin keuzes moeten maken.

Op het gebied van privacy spelen diverse relevante ontwikkelingen. Zo staat de termijn van de bewaarplicht van telecomgegevens ter discussie met de komende evaluatie van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.

Daarnaast zal het nummerherkenningssysteem voor advocaten binnen afzienbare tijd worden geëvalueerd en naar aanleiding van de evaluatieuitkomsten mogelijk verder worden bijgesteld.
Ten slotte wordt door de Tweede Kamer en door maatschappelijke organisaties druk uitgeoefend om meer transparantie te verkrijgen over tapstatistieken, over de effectiviteit van taps en over de naleving van de notificatieplicht in Nederland. Onlangs is over deze onderwerpen een rapportage verschenen van het WODC. Deze rapportage betreft echter geen effectiviteitsmeting en het is daarmee vooralsnog de vraag in hoeverre hiermee is voldaan aan de behoefte aan transparantie.

4. Bronnen / Literatuur

- Bits Of Freedom (2009). *Brief aan de leden van de Vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer. Betreft: Kamerbriefing tapstatistieken.* Datum: 23 november 2009.

- Bloem, T. & Aarts, R. (2000). *Het gebruik van gegevens van telecommunicatie.* In: Criminaliteitsanalyse in Nederland. Moerland, H. & Rovers, B. (red.). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie BV.

- Bokhorst, R.J. (2004). *De telefoontap in grote opsporingsonderzoeken.* Justitiële Verkenningen, nr. 4, 84-95.

- Centrum voor politiestudies, redactie S. van Elchingen (jaartal onbekend). *Telefoontap.* Leuven: Centrum voor politiestudies.

- CIROC seminar 'Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing. 23 mei 2012.

- College Bescherming Persoonsgegevens (2011*). Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens aan de minister van Veiligheid en Justitie, onderwerp: Advies Ontwerpbesluit nummerherkenning*, 28 februari 2011.

- Essers, Loek (2011). *PVV: Bewaarplicht telecomgegevens blijft.* www.webwereld.nl. Datum: 15 juni 2011.

- Fijnaut, C. (2012). *De exfiltratie van verdachte en veroordeelde criminelen. Over de onmisbaarheid van een effectieve regeling voor coöperatieve criminele getuigen.* In: Justitiële Verkenningen, Tappen en infiltreren, jaargang 38, nr. 3. Boom/Lemma Uitgevers.

- FIOD (2000 t/m 2010) *Readers Actualiteitencolleges.*

- FIOD (2012). MLTP. *Aansprekend opsporen: de FIOD op weg naar 2015.*

- Kruisbergen, E. & Jong, D. de (2012). *Undercoveroperaties: een noodzakelijk kwaad? Heden, verleden en toekomst van een omstreden opsporingsmiddel.* In: Justitiële Verkenningen, Tappen en infiltreren, jaargang 38, nr. 3. Boom/Lemma Uitgevers.

- Koops, B-J., Bekkers, R., Bongers, F. & Fijnvandraat, M. (2005*) Aftapbaarheid van telecommunicatie. Een evaluatie van hoofdstuk 13 Telecommunicatiewet.* Universiteit van Tilburg, TILT, Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, Dialogic Innovatie & Interactie. Tilburg: UVT.

- Koppen, P.J. van (1995). *Amerikaans tappen: Het nut van afluisteren.* Nederlands Juristenblad, 70, 269-273.

- Leij, J. van der (2012). *Opsporingsbevoegdheden en privacy. Een internationale vergelijking.* In: Justitiële Verkenningen, Tappen en infiltreren, jaargang 38, nr. 3. Boom/Lemma Uitgevers.

- Ministerie van Justitie (2005). *Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 23 490, nr. 388*, 5 september 2005.

- Ministerie van Justitie (2009). *Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 30 517, nr. 8*, 15 april 2009.

- Ministerie van Justitie (2010). *Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderwerp: Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet*, 2 augustus 2010.

- Ministerie van Justitie (2010). *Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderwerp: Nummerherkenning advocaten*, 16 augustus 2010.

- Noorduyn, C.W. & Groendijk, F.B.W. (2011). *Het niet-vernietigen van geheimhoudersgesprekken: de balans opgemaakt.* Tijdschrift Strafblad, juli 2011, Sdu uitgevers.

- Odinot, G. & Jong, D. de (2012). *Wie belt er nou nog? De veranderende opbrengst van de telefoontap.* In: Justitiële Verkenningen, Tappen en infiltreren, jaargang 38, nr. 3. Boom/Lemma Uitgevers.

- Oerlemans, J. (2012). Mogelijkheden en beperkingen van de internettap. . In: Justitiële Verkenningen, Tappen en infiltreren, jaargang 38, nr. 3. Boom/Lemma Uitgevers.

- Openbaar Ministerie. *Vademecum Interceptie voor de opsporingspraktijk en de rechterlijke macht.* OM, Kennis- en Expertisecentrum Cybercrime (KEC).

- Oude Breuil, H. (1984) *Van achterklap tot telefoontap. Een onderzoek naar de totstandkoming, toepassing en werking van bepalingen betreffende het afluisteren van telefoongesprekken.* Apeldoorn: scriptie Nederlandse Politie Academie.

- Pol, W. van de (2006). *Onder de tap. Aluisteren in Nederland.* Amsterdam: Uitgeverij Balans.

- Politie Rotterdam Rijnmond. Politierapport *"Het gebruik van (historische) verkeersgegevens in de opsporingspraktijk."*

- Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen, P.J. van & Muller, E.R. (2004*). Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Reijne, Z., Kouwenberg, R.F. & Keizer, M.P. (1996). *Tappen in Nederland.* WODC Onderzoek en beleid, 155. Gouda Quint.

