



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Uitkomsten quick scan verantwoordingsdocument

Waarborgen taakscheiding FIU

definitief

Colofon

Titel	Uitkomsten quick scan verantwoordingsdocument Waarborgen taakscheiding FIU
Uitgebracht aan	Programmadirecteur-generaal Ondernijning
Datum	17 december 2020
Kenmerk	2020-0000251089

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting—4

1 Verbetering volledigheid ICV belangrijk—6

- 1.1 Ontwerp, realisatie, controle en bijstelling van beheersingsmaatregelen op hoofdlijnen inzichtelijk; controlemaatregelen gedeeltelijk nog niet in de praktijk uitgevoerd—6
- 1.2 Restrisico's benoemd in ICV; niet volledig beproeven stelsel van maatregelen is aanvullend restrisico—8

2 Onderbouwing ICV en navolbaarheid bijlages en dossier behoeft verbetering—9

- 2.1 ICV ad hoc tot stand gekomen; onderzoek hoe jaarlijkse verantwoording over taakscheiding binnen FIU kan worden ingericht—9
- 2.2 Versterking kwaliteit onderbouwing ICV op het gebied van het functioneren van maatregelen in de praktijk belangrijk—10
- 2.3 Waarneming op detacheringsovereenkomsten naar FIU uitgevoerd; administratieve onvolkomenheden aangetroffen—11

3 Verantwoording onderzoek—12

- 3.1 Context—12
- 3.2 Doelstelling en afbakening—12
- 3.3 Gehanteerde Standaard—13
- 3.4 Verspreiding rapport—13

4 Ondertekening—14

Bijlage 1: Managementreactie—15

Managementsamenvatting

Op verzoek van de dgRR heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek gedaan naar de In Control Verklaring (ICV) die de Financial Intelligence Unit (FIU) heeft opgesteld met betrekking tot het stelsel van maatregelen voor het beheersen van risico's op het gebied van het functioneel combineren van de politie en FIU-rol in één persoon. Het betreft de ICV d.d. 12 augustus 2020 die is ondertekend door het plaatsvervangend Hoofd FIU Nederland. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de volledigheid van de ICV en de onderbouwing van de inhoudelijke uitspraken middels bijlagen/dossier. FIU verklaart in haar ICV dat '... de FIU-Nederland heeft maatregelen getroffen waarmee geborgd is dat zij in voldoende mate blijvend in staat is om de vermenging van taken en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen en dat hierop een deugdelijk toezicht is georganiseerd ...'. Ter onderbouwing van deze verklaring doet de FIU enkele uitspraken in de ICV die wij hebben onderzocht.

Voor wat betreft de volledigheid van de ICV zijn de belangrijkste bevindingen:

- Het ontwerp, de realisatie, de controle en eventuele bijstelling van het stelsel van maatregelen is op hoofdlijnen inzichtelijk beschreven in de ICV. De kernpunten van het stelsel zijn de aanstelling van FIU-medewerkers als politieambtenaar met een detachering van 75 of 100% naar FIU (afhankelijk van de rol), het toezichtsmodel inclusief de rol van de FG Politie en diverse technische en procesgerichte maatregelen.
- Een belangrijke procesgerichte beheersingsmaatregel betreft de verplichte registratie van geraadpleegde politiesystemen in het centrale FIU-systeem. Op basis hiervan wordt op verzoek van de FG Politie een overzicht van geraadpleegde politiesystemen opgeleverd. Het betreft in essentie een handmatige registratie. Onder restrisico's licht FIU in de ICV toe dat deze handmatige manier van registreren van toegang tot politiesystemen inherent beperkingen kent op het gebied van juistheid en volledigheid, bijvoorbeeld vanwege de kans op menselijke fouten, ondanks aanvullende controlemaatregelen.
- Het uitoefenen van toezicht door de FG Politie is in de praktijk nog niet beproefd. Hierdoor is het stelsel van beheersingsmaatregelen nog niet volledig in samenhang doorlopen en bestaat de kans dat eventuele tekortkomingen nog niet zijn ontdekt.

In het kader van de onderbouwing van de ICV heeft de ADR beperkt onderzoek (een zogenaamde quick scan) uitgevoerd naar het proces en de organisatie van de totstandkoming van de ICV. Algemeen beeld is dat de beschikbare capaciteit binnen FIU voor het uitvoeren van governance en compliance werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een ICV, is beperkt tot een deel van de arbeidstijd van twee werknemers van FIU. In verhouding tot bijvoorbeeld de complexe juridische context van FIU en het ambitieniveau op het gebied van verantwoording is deze beschikbare capaciteit op dit gebied naar inschatting van ADR beperkt. Verder is het beeld dat uitspraken met betrekking tot de opzet van het stelsel van maatregelen beter zijn onderbouwd in de ICV dan uitspraken over het functioneren van deze maatregelen in de praktijk.

Als onderdeel van de quick scan zijn aanbevelingen geformuleerd:

1. Waarborg dat de actie met de privacyfunctionaris van de Politie (Landelijke Eenheid) om het toezichtproces ten aanzien van FIU een eerste keer volledig te doorlopen wordt doorgezet. Belangrijk is hierbij om in de praktijk een eerste beeld te vormen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ingerichte stelsel van maatregelen. De uitkomsten hiervan kunnen worden gebruikt door het management van FIU om het stelsel van maatregelen te verbeteren en om een eventuele volgende editie van de ICV te versterken.
2. Neem ten aanzien van maatregelen die in de praktijk nog niet (volledig) zijn beproefd een restrisico op in de ICV.
3. Onderzoek op welke wijze een structurele jaarlijkse verantwoording over waarborgen voor de taakscheiding FIU op doelmatige en doeltreffende wijze kan worden ingericht. Hiervoor dient ook te worden vastgesteld óf het noodzakelijk is dat FIU zich hier periodiek over verantwoordt.
4. Onderzoek vervolgens – als periodieke verantwoording noodzakelijk is – of inrichting van een kwaliteitssysteem en versterking van de governance en compliance functie binnen FIU kan bijdragen aan verbetering van (het totstandkomingsproces van) de verantwoording over de waarborgen op het gebied van taakscheiding FIU en de onderbouwing hiervan.
5. Draag bij het opstellen van een ICV er zorg voor dat iedere uitspraak hierin is onderbouwd middels documentatie, kwaliteitsonderzoek, etc. die in het bijbehorende dossier wordt opgenomen.
6. Draag zorg voor de structurele borging van volledige ondertekening van de detacheringsovereenkomsten voor personeel bij FIU en voer hier ook periodiek controles op uit. Draag in de aanstellingsprocedure voor nieuwe medewerkers ook zorg dat de detacheringsovereenkomst altijd wordt opgesteld en in het dossier wordt opgenomen.

1 Verbetering volledigheid ICV belangrijk

Door de FIU is een ICV opgeleverd naar de stand van 15 juli 2020 die is ondertekend door het plaatsvervangend hoofd FIU Nederland (verder: FIU) op 12 augustus 2020 en die is opgesteld op verzoek van de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: 'Welke bevindingen heeft de ADR bij de volledigheid van de door FIU opgestelde ICV over de beheersmaatregelen voor de combinatie van twee functies door personen binnen FIU?'.

1.1 **Ontwerp, realisatie, controle en bijstelling van beheersingsmaatregelen op hoofdlijnen inzichtelijk; controlemaatregelen gedeeltelijk nog niet in de praktijk uitgevoerd**

In de ICV beschrijft FIU onder meer haar rol als de autoriteit waar ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld door meldingsplichtige instellingen conform de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In het bijzonder wordt ingegaan op twee taken/rollen die door FIU worden onderscheiden, het onderzoeken van ongebruikelijke transacties vanuit de FIU rol (analyserol) en het verstrekken van politiegegevens die bij de analyse van de ongebruikelijke transacties kunnen worden betrokken vanuit een politierol. Zoals beschreven in de kamerbrief (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 911, nr. 250) houdt dit in dat: 'de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de politie en de FIU functioneel worden gecombineerd. Dit betekent dat een medewerker van de FIU feitelijk twee functies krijgt en zowel werkzaam is voor de FIU als de politie.'. In de ICV beschrijft de FIU de organisatorische, technische en procedurele maatregelen die zij heeft getroffen met als doel om te voorkomen dat beide taken worden vermengd en dat oneigenlijk gebruik van bijbehorende bevoegdheden wordt voorkomen. Ook wordt ingegaan op restrisico's.

De ADR heeft een analyse van de volledigheid van onderwerpen in de ICV uitgevoerd – zoals beschreven in de opdrachtbevestiging - aan de hand van de Deming Cirkel (Plan-Do-Check-Act-cyclus) die een kader biedt voor het ontwerpen, realiseren, evalueren en verbeteren van een stelsel van maatregelen. In het vervolg van deze paragraaf wordt een samenvattend beeld van het stelsel gegeven in termen van 'Ontwerpen' (plan), 'Realiseren' (Do), 'Controle' (Check) en 'Bijstelling' (Act).