- Staatscourant (2011). Nr. 6728. *Verordening op de nummerherkenning.* Datum publicatie: 15 april 2011.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010*). Verslag algemeen overleg van 26 november 2009 inzake tapstatistieken 2007, 2008 en eerste helft 2009 (30517, nrs. 6, 13, 14 en 15) – Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet – Hoofdinhoud*, vergaderjaar 2009-2010.

- Vegt, M.G. van der (1985). *De N.N.-telefoontap: dunkpolitie?* Amsterdam: Doctoraalscriptie Faculteit der rechtsgeleerdheid Universiteit Amsterdam.

- Volkskrant, de (2011). *Justitie: afrekenen met parasiterende graaiers.* Merijn Rengers en John Schoorl, 28 september 2011.

- Volkskrant, de (2012). Nederland koploper in afluisteren telefoons. Wil Thijssen, 23 mei 2012.

- Wilt, C. van der (2009). *Excessief gebruik van de telefoontap?* Nederlands Juristenblad, afl. 43, 2813-2819.

- Winter, Bruno de (2011). *Oppositie wil bewaarplicht volledig afschaffen – update*. www.webwereld.nl. Datum: 15 juni 2011.

- WODC (2010). Werktitel: *Het gebruik van de tap in beeld. Startnotitie WODC-onderzoek.* Onderzoek en Beleid, 304. Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

- WODC (2012). *Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing.* Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Boom/Lemma Uitgevers.

- www.wikipedia.nl zoektermen 'dataretentie' en 'Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens'.
- www.bof.nl *Dossier verkeersgegevens.* Bits of freedom.
- www.cpbweb.nl zoekterm 'bewaarplicht verkeersgegevens'.
- www.advocatenorde.nl
- www.jure.nl uitspraak Hoge Raad LJN BP0344. Datum uitspraak: 29-3-2011.
- www.rechtspraak.nl uitspraken telefoontappen

5. Bijlage 1 Korte casusbeschrijvingen van de 15 geanalyseerde zaken

Zaak 1	In deze IE-fraudezaak gaat het om de illegale vervaardiging en handel in DVD/CD boxen die maandelijks via vraag- en aanbod internetsites werden aangeboden. In deze zaak werd het tappen bemoeilijkt omdat de verdachten via encrypte telefoons communiceerden.
Zaak 2	HARC/vedomizaak. Er kwam van de politie-CIE informatie dat er op zeer korte termijn een levering zou plaatsvinden van enkele honderden kilo's efidrine. De zaak werd stopgezet nadat uit taps en observaties geen aflevering kon worden vastgesteld.
Zaak 3	HARC/vedomizaak waarbij de NR de FIOD om assistentie verzocht. Er zou een drugsruil komen waarbij synthetische drugs naar Nederland gingen en cocaïne vanuit Nederland naar Azië. De deal kwam niet tot stand, vermoedelijk door problemen met de levering uit Azië. De zaak werd stopgezet nadat de verdachte door de IND het land is uitgezet vanwege een illegale verblijfsstatus.
Zaak 4	Grote OB-fraudezaak bij de exploitatie van een aantal meubelwinkels en meubelmagazijnruimten. Hierbij was sprake van geen of onjuiste aangiften OB. Er zijn tevens katvangers gebruikt omdat BV's volliepen met schulden. De tap geeft o.a. meer zicht op de modus operandus en in de rolverdeling in de dadergroep.
Zaak 5	O.a. oplichten van de Belastingdienst, witwassen. Een katvanger gaf valse wijzigingen van bankrekeningnummers van bedrijven aan de Belastingdienst door om zo terug te vorderen OB-gelden op te kunnen strijken voor een frauderende Belastingdienstambtenaar.
Zaak 6	Witwassen en drugszaak. De Douane constateert inkomende enveloppen en koerierspakketten uit Zuid-Amerika met contant geld. Door het tappen van o.a. skypeverkeer (MSN chatten) blijkt dat de geldzendingen verband houden met drugsleveringen.
Zaak 7	Er werden valse wijzigingen gedaan van rekeningnummers van grote bedrijven waarop geld van de Belastingdienst zou worden gestort. Verdachte 1 beweert dat verdachte 2 zonder zijn weten zijn rekeningnummer misbruikte om het geld hierop te laten storten. Er wordt tevergeefs op verdachte 2 getapt om hem te traceren.
Zaak 8	Fraude met kinderopvangtoeslag (KOT) door een gastouderbureau dat KOT-aanvragen deed voor vraagouders. Het moment van tappen was afgestemd met Belastingdienst/Toeslagen die tegelijkertijd beschikkingen zou versturen naar vraagouders. De verwachting was dat deze beschikkingen reuring zouden veroorzaken. Het bleek echter 'slechts' om vooraankondigingen te gaan (die overigens ook reuring gaven maar minder dan beoogd). Over de tap kwamen verder gesprekken tussen medewerksters KOT-bureau en klanten waarin letterlijk uit de doeken werd gedaan hoe urenlijsten moesten worden aangepast om KOT-terugbetaling te vermijden.
Zaak 9	De AFM kreeg meldingen van consumenten die benaderd waren voor het doen van beleggingen. De betreffende instantie had hier geen vergunning voor. Het ingelegde geld werd niet aangewend voor beleggingsactiviteiten. Er is primair getapt om de hoofdverdachte te traceren.
Zaak 10	Handelen in aandelen met voorkennis. Zoon heeft vader van zijn voorwetenschap in kennis gesteld. Door te gaan verhoren werd bewust ruis veroorzaakt en kwamen er belastende verklaringen over de tap.
Zaak 11	Verdachte deed aanvragen kinderopvangtoeslag (KOT) op naam van anderen buiten hun medeweten om. De tap werd o.a. ingezet om de identiteit vast te stellen van een mogelijk betrokken Belastingdienst-ambtenaar. Het veroorzaken van ruis op de lijn mislukte: Belastingdienst/Toeslagen liet KOT-betalingen doorlopen.
Zaak 12	Verdachte trok een spoor van faillissementen. Er werd een tap geplaatst om zijn woon- en verblijfplaats te achterhalen. Uit de tap bleek dat hij nog steeds actief was in Duitsland.
Zaak 13	Uit boekenonderzoeken van de Belastingdienst en politie-onderzoek rees het vermoeden van zwarte omzetten in de schroothandel. Tappen leverde slechts één zwarte transactie op, maar daarnaast ook verzekeringsfraude en telefonische bedreiging van Belastingdienstambtenaren.
Zaak 14	Accijnsfraudezaak waarin met accijnsgeleidedocumenten (AGD's) werd gefraudeerd. Zendingen drank gingen op papier naar Portugal maar fysiek naar Engeland. De handel kon via de tap worden gevolgd.
Zaak 16	VT-fraudezaak. Verdachte deed tegen vergoeding o.a. frauduleuze KOT-aanvragen en aangiften IB voor derden via zijn IP-adres. Er werd getapt om aan de hand van inbellende klanten tot een heterdaad te komen. De fraude bleek echter niet meer actueel.