Ontwerpen

De 'plan' fase waarin doelstellingen worden geformuleerd en een ontwerp wordt gemaakt voor een stelsel van beheersingsmaatregelen is gedocumenteerd in de ICV. Onder meer vanuit de vigerende wet- en regelgeving en een beknopte risicoanalyse wordt op een op hoofdlijnen navolgbare wijze de opzet van een stelsel van maatregelen beschreven. Naast algemene maatregelen zoals het op een adequaat niveau beheersen van autorisaties voor diverse IT-systemen zijn voorbeelden van belangrijke maatregelen:

- De FIU medewerkers waren altijd al aangesteld als politieambtenaar. De formele arbeidsrelatie van FIU-medewerkers is aangepast. Voor een FIU medewerker die naast een analyserol ook een politierol kan uitvoeren, is een overeenkomst opgesteld voor een 75% detachering naar FIU. Voor de overige 25% is de FIU'er niet gedetacheerd, zodat deze de politierol als politieambtenaar kan vervullen. Overige FIU-medewerkers zijn voor 100% gedetacheerd naar FIU.

- De inrichting van een toezichtmodel bestaande uit drie elementen:
 - toezicht op de gegevensverwerking door de functionaris gegevensbescherming (FG) FIU (gericht op FIU systemen);
 - toezicht op verwerking politiegegevens door de FG Politie; en daartoe:
 - documentatievoorziening (uit primaire systeem van FIU) door de FIU aan de FG Politie.
- De inrichting van technische en procesgerichte maatregelen in het primaire systeem van FIU met als doel noodzakelijke informatie te kunnen leveren aan de FG Politie.

Realiseren

In de ICV is de 'Do' fase gericht op implementatie van het ontwerp van het stelsel van maatregelen beschreven. Hierin wordt onder meer een bewustwordings- en opleidingsfase geschetst, gericht op de medewerkers van FIU. Bijvoorbeeld de invoering van de detacheringsovereenkomst en de registratie van geraadpleegde politiesystemen in het primaire systeem van FIU komen aan bod. Vervolgens wordt ook aangegeven dat elke FIU-medewerker de detacheringsovereenkomst heeft ondertekend en het toezichtmodel is ingevoerd. Tevens is aangegeven dat technische aanpassingen in het primaire systeem van FIU en het bijbehorende werkproces zijn gerealiseerd teneinde de afgesproken informatie aan de FG Politie vast te kunnen leggen en – indien gevraagd – ook te kunnen leveren. Relevant om te melden is dat de deze vastlegging van geraadpleegde politiesystemen in essentie een handmatige registratie betreft in het primaire systeem van FIU. Onder restrisiko's licht FIU in de ICV toe dat deze handmatige manier van registreren van toegang tot politiesystemen inherent beperkingen kent op het gebied van juistheid en volledigheid, bijvoorbeeld vanwege de kans op menselijke fouten, ondanks aanvullende controlemaatregelen. In een mondelinge toelichting heeft FIU aangegeven dat onder meer het juridisch kader voor gegevensbescherming van politie het niet mogelijk maakt deze informatie over toegang tot politiesystemen geautomatiseerd aan te leveren. Ook zou dit technisch een doorbreking van de strikte scheiding tussen de IT-omgevingen van FIU en politie noodzakelijk maken.

Controle

Voor het uitvoeren van controles in de 'check' fase kan in lijn met het toezichtmodel onderscheid worden gemaakt in interne controle binnen FIU gericht op de kwaliteit van de handmatige vastlegging van toegang tot politiesystemen in het primaire FIU systeem en toezicht op de verwerking van politiegegevens door de FG Politie.

De interne controle bestaat uit een aantal maatregelen. In de ICV staat onder meer de invoering van de maatregelen beschreven. Twee belangrijke maatregelen zijn:

- Een coördinator binnen FIU voert op ieder ter afronding aangeboden dossier binnen het primaire FIU systeem dat niet automatisch wordt doorgemeld een handmatige controle / volledigheidcheck uit. Hierbij wordt onder meer gekeken of de onderzoeker die het dossier heeft samengesteld de raadpleging van politiesystemen op correcte wijze heeft vastgelegd. Hierbij gaat de coördinator uit van zijn kennis en ervaring van politiesystemen en het FIU proces.
- Een geautomatiseerde controle op de verplichte mutatie van het veld in het primaire FIU systeem waarin gebruik van politiesystemen wordt vastgelegd. Dit systeem is zodanig ingericht dat het betreffende veld altijd moet worden gemuteerd, ook als geen politiesysteem wordt geraadpleegd.