Bijlage 2 Verdieping privacy-ontwikkelingen

Er wordt ingegaan op drie ontwikkelingen:
- De bewaarplicht van telecomgegevens
- Geheimhouders en nummerherkenning
- Transparantie over tapstatistieken, de effectiviteit van taps en de naleving van de notificatieplicht.

1. Saven of deleten: bewaarplicht telecomgegevens

Vorming van wet- en regelgeving

De Europese besluitvorming over de bewaarplicht van telecomgegevens is na de terroristische aanslagen in Madrid (2004) in een stroomversnelling gekomen. In 2006 is een Europese richtlijn van de Europese Commissie ingevoerd om internet- en telefoniegegevens voor een bepaalde tijd op te slaan en ter beschikking te houden van politie- en veiligheidsdiensten.[24] In Nederland is deze EU-richtlijn dataretentie[25] geïmplementeerd in de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Deze wet houdt in dat internetproviders en telefonie-operators diverse gegevens over internet- en telefoniegebruik gedurende (zes tot) twaalf maanden moeten bewaren. De aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en telecommunicatiediensten zijn verplicht tot het bewaren van alle verkeers- en locatiegegevens van de gebruikers van deze diensten. In 2011 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een reparatiewet[26] die de bewaartermijn voor internetbedrijven verkort van twaalf naar zes maanden. De bewaarde gegevens kunnen door Justitie worden gebruikt bij het handhaven van de wet en het bestrijden van terrorisme.
Volgens de wet vorderen gegevens telecommunicatie die in 2004 in werking is getreden, mag iedere officier van justitie verkeersgegevens opvragen. Toetsing door een RC is niet vereist.

Te bewaren gegevens
Van een telefoongesprek moeten gedurende twaalf maanden o.a. worden bewaard de begin- en eindtijd, de telefoonnummers, de namen en adressen van de betrokken abonnees of geregistreerde gebruikers (niet van toepassing bij anonieme prepaid-gebruikers), en de locaties waar betrokken mobiele telefoons zich bevinden, maar niet de inhoud van het gesprek. Idem bij SMS en MMS. Mislukte beloproepen vallen buiten de bewaarplicht.
Van e-mails moeten soortgelijke gegevens zes maanden bewaard worden, zoals datum en tijdstip en e-mailadressen, maar niet de inhoud. Van een internetsessie moet onder meer zes maanden bewaard worden datum en tijdstip van de log-in en log-off en het IP-adres van de gebruiker, maar niet de bezochte webpagina's. Webmail van niet-Europese providers, bijvoorbeeld hotmail en G-mail, valt buiten de bewaarplicht, en ook de communicatie waarbij de verzender een concept e-mailbericht opslaat en de ontvanger met behulp van gedeelde inloggegevens dit leest, en ook communicatie via sociale netwerksites.

[24] Richtlijn nr. 06/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare electronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn nr. 02/58/EG (richtlijn dataretentie, Data Retention Directive). Deze richtlijn is op 3 mei 2006 in werking getreden en voorziet in een verplichting voor aanbieders van openbare electronische communicatienetwerken en aanbieders van openbare electronische communicatiediensten tot het bewaren van een bepaalde lijst van telecommunicatiegegevens gedurende een bepaalde periode.
[25] Data retentie (data retention) refereert aan het opslaan van telefonie- en internetgegevens door overheden en commerciële organisaties.
[26] De Eerste Kamer ging akkoord met de wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens op voorwaarde dat er een reparatiewet zou komen waarmee de termijn voor internetgegevens wordt ingekort tot zes maanden.

Discussie rondom de bewaarplicht

Verschillende organisaties hebben geageerd tegen de bewaarplicht, zoals Bits of Freedom (BOF), Privacy International en European Digital Rights. Bezwaren zijn onder meer: de bewaarplicht is disproportioneel, duur, ineffectief, en pleegt een te grote inbreuk op de privacy.

De rechter in Duitsland heeft in 2009 bepaald dat de bewaarplicht niet in overeenstemming is met het EVRM: het Gerechtshof zag in de bewaarplicht een schending van het grondrecht op privacy.

Ook binnen Nederland leven dergelijke bezwaren. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) acht de bewaartermijn in strijd met het EVRM. Verschillende Nederlandse internetproviders hebben geprotesteerd tegen de komst van de bewaarplicht. Ook de Eerste Kamer heeft zich in het verleden kritisch uitgelaten over de bewaarplicht.

Een fundamenteel bezwaar is dat het gevaar dreigt dat de samenleving volledig ten dienste wordt gesteld van opsporing, in plaats van omgekeerd. Cbp, noemde de bewaarplicht "een ongekende stap om gegevens van burgers preventief vast te leggen ten behoeve van de opsporing". zei dat historische data natuurlijk van belang zijn voor de opsporing "maar het is niet aangetoond dat de bewaarplicht een toegevoegde waarde heeft". waarschuwde dat "ieder aanbod zijn eigen vraag schept." Ook pleitte ervoor dat opsporingsinstanties eerst ervaring opdoen met het bevriezingsbevel als alternatief middel. Met dit middel kan de vastlegging worden gevorderd van de verkeersgegevens van een specifieke verdachte. Het bevriezingsbevel is onderdeel van de wet Computercriminaliteit II die in 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen.

Oud-minister Donner van Justitie stelde dat de bewaarplicht juist voorkomt dat politie en justitie veel zwaardere middelen moeten inzetten die een nog grotere privacy-inbreuk maken, zoals doorzoeking ter inbeslagneming.

Eerdere evaluatie-onderzoeken naar de bewaarplicht

De politie Rotterdam-Rijnmond heeft in 2003 een evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van historische verkeersgegevens in de praktijk.[27] Hieruit bleek dat het gebruik van bestaande verkeersgegevens standaard praktijk is geworden in het opsporingsonderzoek, maar dat de gegevens die telefoonbedrijven regulier al bewaarden voor bedrijfsdoeleinden, ruimschoots toereikend bleken. Tweederde van alle politie-opsporingsonderzoeken zou succesvol afgerond hebben kunnen worden als er helemaal geen historische verkeersgegevens bestonden.

In een vergelijkende studie uit 2004 naar bewaarplichten in Europa, uitgevoerd door de Duitse telecom branche-organisatie Bitkom, bleek dat er vrijwel geen statistieken bestaan over het gebruik van verkeersgegevens.

In december 2004 meldde minister Donner in de Kamercommissie Justitie dat hij onderzoek had laten doen door KPMG naar de kosten van de bewaarplicht en dat die kosten erg meevielen. Niettemin bleek uit het rapport dat de bewaarplicht internetproviders miljoenen euro's zou gaan kosten. Verder liet Minister Donner ook onderzoek doen naar het nut en de noodzaak van de bewaarplicht. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.[28] Het rapport van de EUR was gebaseerd op dossieronderzoek (65 strafzaken) en interviews, om te beoordelen in hoeverre verkeersgegevens van belang zijn voor opsporingsonderzoek, hetzij als zogenaamde sturingsinformatie, hetzij als bewijs in een strafzaak.

Ondanks kamervragen werd het Erasmus-rapport niet openbaar gemaakt. Dit gebeurde pas na een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) door Bits of Freedom. De inhoud van het rapport en

[27] Politierapport "Het gebruik van (historische) verkeersgegevens in de opsporingspraktijk. Politie Rotterdam Rijnmond."
[28] Rapport '*Wie wat bewaart die heeft wat. Onderzoek naar nut en noodzaak van een bewaarverplichting voor historische verkeersgegevens van telecommunicatieverkeer.*' Juni 2005, Erasmus Universiteit Rotterdam.

de interpretatie van minister Donner vormden aanleiding voor discussie. Donner's interpretatie was dat historische verkeersgegevens een belangrijke rol speelden in de opsporing. Maar volgens critici bleek uit het onderzoek niet dat de bewaarplicht noodzakelijk was. Het zou slechts om een wensenlijstje van de opsporingsdiensten gaan. Minister Donner gaf uiteindelijk toe dat het Erasmus-rapport de noodzaak voor een bewaarplicht niet kon staven.

Volgens Donner onderstreepte het rapport wel "dat een bewaarplicht voor telecommunicatie-gegevens niet alleen duidelijkheid verschaft aan de opsporingsinstanties over de vraag welke gegevens aan de aanbieders kunnen worden gevraagd, maar tevens een wettelijke grondslag biedt om de aanbieders aan te spreken op de verstrekking van gegevens die voor de opsporing van groot belang zijn. Een bewaarplicht biedt ook helderheid voor de aanbieders inzake de reikwijdte van de verplichtingen jegens politie en justitie. Daarnaast zijn regels over bewaartermijnen van belang om te verzekeren dat de gegevens daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de opsporingsdiensten, hetgeen tevens zal leiden tot meer afgewogen vorderingen."

Recente en toekomstige ontwikkelingen

In 2011 is in de Tweede Kamer een motie ingediend om de bewaarplicht telecom- en internetgegevens volledig af te schaffen. Hier was echter geen kamermeerderheid voor. Wel is in 2011 zoals gezegd de bewaartermijn voor internetgegevens teruggeschroefd van 12 naar 6 maanden. Bij de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens is afgesproken dat deze na drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie staat gepland voor september 2012. De mogelijkheid bestaat dat er in het kader van deze evaluatie ook vragen aan opsporingsdiensten zullen worden voorgelegd over het gebruik en het nut van historische verkeersgegevens.
De bevindingen van deze evaluatie zullen ongetwijfeld tot discussie leiden over de voortzetting van de bewaarplicht. De uitkomst van deze discussie zal mede bepalend zijn voor verdere besluitvorming over de bewaarplicht en is relevant voor opsporingsdiensten zoals de FIOD. Mogelijke scenario's zijn:

- de bewaarplicht blijft in de huidige vorm gehandhaafd;
- handhaven van de bewaarplicht, maar met strengere toetsing;
- de huidige bewaartermijnen worden verkort;
- de bewaarplicht wordt afgeschaft.

Mogelijk zal het beter benutten van het bevriezingsbevel worden aanbevolen.
De mening van het College bescherming persoonsgegevens is helder: "Een algemene bewaarplicht voor telecommunicatieverkeersgegevens van een jaar of meer is naar het oordeel van het Cbp onevenredig en in geen geval toelaatbaar."