De tweede maatregel was ten tijde van de peildatum van de ICV in ontwikkeling en getest maar nog niet definitief ingevoerd. Wel is in de ICV een bijlage opgenomen met de uitkomsten van de eerste controle. Ons is medegedeeld dat het management van FIU op 25 augustus heeft besloten om deze controlemaatregel definitief in te voeren.

Toezicht door de FG Politie op de verwerking van politiegegevens door de FIU medewerker in zijn politierol is in opzet voorzien maar ten tijde van het opstellen van de ICV nog niet in de praktijk uitgevoerd. Door FIU is ons medegedeeld dat eind september met de privacyfunctionaris van de Landelijke Eenheid een eerste gesprek plaatsvindt over het concreet uitoefenen van het toezicht en om alle maatregelen uit het toezichtmodel een keer te doorlopen.

Bijstelling

In de ICV beschrijft FIU dat een test met de geautomatiseerde controle is uitgevoerd over de periode 1 maart 2020 t/m 13 juli 2020. De controle gaf over deze periode een foutscore van 5,4%. FIU geeft aan dat gesprekken zijn gevoerd met betreffende medewerkers om oorzaken te achterhalen en bewustwording te verbeteren. Tevens wordt aangegeven dat een correctieve actie is uitgevoerd om de gesignaleerde fouten over betreffende periode weg te nemen.

Samenvattend beeld

In de ICV zijn het ontwerp, de realisatie, de controle en de bijstelling van beheersingsmaatregelen ten aanzien van het beheersen van risico's op het gebied van het functioneel combineren van FIU en politierol op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt. Uit de ICV komt verder naar voren dat het uitoefenen van toezicht door de FG Politie in de praktijk nog niet volledig is beproefd.

Aanbeveling

Waarborg dat de actie met de privacyfunctionaris van de Politie (Landelijke Eenheid) om het toezichtproces ten aanzien van FIU een eerste keer volledig te doorlopen wordt doorgezet. Belangrijk is hierbij om in de praktijk een eerste beeld te vormen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ingerichte stelsel van maatregelen. De uitkomsten hiervan kunnen worden gebruikt door het management van FIU om het stelsel van maatregelen te verbeteren en om een eventuele volgende editie van de ICV te versterken.

1.2 Restrisico's benoemd in ICV; niet volledig beproeven stelsel van maatregelen is aanvullend restrisico

In de ICV heeft FIU een paragraaf opgenomen waarin zij restrisico's beschrijft. Samengevat is volgens de ICV het belangrijkste restrisico dat de volledigheid en juistheid van de logging van het primaire FIU systeem gericht op de vastlegging van geraadpleegde politiesystemen niet volledig geborgd. Dit wordt veroorzaakt door de handmatige manier van registreren zoals beschreven in paragraaf 1.1. Over dit restrisico merkt FIU verder op dat het managementteam van FIU dit risico heeft geaccepteerd. Ook geeft FIU aan dat deze risico's ook bekend zijn bij de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

ADR signaleert als aanvullend restrisico dat het uitoefenen van toezicht door de FG Politie in de praktijk nog niet is beproefd. Hierdoor is het stelsel van beheersingsmaatregelen nog niet volledig in samenhang doorlopen en bestaat de kans dat eventuele tekortkomingen nog niet zijn ontdekt.

Aanbeveling

Neem ten aanzien van maatregelen die in de praktijk nog niet (volledig) zijn beproefd een restrisico op in de ICV.

2 Onderbouwing ICV en navolgbaarheid bijlages en dossier behoeft verbetering

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord: 'In hoeverre zijn de teksten in de ICV over de beheersmaatregelen voor de combinatie van twee functies door personen binnen FIU onderbouwd en navolgbaar in het ICV dossier (juistheid)?'.

2.1 **ICV ad hoc tot stand gekomen; onderzoek hoe jaarlijkse verantwoording over taakscheiding binnen FIU kan worden ingericht**

De FIU heeft de ICV dit jaar voor de eerste keer opgesteld op verzoek van DGRR ter voorbereiding op het voorliggende onderzoek. De ICV is in korte tijd met grote inspanning van medewerkers van FIU tot stand gekomen (periode juli – 12 augustus 2020). Op hoofdlijnen valt een aantal punten op bij een eerste analyse van (de onderbouwing van) de ICV en het totstandkomingsproces:

1. Het dossier bij de ICV bestaat uit een zevental bijlages. Deze bijlages zijn specifiek voor deze ICV opgesteld met uitzondering van de werkprocesbeschrijving. In de ICV zijn analyses van bijvoorbeeld restrisico's geïntegreerd en er is niet verwezen naar een separate risicoanalyse die mogelijk eerder in het inrichtingsproces voor maatregelen had kunnen worden uitgevoerd. Uit interviews is het beeld dat gedurende het inrichtingsproces van het stelsel van maatregelen in de periode 2019/2020 zeker aandacht is gegeven aan bijvoorbeeld risicomanagement maar dat het documenteren en vastleggen hiervan geen prioriteit heeft gekregen. Op dat moment was overigens ook nog niet duidelijk dat FIU een ICV zou gaan opstellen.
2. In de ervaring van ADR geldt dat organisaties met een complex organisatieproces veelal beschikken over een kwaliteitssysteem en bijbehorende kwaliteitszorg. In een dergelijk systeem kan bijvoorbeeld een werkproces in detail worden gedocumenteerd en uit te voeren controles en de resultaten hiervan worden opgenomen. Een dergelijk kwaliteitssysteem vormt daarmee een belangrijke bron voor de onderbouwing van een ICV. Een kwaliteitssysteem hebben wij bij FIU niet aangetroffen.
3. Uit interviews komt het beeld naar voren dat direct toezicht door management op werkzaamheden een belangrijke beheersmaatregel is binnen de FIU. Op het moment groeit FIU gestaag in aantal medewerkers en het aantal locaties van waaruit wordt gewerkt. Hiermee bestaat het risico dat direct toezicht minder effectief wordt. Ook de invloed van Corona maatregelen, met name het werken op afstand kan dit risico verder versterken. Mitigatie van dit risico kan vragen om aanvullende beheersingsmaatregelen.
4. De beschikbare capaciteit binnen FIU voor het uitvoeren van governance en compliance werkzaamheden zoals bijvoorbeeld het opstellen van een ICV is beperkt tot een deel van de arbeidstijd van twee werknemers van FIU. In verhouding tot bijvoorbeeld de complexe juridische context van FIU en het ambitieniveau op het gebied van verantwoording is de beschikbare capaciteit op dit gebied naar inschatting van ADR beperkt.
5. Dit jaar is de ICV ad hoc tot stand gekomen en is er geen verbinding gelegd met bijvoorbeeld andere verantwoordingslijnen van FIU zoals het jaarverslag. Naar inschatting van ADR is dit voor een eenmalige verantwoordingsactie middels een ICV een doelmatige benadering. Bij een jaarlijks terugkerende verantwoording is integratie met een andere verantwoordingslijn zeer waarschijnlijk doeltreffender en doelmatiger.

Samenvattend beeld

De ICV is ad hoc tot stand gekomen en de onderbouwing van de uitspraken in de ICV grotendeels specifiek voor deze gelegenheid vastgelegd. Bij een structurele jaarlijkse verantwoording over dit onderwerp is er naar onze inschatting ruimte voor verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid, bijvoorbeeld door het combineren met een bestaande verantwoordingslijn van FIU, toepassing van een kwaliteitssysteem als bron voor onderbouwing van de ICV en versterking van de governance en compliance functie binnen FIU.

Aanbeveling

1. Onderzoek op welke wijze een structurele jaarlijkse verantwoording over waarborgen voor de taakscheiding FIU op doelmatige en doeltreffende wijze kan worden ingericht. Hiervoor dient ook te worden vastgesteld of het noodzakelijk is dat FIU zich hier periodiek over verantwoordt.
2. Onderzoek vervolgens – als periodieke verantwoording noodzakelijk is – of inrichting van een kwaliteitssysteem en versterking van de governance en compliance functie binnen FIU kan bijdragen aan verbetering van (het totstandkomingsproces van) de verantwoording over de waarborgen op het gebied van taakscheiding FIU en de onderbouwing hiervan.

2.2 Versterking kwaliteit onderbouwing ICV op het gebied van het functioneren van maatregelen in de praktijk belangrijk

In het algemeen kan een ICV worden gezien als een verzameling uitspraken die vervolgens worden onderbouwd middels bijvoorbeeld bijlagen of documentatie in het onderliggende dossier. In dit specifieke geval heeft ADR een inventarisatie gemaakt van de uitspraken in de ICV van FIU en de onderbouwing hiervan in de ICV zelf en middels een zevental bijlagen is op hoofdlijnen onderzocht. Een dossier is bij de ICV niet opgeleverd.