2. Advocaten als 'untouchables'?: geheimhouders en nummerherkenning

Aanleiding en voorgeschiedenis

De FIOD is er in de afgelopen jaren veelvuldig mee geconfronteerd: de geheimhoudersproblematiek. Wanneer er telefoongesprekken zijn getapt van burgers met beroepsbeoefenaren voor wie het verschoningsrecht geldt en die gesprekken onder dat verschoningsrecht vallen, moeten opsporingsdiensten en justitie de opnamen en andere weergaven van die gesprekken vernietigen op grond van artikel 126aa lid 2 van het Wetboek van Strafvordering.

In de jaren negentig bleek al dat telefoongesprekken van advocaten met hun cliënt werden afgeluisterd en als uitgewerkte tapverslagen in strafdossiers terecht kwamen. De Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten pleitten voor strikte naleving van de vernietigingsplicht en invoering van een systeem van nummerherkenning, zodat gesprekken

met advocaten niet langer zouden worden afgeluisterd.
Het College van procureurs-generaal en de toenmalige minister van Justitie wezen een dergelijk systeem steeds af, omdat het onaanvaardbare vrijplaatsen voor communicatie zou scheppen. Ook werd gewezen[29] op diverse complicerende factoren rond de invoering van een dergelijk systeem.
De rechter bestrafte echter steeds vaker de aanwezigheid van tapverslagen van geheimhouders-gesprekken in strafdossiers. Nadat het Openbaar Ministerie al in diverse zaken niet-ontvankelijk was verklaard, kwam er een kentering met de uitspraak in de strafzaak tegen de Hell's Angels in 2007. De Amsterdamse rechtbank constateerde dat "opsporingsambtenaren jarenlang kennis [hebben] kunnen nemen van vele gesprekken tussen diverse advocaten en hun cliënten", en dat sprake was van "ernstige, grootschalige en herhaaldelijke inbreuken op de regelgeving welke het verschoningsrecht moet waarborgen".

Hierna stemde het Openbaar Ministerie in met de invoering van een systeem van nummerherkenning. De Minister van Justitie stelde in zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2009: "Waar ik destijds tot de conclusie moest komen dat de invoering van een systeem van nummerherkenning van de hand moest worden gewezen, zie ik hierin nu een kansrijke mogelijkheid om de gerezen knelpunten effectief te kunnen tegengaan."

Nummerherkenningssysteem: het 'tap-me-niet-register' voor advocaten
Alle advocaten moesten hun zakelijke telefoon- en faxnummers doorgeven aan de Nederlandse Orde van Advocaten, die de nummers (zonder aanvullende gegevens) weer doorgaf aan het KLPD. Medio 2011 ging het systeem van start. Het landelijke tapsysteem van het KLPD herkent automatisch alle opgegeven telefoon- en faxnummers van advocaten. Eventuele taps op geheimhoudergesprekken worden direct geblokkeerd. Op deze wijze kunnen deze gesprekken niet meer worden gebruikt voor de opsporing en ook niet meer terecht komen in strafdossiers.
Bij gemengde kantoren[30] en organisaties met advocaten in dienstbetrekking bleek het in de praktijk technisch en organisatorisch lastig om een strikte scheiding aan te brengen tussen telefoon- en faxlijnen die in gebruik zijn bij geheimhouders en bij niet-geheimhouders. Hiervoor is wel een aantal maatregelen getroffen.

Ondanks de invoering van nummerherkenning is het voor opsporingsdiensten en het OM nog steeds wettelijk verplicht om geheimhoudergesprekken te vernietigen. Zij dienen alert te blijven op geheimhoudergesprekken van notarissen, artsen en geestelijken, maar ook op gesprekken van advocaten die niet via een geheimhoudernummer zijn gevoerd.
Het systeem van nummerherkenning heeft geen betrekking op de situatie dat een advocaat zelf verdachte is. De beslissing tot het tappen van een advocaat of advocatenkantoor is echter wel aan een extra zware toets van proportionaliteit en subsidiariteit onderworpen.

Toezicht en sancties op misbruik

Vanuit de Tweede Kamer is er bij de minister van Justitie op aangedrongen dat er adequaat toezicht plaatsvindt op de naleving door de advocatuur en dat er sancties komen op het misbruik van het nummerherkenningssysteem. De minister heeft dit verzoek ingewilligd en bevestigt in zijn brief van 16 augustus 2010 aan de Tweede Kamer de volgende maatregelen:

[29] Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 3 november 2005.
[30] Een gemengd kantoor is een kantoor waar advocaten samenwerken met een of meer beroepsbeoefenaren voor wie geen verschoningsrecht of een van een verschoningsgerechtigde afgeleid verschoningsrecht geldt. Hierbij kan gedacht worden aan belastingadviseurs, mediators of WSNP-adviseurs.

• De Orde zal het toezicht op de nummerherkenning opnemen in het algemene systeem van toezicht.
• De landelijke deken overlegt periodiek met de lokale dekens over de naleving van de verordening.
• Nummerherkenning zal een terugkerend punt op de agenda zijn van het overleg tussen de Orde en het Openbaar Ministerie.
• Bij vermoeden of constatering van misbruik van het systeem van nummerherkenning door een advocaat, overlegt de Hoofdofficier van Justitie met de deken in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt, over de te nemen vervolgstappen.
• Misbruik van het systeem van nummerherkenning door de advocaat moet stevig worden aangepakt. De deken kan besluiten het hem ter kennis gekomen misbruik aan de tuchtrechter voor te leggen.
• De uiteindelijke beoordeling en sanctionering van het misbruik is aan de tuchtrechter.

Wanneer een advocaat door zijn cliënt onder druk wordt gezet om zijn telefoon met geheimhouder-nummer af te geven, dan moet hij dit onmiddellijk melden.

In het geval er aanwijzingen bestaan van misbruik van het verschoningsrecht, kunnen er verkeersgegevens worden geraadpleegd. Het systeem van nummerherkenning is zo ingericht dat geheimhoudersgesprekken onmiddellijk na herkenning automatisch worden vernietigd. De inhoud van de gesprekken wordt dus niet opgenomen. Maar dat geldt niet voor de verkeersgegevens van deze gesprekken. Deze worden via het interceptiecentrum van KLPD/ULI geleid en daar bewaard. Deze gegevens kunnen meer duidelijkheid geven of een advocaat inderdaad misbruik heeft gemaakt van het verschoningsrecht. Ofschoon de commissie Korvinus had aanbevolen om niet alleen verkeersgegevens maar ook gespreksgegevens te bewaren, is dat voorstel niet overgenomen. Het College bescherming persoonsgegevens zag wettelijke bezwaren en adviseerde negatief: "Het bewaren van geheimhoudersgesprekken teneinde deze af te kunnen luisteren bij indicaties van oneigenlijk gebruik acht het Cbp in strijd met art. 10, eerste lid Wbp."[31]

Evaluatie nummerherkenningssysteem en toekomstige ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van het systeem van nummerherkenning is door de betrokken partijen afgesproken dat één jaar na invoering een evaluatie zal plaatsvinden. Dit betekent dat de evaluatie medio 2012 van start zou moeten gaan. Overigens werd begin 2012 bekend dat door een technische fout de nummers van advocaten in het eerste half jaar na invoering van het systeem niet beveiligd zijn geweest tegen taps.

De evaluatie zal betrekking hebben op de werking van het systeem, de mate waarin advocaten van met name gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking aan het systeem deelnemen, en de mate waarin geheimhoudersgesprekken niet door het systeem worden gefilterd en toch nog in taps terecht komen. Over de wijze van evaluatie en de eventuele maatregelen die uit de evaluatie kunnen voortvloeien, moet het Openbaar Ministerie nog nadere afspraken maken met de advocatuur. De evaluatie zal waarschijnlijk bijdragen aan een verdere 'fine tuning' van het systeem.

Over twee punten bestaat nog onduidelijkheid hoe hier in de toekomst mee zal worden omgegaan. Het eerste punt is de eventuele uitbreiding van het systeem van nummerherkenning naar andere geheimhouders dan alleen advocaten. In een brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2009 stelt de minister van Justitie: "De nummers van andere geheimhouders, zoals huisartsen en notarissen, zullen handmatig uitgefilterd blijven worden, dan wel in een later stadium onder het regime van automatische nummerherkenning worden gebracht."

Het tweede punt betreft de eventuele uitbreiding naar e-mailverkeer. Het huidige systeem van

[31] Brief van het Cbp d.d. 28 februari 2011 aan de minister van Veiligheid en Justitie.

automatische nummerherkenning heeft alleen betrekking op het telefoon- en faxverkeer van advocaten. E-mailverkeer valt hier niet onder. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2009, stelt de minister van Justitie: "Voorts is in de afgelopen tijd ook gebleken dat de geheimhouders-problematiek zich niet beperkt tot enkel de inhoud van geheimhoudergesprekken maar ook betrekking kan hebben op andere vormen van communicatie. Het gaat hierbij dan met name om de inhoud van het e-mail verkeer van en naar een geheimhouder, dat is opgenomen in het kader van een zogeheten ip-brede tap of als informatie is opgeslagen op een gewaarmerkte kopie van een harde schijf van een inbeslaggenomen computer. Ik heb het College (van procureurs-generaal) gevraagd nader onderzoek te verrichten, gericht op het vinden van oplossing voor de onderhavige problematiek."
Nog niet duidelijk is welke 'oplossing' het College zal aandragen.

3. Open kaart spelen of niet?
Transparantie over tapstatistieken, effectiviteit taps en naleving notificatieplicht

Algemeen

In 2000 trad de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden in werking, voortkomend uit de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Een belangrijk doel van de wet was dat de opsporing transparant en controleerbaar moest zijn. De gebruikte bevoegdheden moesten in het openbaar bij een rechtzitting kunnen worden verantwoord.

Concreet veranderde er het volgende: het plaatsen van een telefoontap werd losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek. Het was niet meer de rechter-commissaris maar de officier die, na machtiging van de rechter-commisaris, een bevel gaf tot aftappen en die zorg droeg voor het bewaren en vernietigen van de daarmee verkregen gegevens. De voorwaarde dat de verdachte zelf aan de telecommunicatie deelneemt, was komen te vervallen. Tegenover deze verruimde bevoegdheid stond dat het betreffende misdrijf een ernstige inbreuk op de rechtsorde moest opleveren. Een andere nieuwe bepaling was de notificatieplicht: zodra het belang van het onderzoek het toelaat, moet de officier van justitie degene die het onderwerp is van een bijzondere opsporingsbevoegdheid daarover informeren.

In 2003 stelden Tweede Kamerleden vragen aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over aantallen taps, toezicht en controle hierop, de kosten hiervan, de naleving van de notificatieplicht, de waarborging van de privacy (art. 13 EVRM) en de landelijke registratie van de inzet van opsporingsmethoden. De minister van Justitie reageerde als volgt: "Het juridisch kader biedt voldoende waarborgen dat het opsporingsmiddel 'tappen' op een verantwoorde manier wordt ingezet. Landelijk toezicht en controle leveren daarbij mijns inziens geen meerwaarde op."

Het afgelopen decennium kwamen er echter wel degelijk privacyschendingen naar boven, zoals bleek uit een onderzoek bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CPB) naar CIOT-gegevens[32] en uit een WODC-rapport over de naleving van de notificatieplicht.