Algemeen beeld is dat uitspraken met betrekking tot de opzet van het stelsel van beheersingsmaatregelen beter onderbouwd zijn in de ICV dan uitspraken over het functioneren van deze maatregelen in de praktijk. Een mogelijke verklaring is dat maatregelen recent stapsgewijs zijn ingevoerd. Ons is bijvoorbeeld medegedeeld dat het managementbesluit om periodiek een geautomatiseerde controle uit te voeren op het vastleggen van geraadpleegde politiesystemen in het centrale systeem van FIU in augustus 2020 is genomen. Zoals eerder in paragraaf 1.2 aangegeven heeft het in praktische zin uitoefenen van toezicht door de FG Politie nog niet plaatsgevonden waardoor over het functioneren van betrokken maatregelen nog geen uitspraak kan worden gedaan. Ook heeft een interne evaluatie binnen FIU van het functioneren van de maatregelen in de praktijk als basis voor de ICV nog niet plaatsgevonden.

Twee voorbeelden van uitspraken uit de ICV waarvan de onderbouwing verbetering behoeft, zijn:

1. Deze risico's (aanvulling ADR: de restrisico's zoals benoemd in de ICV) zijn ook bekend bij de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Elke FIU-medewerker heeft de detacheringsovereenkomst getekend.

Voor beide uitspraken geldt dat een onderbouwing niet is opgenomen. Voor de eerste uitspraak had bijvoorbeeld een brief of e-mail in het ICV dossier kunnen worden opgenomen waarmee wordt onderbouwd dat de risico's inderdaad zijn gecommuniceerd met de genoemde organisaties. De tweede uitspraak betreft een sleutelmaatregel voor de taakscheiding tussen politie en FIU rol. Vanwege het belang van deze maatregel heeft ADR een deelwaarneming uitgevoerd op de ondertekende detacheringsovereenkomsten (zie paragraaf 2.3).

Aanbeveling

Draag bij het opstellen van een ICV er zorg voor dat iedere uitspraak hierin is onderbouwd middels documentatie, kwaliteitsonderzoek, etc. die in het bijbehorende dossier wordt opgenomen.

2.3

Waarneming op detacheringsovereenkomsten naar FIU uitgevoerd; administratieve onvolkomenheden aangetroffen

Op 9 september 2020 heeft ADR een deelwaarneming gedaan op de detacheringsovereenkomsten van medewerkers van FIU. Het betreft overeenkomsten voor detachering van politie naar FIU voor 75 of 100%, al naar gelang van de functie. Personen die voor hun werkzaamheden politiesystemen raadplegen zijn voor 25% regulier in dienst bij politie waardoor zij voor de betreffende werkzaamheden onder het WPG regime van politie vallen.

Om te beginnen heeft FIU de databestanden laten zien zoals deze zijn opgesteld ten tijde van de invoering van de detacheringsovereenkomsten per 1 juli 2019. In totaal zijn 66 gescande detacheringsovereenkomsten getoond. Ons is medegedeeld dat deze zijn aangeboden aan de beheerder van het HRM-systeem voor opname in de personeelsdossiers van de betreffende medewerkers van FIU.

Vervolgens heeft ADR de deelwaarneming uitgevoerd waarin administratieve onvolkomenheden zijn aangetroffen. FIU heeft in het HRM-systeem een overzicht getoond van medewerkers die in dienst zijn bij FIU. Dit betreft negenennegentig medewerkers waarbij ook een aantal stagiairs en personen uit een samenwerkingsverband met banken die geen relatie met de politie hebben. Er zijn ongeveer zeventig reguliere FIU medewerkers die zijn gedetacheerd vanuit de politie. Hierop is een deelwaarneming gedaan van tien. Uitkomst is dat bij zeven van de tien personen een detacheringsovereenkomst aanwezig was waarvan twee met onvolledige ondertekening. Bij drie personen was geen detacheringsovereenkomst aanwezig. Van deze drie personen volgt een persoon nog een algemene politieopleiding en verricht nog geen werkzaamheden voor FIU. De overige twee verrichten momenteel wel werkzaamheden voor FIU.

Aanbeveling

Draag zorg voor de structurele borging van volledige ondertekening van de detacheringsovereenkomsten voor personeel bij FIU en voer hier ook periodiek controles op uit. Draag in de aanstellingsprocedure voor nieuwe medewerkers ook zorg dat de detacheringsovereenkomst altijd wordt opgesteld en in het dossier wordt opgenomen.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Context