[redacted] de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) stelde in een interview met de Volkskrant op 15 juni 2011: "De Nederlandse regering hecht veel te weinig waarde aan privacy van haar burgers." [redacted] stelde: "'Als je het vertrouwen schaadt dat de burger je schenkt, keert het zich tegen je." En: "Politici gaan met deze opstelling voorbij aan het feit dat ze op politiek dynamiet zitten." Volgens [redacted] draagt het politieke klimaat in Nederland bij aan de groeiende desinteresse van Nederlanders voor privacyzaken. Uit onderzoek blijkt dat de interesse van Nederlanders in dit onderwerp de afgelopen jaren dramatisch is gedaald, stelt [redacted] 'Veel

[32] Het Cbp heeft onderzocht of de Nationale Recherche en het regionaal Politiekorps Haaglanden zich houden aan de regels voor de CIOT (de politie-'telefoongids'). Bij de NR was meer dan 4 op de 5 onderzochte ondervragingen in strijd met de wet. Bij het korps Haaglanden kon bijna de helft van de onderzochte ondervragingen niet door de beugel. 25 personen hadden toegang tot de databank, terwijl er wettelijk maar 6 personen toegang hadden mogen hebben. Verder bleken verzoeken via onbeveiligde faxen gestuurd te worden.

harder ook dan in elk ander Europees land.'

De apathische houding van Nederlandse burgers over hun privacy, contrasteert met die van Tweede Kamerleden en organisaties voor burgerrechten. Vanuit de Tweede Kamer en Bits of Freedom wordt er volop druk uitgeoefend op de minister van Justitie, met name ten aanzien het geven van inzicht in de aantallen taps, de effectiviteit hiervan en de naleving van de notificatieplicht.

Transparantie tapstatistieken

Het ministerie van Justitie maakte tot 1994 jaarlijks bekend hoe vaak er werd afgetapt in Nederland. Sindsdien is het ministerie terughoudender geworden met het verstrekken van dergelijke tapstatistieken. Tweede Kamerleden en organisaties als Bits of Freedom dringen sindsdien onverminderd op transparantie aan.

Zo startte Bits of Freedom in 2001 een WOB-procedure om de cijfers alsnog boven tafel te krijgen. De Amsterdamse rechtbank bepaalde echter dat het ministerie van justitie zich niet hoefde te beijveren om de tapcijfers over de jaren negentig te verzamelen. Volgens de rechter was het onwaarschijnlijk dat de overheid die cijfers heeft. Voor de Tweede Kamer was dit aanleiding om er bij de minister op aan te dringen om alsnog te beginnen met een landelijke registratie van het aantal telefoontaps. Vooralsnog lijkt Justitie echter niet genegen om mee te werken aan de centrale registratie van het aantal tapbevelen.

In de afgelopen jaren verstrekte de minister mondjesmaat cijfers. Zo werd in 2008 bekend gemaakt dat in de tweede helft van 2007 door het Openbaar Ministerie op 12.491 telefoonnummers een bevel tot aftappen was gegeven.

Binnen de Vaste Commissie voor Justitie (VCJ) stelden enkele fracties vragen over de brief van de Minister van Justitie inzake de tapstatistieken (brief van 27 mei 2008). De vragen hadden onder meer betrekking op de reden achter de grote aantallen tapbevelen in Nederland, het (mogelijke) gemak waarmee het middel wordt ingezet, de explosieve toename van internettaps en de resultaten die de grote hoeveelheid taps daadwerkelijk opleverde. De politieke belangstelling voor het onderwerp lijkt vooral te zijn ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het politieke debat wordt verder aandacht gevraagd voor de kosten van de tap.
In 2009 meldde de minister dat er 25 miljoen euro per jaar op de begroting staat voor het afluisteren van telefoons. In dat bedrag zijn ruim 10 miljoen euro voor tolken en vertalers begrepen.

In 2009 stelde Bits of Freedom in een brief aan leden van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer:

> • Nederland blijft ieder jaar koploper op het gebied van aftappen. Ieder jaar groeit het gemiddeld aantal dagelijks getapte lijnen, en het aantal afgeluisterde mensen neemt daardoor steeds verder toe.
> • het Nederlandse aftapbeleid is met achteloosheid omgeven. Informatie over de effectiviteit blijft achterwege, de zorgvuldigheid laat te wensen over en de transparantie is onvoldoende.
> • hierdoor staat het huidige aftapbeleid op gespannen voet met artikel 8 EVRM. Aan de eisen die het EHRM stelt aan aftappen, waaronder proportionaliteit en transparantie, lijkt niet te worden voldaan.

Vanuit de Tweede Kamer werden in 2010 strengere normen bepleit voor het aftappen van telefoons. Volgens kamerlid Mariko Peters moeten zowel politie en OM als inlichtingendiensten publiekelijk rapporteren over het aantal telefoontaps tegen verdachte en vooral onverdachte burgers. Maar ook over het aantal internettaps, het aantal taps per opsporingsdienst en over de effectiviteit van aftappen.

Effectiviteit van taps

Het laatste onderzoek van overheidswege naar de effectiviteit van taps in Nederland dateert van 1996.[33] Daarna is er vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk bij de minister van Justitie op aangedrongen om inzicht te bieden in de effectiviteit van taps. In 2009 deed de minister uiteindelijk de toezegging hiertoe,[34] ofschoon het nut van taps volgens hem buiten kijf stond: "We weten dat het effectief is, maar de manier waarop en de gradaties, daar biedt het onderzoek inzicht in." Hij hoopte dat de sceptici in de Kamer een beter 'beeld krijgen van de betekenis' van de taps en dat zij er vanuit een 'minder negatief startpunt' naar zouden gaan kijken.

In een brief uit 2010 lichtte de minister het doel van het onderzoek toe:

"Inzicht te verkrijgen in het feitelijke gebruik van de bijzondere opsporingsmethode van de telefoon- en internettap in de opsporing, vervolging en bewijsvoering in strafzaken. Tevens beoogt het onderzoek inzicht te bieden in de wijze waarop RC's omgaan met het op vordering van de officier van justitie verlenen van de machtiging voor een tapbevel en de redenen waarom en de mate waarin zij al dan niet overgaan tot het verlenen van een machtiging. Voorts beoogt het onderzoek inzicht te verschaffen in de naleving van de verplichting tot notificatie in de praktijk. Een tweede doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de wijze waarop de tap in de ons omringende landen wordt ingezet, waarbij wordt beoogd eventuele verschillen in het gebruik van dit opsporingsmiddel te verklaren."

De minister noemde in zijn toelichting het woord 'effectiviteit' niet. Het WODC, dat opdracht kreeg het onderzoek te gaan uitvoeren, vermeldde expliciet op haar website dat '*een effectiviteitsmeting van telefoon- en internettaps in Nederland geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek. In hoeverre het gebruik van de opsporingsmethode van de tap daadwerkelijk kan worden gekwalificeerd als (in)effectief valt daarmee buiten het directe bereik van dit onderzoek.*'

Het is daarmee nog maar de vraag in hoeverre dit onderzoek zal voldoen aan de verwachtingen die eerder bij de Tweede Kamer zijn gewekt. De onderzoeksresultaten van het WODC zijn recent, in mei 2012, bekend gemaakt en vormden de aanleiding voor een kamerdebat (aangevraagd door D66 en Groen Links) over het gebruik van de tap in Nederland.

Naleving notificatieplicht

Met de invoering van de Wet BOB in 2000 kwam er zoals gezegd een notificatieplicht. Deze notificatieplicht houdt in dat, zodra het belang van het opsporingsonderzoek het toelaat, de officier van justitie degene die het onderwerp is van een bijzondere opsporingsbevoegdheid daarover informeert.
In 2004 stelde het WODC in een rapport dat deze notificatieplicht niet werd nageleefd omdat notificatie geen prioriteit had binnen het Openbaar Ministerie en er geen sanctie stond op het uitblijven ervan.[35]
In maart 2007 gaf de minister van Justitie aan dat hij, samen met de procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, werkte aan het verbeteren van de naleving van de notificatieplicht.
Na (opnieuw) kamervragen zegde de minister in 2009 toe een onderzoek te zullen doen naar de effectiviteit van taps, waarbij ook zou worden ingegaan op de naleving van de notificatieplicht.
In 2010 volgde een motie van het Tweede Kamerlid Azough c.s. (27 jan 2010) waarin de regering werd verzocht 'om te bewerkstelligen dat de notificatieplicht wordt nageleefd'.
Het WODC heeft in haar recente onderzoek '*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*' (mei 2012) gerapporteerd over de vraag 'hoe de wettelijke regeling rond de notificatie

[33] WODC (1996): Tappen in Nederland.
[34] TK 2009-2010, 30 517, nr. 16.
[35] Zie "Evaluatie Wet bijzondere opsporingsmethoden", WODC, Kamerstukken II 29 441, nr. 3, p. 5).

(door de OvJ) in de praktijk wordt ingevuld.' Uit dit onderzoek blijkt dat er wordt genotificeerd, maar dat de afhandeling verschilt tussen de onderzochte parketten. In de ene regio is de uitvoering heel strikt en wordt in nagenoeg alle gevallen genotificeerd. In de andere regio gebeurt dit, mede door het grote aantal zaken per jaar, minder structureel en heeft men te kampen met achterstanden. Het notificeren zou hier jarenlang een lage prioriteit hebben gehad. Vanuit justitie wordt er druk uitgeoefend om deze plicht na te leven. Momenteel is er een inhaalslag gaande om personen te notificeren.



16 juli - 20 juli 2012

	maandag 16	dinsdag 17	woensdag 18	donderdag 19	vrijdag 20
7 30					
8 30					
9 30	verlof Kennismakingsgespre k	verlof bijpraten -- FIOD Bijpraten kamer	verlof	verlof Zomerlunch -- Groningen --	verlof Vrijhouden
10 30					
11 30	Minfin, Den Haag				
12 30	Lunchafspraak Minfin @				
13 30		MT vergadering MT kamer			
14 30	MT Belastingdienst MinFin Den Haag vergaderzaal S 2.19.		Afspraak onderzoek Leeghwaterlaan 8 te Den Bosch	en Kamer	
15 30					
16 30				Bijgewerkt: Bila en -- FIOD, Utrecht, Bernadottelaan	
17 30					
18 30					

/FIOD/BLD 13-07-2012 14:39:20 1



16 juli - 20 juli 2012

	maandag 16	dinsdag 17	woensdag 18	donderdag 19	vrijdag 20
	Matt Houben		Deeltijd		Verlof
8 30	*Start Blog*				vrij
9 30		voortgangsgesprek -- FIOD Utrecht, kamer		project enovering -- zie hieronder	CT west
10 30	voortgangsgesprek -- FIOD Utrecht, kamer	voortgangsgesprek -- FIOD Utrecht, kamer			Operationeel overleg CT West -- Haarlem
11 30					
12 30	-- FIOD Utrecht, kamer				
13 30		MT MT kamer			Pasmiddag
14 30				Werkgevers merk Belasti	
15 30	Nieuwe gebeurtenis				
16 30					
17 30					*Einde Blog*

/FIOD/BLD 13-07-2012 14:39:30 1



16 juli - 20 juli 2012

	maandag 16	dinsdag 17	woensdag 18	donderdag 19	vrijdag 20
	[redacted] niet aanwezig				
8 30		[redacted] bijpraten -- FIOD Utrecht, [redacted]		Lokatiebezoek	[redacted] weer terug
9 30		[redacted] heeft de auto nodig ??		Zomerlunch -- Groningen -- [redacted]	
10 30		[redacted]			Reserveren t.b.v. de Stuurgroep IDR Utrecht Pieter [redacted]
11 30	Project Graatmeter - [redacted] Haarlem [redacted]				
12 30	Projectgroep IDR---hoe nu verder met het project--- [redacted] -- Haarlem -- [redacted] [redacted]				
13 30		MT MT kamer			
14 30					
15 30			Geen afspraken		
16 30					
17 30					

[redacted] /FIOD/BLD 13-07-2012 14:40:22 1

-