De Financial Intelligence Unit (FIU) is in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) aangewezen als de autoriteit waar ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld door meldingsplichtige instellingen. De FIU analyseert deze meldingen en brengt transacties en geldstromen in kaart die in verband kunnen worden gebracht met witwassen, financieren van terrorisme of daaraan gerelateerde misdrijven. Ongebruikelijke transacties die door het hoofd van de FIU als verdacht zijn verklaard, worden ter beschikking gesteld aan de opsporings-, inlichtingen-, en veiligheidsdiensten. De FIU vervult daarmee een belangrijke rol in het voorkomen en opsporen van witwassen, financieren van terrorisme of daaraan gerelateerde misdrijven. De Financial Intelligence Unit (FIU) is een operationeel onafhankelijk en zelfstandig functionerende entiteit die beheersmatig is ondergebracht bij de politie. De medewerkers van de FIU hebben een aanstelling bij de politie. De FIU is op deze manier dicht bij de politie georganiseerd, zodat goede samenwerking met de opsporing mogelijk is, zonder dat de onafhankelijkheid van de FIU in het geding komt.

Per 1 juli 2019 is een aantal wijzigingen in de organisatie en werkwijze van de FIU doorgevoerd. Aanleiding hiervoor was dat op basis van gesprekken tussen de FIU, de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid vraagtekens werden geplaatst bij de wijze en grondslag voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van de taak van de FIU. Naar aanleiding hiervan zijn in de werkprocessen van FIU waarborgen ingebouwd om vermenging van taken en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen. Verder maken de medewerkers bijvoorbeeld gebruik van verschillende systemen en worden er logbestanden in deze systemen bijgehouden.

DGRR heeft met FIU afgesproken dat zij zich aan haar verantwoordt over de getroffen maatregelen zoals beschreven in de Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 911, nr. 250 middels een in control verklaring (ICV). In dezelfde Kamerbrief heeft de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd dat de Auditdienst Rijk (ADR) hiertoe een audit gaat uitvoeren. In het kader van deze toezegging is de ADR door de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) gevraagd onderzoek uit te voeren. De verantwoordelijkheid voor dit onderwerp is per 1 september jl. overgeheveld naar de programmadirecteur-generaal Ondernijning (DGO). Om deze reden heeft de ADR deze rapportage op verzoek van haar gedelegeerd opdrachtgever uitgebracht aan de programmadirecteur-generaal Ondernijning (DGO).

3.2 Doelstelling en afbakening

Doelstelling van het onderzoek is geweest om door het uitvoeren van een documentstudie en enkele interviews inzicht te geven in de volledigheid en juistheid van de ICV over de beheersmaatregelen voor de combinatie van twee functies door personen binnen FIU.

Voor het bereiken van de doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke bevindingen heeft de ADR bij de volledigheid van de door FIU opgestelde ICV over de beheersmaatregelen voor de combinatie van twee functies door personen binnen FIU?

2. In hoeverre zijn de teksten in de ICV over de beheersmaatregelen voor de combinatie van twee functies door personen binnen FIU onderbouwd en navolgbaar in het ICV dossier (juistheid)?

Het onderzoek is uitgevoerd middels een quickscan. Het object van onderzoek betrof de ICV (d.d. 12 augustus 2020) over de opzet en het functioneren van de beheersmaatregelen in het organisatielandschap van FIU gericht op het beheersen van de risico's die samenhangen met het combineren van twee functies in een persoon die werkzaam is bij FIU. De ADR heeft haar onderzoek onder meer gebaseerd op het totstandkomingsproces van de ICV zoals uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het management van FIU en het dossier dat ten grondslag ligt aan deze ICV.

3.3 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (Standaarden IIA 2200-2450 en 2600). Tevens wordt verwezen naar het Audit Charter van de ADR voor de uitgangspunten die voor de ADR van toepassing zijn. Het Audit Charter bevat de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst en beschrijft het doel, de taken, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de ADR.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

3.4 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, wvd. Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

4 Ondertekening

Den Haag, 17 december 2020

auditmanager-IT
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Managementreactie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk

-

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 16 december 2020
Onderwerp Managementreactie opdrachtgever

Per 1 juli 2019 is een aantal wijzigingen in de organisatie en werkwijze van de Financial Intelligence Unit-Nederland (hierna: FIU-Nederland) doorgevoerd. Aanleiding hiervoor was dat op basis van gesprekken tussen de FIU-Nederland, de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid vraagtekens werden geplaatst bij de wijze en grondslag voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van de taak van de FIU-Nederland. Als oplossing zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de politie en de FIU-Nederland functioneel gecombineerd. Dit betekent dat een medewerker van de FIU-Nederland feitelijk twee functies heeft gekregen en zowel werkzaam is voor de FIU-Nederland als de politie. In de werkprocessen van FIU-Nederland zijn waarborgen ingebouwd om vermenging van taken en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in een brief¹ aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Auditdienst Rijk (ADR) hiertoe een audit gaat uitvoeren. In opdracht van de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (dgRR) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) derhalve onderzoek gedaan naar de In Control Verklaring (ICV) die de FIU-Nederland heeft opgesteld met betrekking tot het stelsel van maatregelen voor het beheersen van risico's op het gebied van het functioneel combineren van de politie- en FIU-rol in één persoon.

Ik heb kennisgenomen van het concept "Onderzoeksrapport Uitkomsten quick scan verantwoordingsdocument Waarborgen taakscheiding FIU". Ik stel vast dat u met succes inzicht heeft kunnen verschaffen in de vraag naar de volledigheid van de ICV en de onderbouwing van de verklaring van de FIU-Nederland dat zij maatregelen heeft getroffen waarmee geborgd is dat zij in voldoende mate blijvend in staat is om de vermenging van taken en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen, en dat hierop een deugdelijk toezicht is georganiseerd. Op basis van uw bevindingen, concludeer ik dat de ICV een realistisch beeld geeft van de getroffen maatregelen en dit sterkt mij in het vertrouwen dat met deze maatregelen FIU-Nederland in voldoende mate in staat is om vermenging van taken en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen.

¹ Kamerstukken II, 2018/19, 29911, nr. 250.

Met de FIU-Nederland is en zal nog verder worden besproken hoe de aanbevelingen ter hand zullen worden genomen. Wat betreft deze aanbevelingen kan op dit moment reeds het volgende worden vermeld:

- Ten aanzien van de aanbeveling aan FIU-Nederland om met de privacyfunctionaris van de politie het toezichtproces volledig te doorlopen, kan ik aanvullen dat FIU-Nederland heeft aangegeven dat dit toezichtproces op 22 september 2020 – naar tevredenheid van FIU-Nederland en politie – voor de eerste keer volledig is doorlopen. FIU-Nederland beziet op dit moment, onder andere in samenwerking met de politie, hoe verder invulling gegeven kan worden aan de bevindingen van dit proces.
- Samengevat is volgens de ICV het belangrijkste restrisico dat de volledigheid en juistheid van de logging van het primaire FIU-systeem, gericht op de vastlegging van geraadpleegde politiesystemen, niet volledig is geborgd. Dit wordt veroorzaakt door de handmatige manier van registreren. FIU-Nederland heeft hierover aangegeven dat op 25 augustus 2020 is gestart met een geautomatiseerde controle van deze vastlegging, waarmee de menselijke factor in de controle van de vastlegging wordt geminimaliseerd als restrisico. Op 13 oktober 2020 is door FIU-Nederland het besluit genomen deze geautomatiseerde controle stelselmatig uit te voeren. Hiermee wordt gegarandeerd dat er een controle plaatsvindt, en tevens een terugkoppeling, indien er een omissie wordt gevonden bij het vastleggen van het al dan niet raadplegen van de politiesystemen. Als restrisico blijft evenwel de menselijke factor staan voor wat betreft het volledig en correct vastleggen van de raadpleging. FIU-Nederland geeft aan voortdurend te investeren in bewustwording ten aanzien op dit punt.
- Aan de aanbeveling om te onderzoeken op welke wijze een structurele periodieke verantwoording over waarborgen voor de taakscheiding op doelmatige en doeltreffende wijze kan worden ingericht geven wij graag opvolging. Daarbij hoort ook het onderzoek naar de inrichting van een kwaliteitssysteem en versterking van de governance en compliance functie binnen de FIU-Nederland.
- Wat betreft de aanbeveling die ziet op het zorgdragen voor structurele borging van volledige ondertekening van de detacheringsovereenkomsten voor personeel bij FIU-Nederland, evenals het periodiek uitvoeren van controles hierop is door FIU-Nederland aangegeven dat thans door politie wordt gewerkt aan een procedure van steekproefsgewijze controle.

Wat betreft de overige aanbevelingen zal, zoals hiervoor aangegeven, met FIU-Nederland en door FIU-Nederland met de politie, verder worden besproken op welke wijze deze ter hand zullen worden genomen zodat alle aanbevelingen opvolging krijgen.

Tot slot is deze managementreactie door mij in plaats van door de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving opgesteld, gelet op de overheveling van de verantwoordelijkheid voor dit onderwerp per 1 september jl. naar de programmadirecteur-generaal Ondernijning (DGO).

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
15 december 2020

Ons kenmerk

-

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum

15 december 2020

Ons kenmerk

-

Hoogachtend,

programmadirecteur-generaal Ondernijning

(DGO)

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag