



Auditrapport Verwijzingsportaal Bankgegevens

Gebruik VB in 2023 bij de politie

| | |
|---------------------|------------------------------|
| Door | Concernaudit |
| Afdeling | Concernaudit |
| Versienummer | 1.0 |
| Datum | 2 juli 2024 |
| Kenmerk | 24.26.3a |
| Status | Definitief |
| Rubricering | Politie INTERN - Politietaak |

Managementsamenvatting

Context

Via het Verwijzingsportaal Bankgegevens (hierna: VB) kunnen daartoe bevoegde autoriteiten, waaronder de politie, gegevens opvragen bij in Nederland gevestigde financiële dienstverleners. De politie maakt gebruik van het VB voor het doen van bulkbevragingen, gerelateerd aan online aangiftes van oplichting via internet, en voor enkelvoudige bevragingen, gerelateerd aan diverse typen opsporingsonderzoeken.

Het Directoraat-Generaal Ondernijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is de eigenaar van het VB. De Justitiële Informatiedienst (Justid) is de beheerder van het VB. Afspraken over het gebruik van het VB tussen DGO, de opsporingsdiensten, de Politie en het OM zijn vastgelegd in een gebruikersprotocol.

Volgens het Besluit verwijzingsportaal bankgegevens dient de politie tot 2028 jaarlijks, en daarna tweejaarlijks, een audit uit te laten voeren naar de kwaliteit van de vorderingen, verzoeken en verstrekkingen van gegevens. De audit naar het gebruik van het VB door de politie omvatte een onderzoek naar de opvolging van verbeteradviezen uit de eerste audit volgens het Besluit VB en een toets van een selectie van bevragingen die in 2023 zijn uitgevoerd aan de afspraken uit het gebruikersprotocol.

Auditbevindingen

Naar aanleiding van de adviezen uit de vorige audit zijn diverse verbeteracties in gang gezet.

- Een kwartiermakend landelijk coördinator VB is benoemd, die onder meer als contactpersoon optreedt voor DGO en Justid, alsook een vervangend coördinator.
- In overleg met DGO is besloten het geschillenproces niet nader uit te werken in een procedure. Opgemerkt wordt dat de termen geschil, incident en incidentenprocedure nog niet zijn geduid in het gebruikersprotocol.
- De coördinator is gestart met de inrichting van een controleproces zodat alle nieuwe VB- autorisaties buiten een regulier autorisatieprofiel om, maximaal een jaar geldig zijn.
- De coördinator heeft de werkinstructies voor het gebruik van VB verduidelijkt, gezorgd dat het registratieformulier in BVH is aangepast met een veld waarin het VB-nummer in het procesverbaal wordt opgenomen. Hiermee wordt beoogd de VB-bevraging gerelateerd aan de vordering eenvoudiger traceerbaar te maken.

In tegenstelling tot de afspraken in het protocol zijn in 2023 interne controles op toegekende VB- autorisaties buiten een regulier autorisatieprofiel om niet aantoonbaar uitgevoerd. Evenmin hebben interne controles op bevragingen plaatsgevonden. Inrichting van dit proces is voorzien na afronding van de audit, zodat de opgedane ervaringen hierin kunnen worden meegenomen.

De voornoemde bevindingen zijn in lijn met wat de politie heeft gerapporteerd in het periodieke Stuurgroepoverleg met DGO en Justid.

Uit de kwaliteitstoets van de selectie van uitgevoerde bevragingen in 2023 hebben we niet de indruk dat sprake is geweest van onterecht gebruik van het VB. De in de toets betrokken bevragers zijn allen opsporingsambtenaar en de hulpofficieren van justitie waren bevoegd op de datum waarop zij de

vordering tekenden c.q. de datum van de uitvraag. De bevoegdheid van officieren van justitie van het OM is niet beoordeeld.

In het proces van bulkbevraging is geborgd dat de vordering inhoudelijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Wel zijn voor de bulkbevragingen enkele vorderingen aangetroffen, die waren gedateerd en ondertekend, voordat duidelijk was welke individuele bevragingen de bulkuitvraag zou betreffen, een oplossing uit de Coronatijd. Hierdoor kon in de audit niet onomstotelijk worden vastgesteld dat de bulkbevragingen altijd door een hOVJ zijn getoetst. Per 24 januari 2024 zijn veranderingen in het proces doorgevoerd, waardoor toetsing door een hOVJ voorafgaand aan de bevraging is geborgd.

Met betrekking tot enkelvoudige bevragingen vergt invulling van kwaliteitseisen, door correcte vastlegging, aandacht. Niet in alle gevallen was de benodigde documentatie voor de kwaliteitstoets beschikbaar.

- Van de 62 geselecteerde individuele bevragingen waarop een respons is ontvangen zijn 58 vorderingen verstrekt (93,5%).
- Van deze 58 vorderingen voldoen 13 (22,4%) niet geheel aan alle kwaliteitseisen, onder meer is in 11 gevallen niet duidelijk of de ondertekening een geautomatiseerde ondertekening betreft.
- Bij de bevragingen van alle banken ontbreekt in 2 van de 29 gevallen (6,9%) de motivatie voor deze brede uitvraag in de vordering.

Gegevens in de vordering en het resultaat van de bevraging en/of opgemaakte proces verbaal komen bij alle 47 hierop toetsbare bevragingen overeen.

Managementreactie

De korpsleiding heeft het “Auditrapport gebruik VB 2023 bij de politie” met belangstelling gelezen. De observaties die in het rapport zijn beschreven worden herkend en zullen in de komende periode de benodigde aandacht krijgen.

De ingezette acties naar aanleiding van uw vorige auditrapport, die bijdragen tot de gewenste verbeteringen, zullen worden voortgezet en zo spoedig als mogelijk worden afgerond. Hierbij zullen de bevindingen uit uw huidige rapport worden meegenomen.

Extra aandacht zal uitgaan naar (inrichting en uitvoer van) interne controles op:

- toegekende VB-autorisaties via regulier autorisatieprofiel
- toekenning op en toegekende VB-autorisaties buiten een regulier autorisatieprofiel om
- rechtmatigheid (formele vereisten) van gedane VB-bevragingen.

De inrichting van deze processen is in gang gezet.

De kwartiermakend landelijk coördinator VB zal in samenspraak met de portefeuillehouder, verantwoordelijk voor het VB, de verbeteracties vormgeven, monitoren en waar nodig bijsturen.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Managementsamenvatting | 2 |
| Managementreactie | 4 |
| Inhoudsopgave | 5 |
| 1 Context | 6 |
| 2 Stand van zaken verbeterpunten audit 2022 | 7 |
| 2.1 Context | 7 |
| 2.2 Centrale contactpersoon en Geschillen..... | 7 |
| 2.2.1 Contactpersoon en plaatsvervanger voor VB aangewezen | 7 |
| 2.2.2 Geschillenproces wordt als afdoende ervaren | 7 |
| 2.3 Toegangsbeheer..... | 8 |
| 2.3.1 Controle op VB-autorisaties ingericht, maar nog niet aantoonbaar uitgevoerd..... | 8 |
| 2.3.2 Veel medewerkers hebben toegang tot VB, maar de gebruikersgroep is relatief beperkt | 9 |
| 2.4 Toezicht op het gebruik van VB | 9 |
| 2.4.1 Interne controle op VB-gebruik is in ontwikkeling | 9 |
| 2.5 Deelwaarnemingen | 9 |
| 2.5.1 Relatie VB-bevraging met onderzoek verduidelijkt in BVH | 9 |
| 3 Bevindingen uit deelwaarnemingen | 11 |
| 3.1 Bulkbevragingen..... | 11 |
| 3.1.1 Context | 11 |
| 3.1.2 Werkwijze bulkbevragingen borgt aansluiting vordering en bevraging | 11 |
| 3.1.3 Bulkbevragingen vindt plaats door bevoegde opsporingsambtenaren..... | 12 |
| 3.1.4 Goedkeuring door hOVJ in 2023 niet vast te stellen..... | 12 |
| 3.2 Enkelvoudige bevragingen | 12 |
| 3.2.1 Context | 12 |
| 3.2.2 Alleen bevoegden betrokken bij enkelvoudige bevragingen, zover toetsbaar | 13 |
| 3.2.3 Vorderingen voor enkelvoudige bevragingen zijn gebruikelijk..... | 13 |
| 3.2.4 Waar toetsbaar sluiten gegevens van vordering en bevraging op elkaar aan | 13 |
| 3.2.5 Motivatie bij bevraging alle banken vraagt aandacht..... | 14 |
| 4 Verantwoording onderzoek | 15 |
| 4.1 Opdracht..... | 15 |
| 4.2 Afbakening..... | 15 |
| 4.3 Uitgevoerde werkzaamheden | 16 |
| 4.3.1 Algemeen..... | 16 |
| 4.3.2 Opvolging verbeteradviezen 2023 | 16 |
| 4.3.3 Kwaliteitstoets bevragingen | 16 |
| 4.3.4 Afstemming bevindingen | 17 |
| Bijlage 1 Cijfermatige resultaten enkelvoudige deelwaarnemingen | 18 |

1 Context

De Wet verwijzingsportaal bankgegevens is op 10 september 2020 in werking getreden. Met deze wet wordt het voor banken en andere betaaldienstverleners die rekeningen aanbieden met een Nederlands IBAN identificatienummer en banken die kluizen verhuren in Nederland, verplicht om aan te sluiten op het Verwijzingsportaal Bankgegevens (VB).

Doel van het VB is het betrouwbaar, snel, veilig, juist, volledig, efficiënt en uniform opvragen van gegevens bij in Nederland gevestigde financiële dienstverleners door bevoegde autoriteiten. Het Directoraat-Generaal Ondernijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is de eigenaar van het VB. De Justitiële Informatiedienst (Justid) is de beheerder van het VB.

Het Besluit verwijzingsportaal bankgegevens bevat o.a. nadere regels over de gegevens die via het VB worden ontsloten, de technische eisen waaraan het systeem en de aansluiting daarop moeten voldoen, de partijen die bevoegd zijn om het VB te gebruiken en uit te voeren audits. Over uit te voeren audits zegt het Besluit verwijzingsportaal bankgegevens het volgende (artikel 5 lid 3 en lid 4):

3. Er wordt tweejaarlijks een audit gedaan naar de goede uitvoering van dit besluit, waarbij ten minste de volgende onderwerpen worden behandeld:
 - a. de werking van het verwijzingsportaal bankgegevens;
 - b. de kwaliteit van de vorderingen, verzoeken en verstrekkingen van gegevens.
4. In afwijking van het derde lid, wordt de audit de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit jaarlijks gedaan.

Omdat de Politie gebruik maakt van het VB heeft DGO de Politie verzocht een audit uit te voeren naar de naleving van de hiervoor genoemde bepaling. Daarbij heeft DGO gevraagd om in de audit in te gaan op de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de bevindingen in de audit over het gebruik van het VB in 2022. In dat kader heeft Concernaudit (hierna: CA) onderzoek gedaan naar de vraag:

Welke bevindingen heeft Concernaudit over de bevraging van het VB bij de politie, inclusief de opvolging van eerdere bevindingen?

2 Stand van zaken verbeterpunten audit 2022

2.1 Context

Afspraken over het gebruik van het VB tussen DGO, de opsporingsdiensten, de Politie en het OM zijn vastgelegd in het *Gebruikersprotocol GP VB OM Politie en BOD'en concept 1.9 08042022* (hierna gebruikersprotocol). In de auditrapportage over het gebruik van het VB in 2022 door de politie zijn adviezen ter verbetering geformuleerd, met betrekking tot de naleving van het protocol. Hieronder wordt ingegaan op de situatie per 7 juni 2024 voor wat betreft de eerdere adviezen over de invulling van het gebruikersprotocol, op het gebied van:

- Centraal contactpersoon en Geschillen
- Toegangsbeheer
- Toezicht op het gebruik van het VB
- Deelwaarnemingen

2.2 Centrale contactpersoon en Geschillen

2.2.1 Contactpersoon en plaatsvervanger voor VB aangewezen

In het gebruikersprotocol is opgenomen dat elke organisatie die gebruik maakt van het VB een contactpersoon en vervanger dient aan te wijzen die fungeren als aanspreekpunt voor de opdrachtgever, de beheerder en de andere gebruikersorganisaties van het VB. In de audit VB over 2022 is geconstateerd dat de politie nog geen contactpersonen had aangewezen.

De portefeuillehouder FINEC binnen de politie, onder wie VB ressorteert (hierna: portefeuillehouder VB), heeft eind oktober 2023 een kwartiermakend landelijk coördinator VB aangewezen. Bij de opdrachtgever (DGO) en beheerder (Justid) van het VB is bekend gemaakt dat deze fungeert als contactpersoon. Begin april 2024 is het proces voor het aanwijzen van een vervanger gestart. Dit is begin juni 2024 afgerond. Op dat moment was deze nog niet kenbaar gemaakt bij DGO, Justid en de andere gebruikersorganisaties van het VB.

2.2.2 Geschillenproces wordt als afdoende ervaren

In het gebruikersprotocol is het proces voor het omgaan met geschillen beschreven. In de auditrapportage betreffende het onderzoek over het jaar 2022 is geadviseerd om de geschillenprocedure nader uit te werken.

In overleg met JenV is afgezien van een verdere uitwerking van het proces in een procedurebeschrijving. De beschrijving in het gebruikersprotocol wordt voornamelijk als afdoende beschouwd.

Wel werkt de kwartiermakend landelijk coördinator aan het opstellen van een incidentenprocedure. Dit vanuit de behoefte om beter en sneller te kunnen acteren op incidenten.

Opgemerkt wordt dat een interne incidentenprocedure van de politie niet vervangend is voor een keten overstijgende geschillenprocedure. Ook wordt opgemerkt dat de termen “geschil”, “incident” en “incidentenprocedure” in de context van het VB niet zijn gedefinieerd in het gebruikersprotocol.

2.3 Toegangsbeheer

2.3.1 Controle op VB-autorisaties ingericht, maar nog niet aantoonbaar uitgevoerd

In het gebruikersprotocol zijn voorwaarden gesteld ten aanzien van autorisatie tot het VB. De belangrijkste zijn:

- *“Een autorisatie voor het VB wordt op zo kort mogelijke termijn aangepast of gewijzigd bij functiewijziging van de opsporingsambtenaar of bij diens vertrek uit de organisatie.*
- *De organisatie houdt een overzicht bij van verstrekte autorisaties voor het bevragen van het VB en wie de rol van (hulp) officier van justitie, teamleider, medewerker informatiedesk, behandelend opsporingsambtenaar of VB-gebruiker heeft.*
- *De autorisaties voor het VB worden periodiek getoetst, in ieder geval éénmaal per jaar, conform het daarover bepaalde in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid, op de hiervoor genoemde voorwaarden; de uitkomsten van de toets worden gedeeld met de functionaris voor gegevensbescherming binnen de organisatie;”*

Bij de politie kan een medewerker toegang tot het VB verkrijgen op basis van het aan de functie gekoppelde autorisatieprofiel of door toekenning van de autorisatie door de leidinggevende, via de zogenoemde PIT-shop. Als rechten zijn toegekend op basis van het autorisatieprofiel, worden deze rechten automatisch verwijderd bij functiewijziging binnen de politie of vertrek uit de organisatie. Autorisatie tot het verwijzingsportaal bankgegevens die is verkregen via een leidinggevende wordt eveneens automatisch verwijderd bij wisseling van functie. In de audit naar het gebruik van VB over 2022 is geadviseerd de toetsing op de via de PIT-shop toegekende autorisaties voor het VB te verbeteren.

In de werkinstructie voor teamchefs voor het VB wordt gewezen op het belang van een jaarlijkse controle op autorisaties. Deze controle is van belang voor het geval medewerkers niet van functie of team zijn gewisseld, maar wel van takenpakket zodat de specifiek toegekende VB-autorisatie niet langer nodig is. Resultaten van zulke controles zijn over 2023 niet gedeeld met de functionaris voor gegevensbescherming.

In de werkinstructie voor teamchefs voor het VB is benoemd dat de teamchefs bij toekenning van rechten via de PIT-shop een maximale periode van een jaar dienen te hanteren. Bij toegekende autorisaties via de PIT-shop met een einddatum, ontvangt de teamchef 30 dagen voordat de autorisatie verloopt een bericht. Als de teamchef geen actie neemt wordt de extra autorisatie automatisch ingetrokken.

Om de beheersing van autorisaties tot het VB buiten het reguliere gebruikersprofiel te versterken is de kwartiermakend landelijk coördinator VB gestart met het inrichten van een controleproces waarbij hij voor alle nieuwe VB-autorisatie aanvragen via de PIT-shop, door teamchefs, controleert dat de geldigheidsduur van de autorisatie is gemaximeerd tot één jaar. Dit omdat er standaard geen einddatum is voor aangevraagde autorisaties via de PIT-shop. Hiermee wordt een 4-ogenprincipe

geïntroduceerd. Ook onderzoekt de kwartiermakend landelijk coördinator VB of het mogelijk is om de geldigheidsduur van al toegekende VB-autorisaties via de PIT-shop te maximaliseren tot één jaar.

2.3.2 Veel medewerkers hebben toegang tot VB, maar de gebruikersgroep is relatief beperkt

De autorisatieprofielen waaraan toegangsrechten voor het gebruik van VB zijn toegekend worden toegekend aan meer politiefunctiearissen dan degenen die daadwerkelijk gebruik maken van het VB. Daarom heeft CA in haar vorige audit geadviseerd om de manier waarop de autorisaties voor het VB zijn ingeregeld te heroverwegen. Vooralsnog is besloten om nog geen wijziging door te voeren in de koppeling van autorisatieprofielen met VB-autorisatie en functies.

De kwartiermakend landelijk coördinator heeft de wens uitgesproken meer inzicht te willen krijgen op de functies van de daadwerkelijke gebruikers van het VB en op basis van deze inzichten na te gaan of inperking van toekenning van VB-rechten via een autorisatieprofiel mogelijk is.

2.4 Toezicht op het gebruik van VB

2.4.1 Interne controle op VB-gebruik is in ontwikkeling

In het gebruikersprotocol is opgenomen dat de opsporingsinstanties en het OM, naast de audit, elk half jaar steekproefsgewijs controles uitvoeren op het gebruik van het VB. Ten tijde van de audit VB over 2022 waren deze controles nog niet ingericht. Daarom heeft CA geadviseerd om decentrale periodieke deelwaarnemingen binnen de eenheden in te voeren om de rechtmatigheid van uitgevoerde bevragingen te toetsen, en waar nodig daarop bij te sturen.

Eind mei 2024 hadden nog geen decentrale periodieke deelwaarnemingen plaatsgevonden. Wel heeft de kwartiermakend landelijk coördinator bij de portefeuillehouder VB een voorstel neergelegd voor de uitvoering van zulke deelwaarnemingen. Zijn advies is om de controle bij de afdelingen FINO-FINEC te beleggen, bij twee medewerkers van elke eenheid. Dit omdat uitvoering door een beperkt aantal medewerkers de kans op een uniforme aanpak vergroot en dat door de opgebouwde ervaring de controles efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

In het advies zijn de bevragingen via het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting (hierna: LMIO) niet specifiek benoemd. Als de LMIO-bevragingen in de deelwaarnemingen van de eenheid Noord-Holland worden meegenomen, ontstaat waarschijnlijk geen goed beeld van de juistheid van de enkelvoudige bevragingen binnen die eenheid.

De kwartiermakend landelijk coördinator VB is voornemens om de ervaringen uit de audit over 2023 te gebruiken bij de inrichting van de interne controle.

2.5 Deelwaarnemingen

2.5.1 Relatie VB-bevraging met onderzoek verduidelijkt in BVH

In de audit naar het gebruik van VB over 2022 is het risico gesignaleerd dat geen toezicht op bevragingen gehouden kan worden omdat er geen directe relatie in de politiedossiers en politiesystemen is vastgelegd tussen de gegenereerde nummers in de rapportage van het ministerie

en de bevestigingen.

Om dit risico te mitigeren is het formulier in BVH aangepast met een veld waarin het VB-nummer in het procesverbaal wordt opgenomen. Een soortgelijke aanpassing van SUMMIT staat bij functioneel beheer SUMMIT op de lijst van te realiseren aanpassingen, maar is nog niet gerealiseerd.

3 Bevindingen uit deelwaarnemingen

De politie maakt gebruik van het VB voor het doen van bulkbevragingen en voor enkelvoudige bevragingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitkomsten van de deelwaarnemingen over deze bevragingen. Een cijfermatig overzicht van de uitkomsten van de enkelvoudige deelwaarnemingen is opgenomen in bijlage 1.

3.1 Bulkbevragingen

3.1.1 Context

Online aangiftes van oplichting via handelsplaatsen, webwinkel en sociale media worden in eerste instantie opgepakt door het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting (LMIO). Zij doet bevragingen van rekeninggegevens (naam, adres en woonplaats gegevens e.a.) op basis van rekeningnummer, op grond van art. 126nc Wetboek van Strafvordering (WvSv). De aldus verkregen gegevens worden door LMIO geanalyseerd om zo:

- De identiteit van de verdachte(n) te bepalen;
- Verbanden te leggen tussen verschillende aangiftes.

Voor LMIO is een aparte knop gerealiseerd in het VB om bulkbevragingen te kunnen doen. Dit wil zeggen dat LMIO per keer maximaal 150 rekeningnummers mag/kan bevragen. Binnen het korps is LMIO de enige bevrager die deze optie heeft.

Bulkbevragingen vanuit LMIO hebben in 2023 op werkdagen nagenoeg dagelijks plaatsgevonden. Van de 56.429 bevragingen die in 2023 zijn uitgevoerd, waren 35.163 bevragingen (ruim 62% van het totaal aantal bevragingen door de politie) onderdeel van een bulkbevraging door LMIO.

3.1.2 Werkwijze bulkbevragingen borgt aansluiting vordering en bevraging

Het proces van bulkbevraging verliep in 2023 als volgt:

Na aangifte door de burger van aan-/verkoopfraude wordt handmatig gecontroleerd of alle velden ingevuld zijn en of de aangifte daadwerkelijk een strafbaar feit betreft. Als op het oog sprake is van een strafbaar feit dat valt onder art 126nc WvSv en het rekeningnummer waarnaar geld is overgemaakt geen paymentservice provider (bijvoorbeeld: Mollie, Adyen, Buckaroo...) betreft, wordt de aangifte automatisch doorgeleid naar de hOvJ van LMIO.

Deze hOvJ controleert of de aangifte inderdaad aan-/verkoopfraude betreft en geschikt is om een VB-gegevens te vorderen, voordat hij de vordering accordeert. Daarbij ondertekent de hOvJ een handmatig opgesteld vorderings-procesverbaal (hierna:PV) met daarop vorderingsdatum. De aangiftenummers of rekeningnummers die het betreft zijn hier niet op genoemd. In het PV wordt verwezen naar de bijlage met rekeningnummers die aan dat PV onlosmakelijk is verbonden. Een ingescande versie van de vorderingen wordt opgeslagen en bewaard.

Degene die vanuit LMIO het VB bevrageert neemt de te vorderen rekeningnummers uit de aangiften handmatig over in een Excelbestand, dat identificeerbaar is aan de naam waarin de datum is verwerkt. Bij het inloggen op het VB voor bulkbevraging voegt de VB-bevrager diverse "inlog en

identificatiegegevens" in, waaronder het vorderingsnummer. Voor de bevraging plakt hij de rekeningnummers in het daarvoor bestemde veld.

De hierboven beschreven beheersmaatregelen binnen het bulkbevragingenproces zorgen ervoor dat de vordering en bevraging op elkaar aansluiten.

3.1.3 Bulkbevragingen vindt plaats door bevoegde opsporingsambtenaren

Aan LMIO is één hOvJ vast verbonden. In totaal zijn bij de vorderingen via LMIO in 2023 zes hOvJ's betrokken geweest. Deze waren allemaal bevoegd op moment van goedkeuren van de vordering.

De bevragingen zijn door twee VB-gebruikers uitgevoerd. Eén heeft de functie van Senior intelligence, de ander is operationeel specialist B intelligence. Daarmee waren alle VB-gebruikers bij de uitvraag via LMIO bevoegde opsporingsambtenaren.

3.1.4 Goedkeuring door hOvJ in 2023 niet vast te stellen

Omdat tijdens Corona de fysieke aanwezigheid op kantoor beperkt was, is indertijd een werkwijze geïntroduceerd met per datum vooraf ondertekende vorderingen door de hOvJ. Op het moment van ondertekening was dan nog niet duidelijk welke bevragingen onderdeel uit zouden maken van de bulkbevraging. In 2023 was deze werkwijze niet afgebouwd. Hierdoor kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat alle bevragingen via LMIO vooraf zijn goedgekeurd door een hOvJ.

Per 24 januari 2024 heeft een gedeeltelijke automatisering van het proces plaatsgevonden. De nieuwe werkwijze is zodanig dat de hOvJ in een systeem goedkeuring op alle vorderingen voor aan-/verkoopfraude via LMIO moet geven.

3.2 Enkelvoudige bevragingen

3.2.1 Context

Van de 56.429 bevragingen die in 2023 zijn uitgevoerd, waren 21.266 enkelvoudige bevragingen. Dit is inclusief bevragingen die wegens een time-out opnieuw zijn verricht. De bevragingen betreffen diverse wettelijke grondslagen die genoemd zijn in het gebruikersprotocol:

- Wetboek van Strafvordering (WvSv) artikel 126a (strafrechtelijk financieel onderzoek)
- WvSv artikel 126nc (opsporing)
- WvSv artikel 126nd (opsporing)
- WvSv artikel 126uc (bestrijding georganiseerde misdaad)
- WvSv artikel 126ud (bestrijding georganiseerde misdaad)
- WvSv artikel 126zk (aanwijzingen terroristisch misdrijf)
- Wet op de economische delicten artikel 19 (bestrijding economische delicten)

De diversiteit aan wettelijke grondslagen betekenen in de praktijk dat diverse operationele processen en teams betrokken zijn bij het uitvoeren van de enkelvoudige bevragingen.

3.2.2 Alleen bevoegden betrokken bij enkelvoudige bevragingen, zover toetsbaar

Van geïdentificeerde medewerkers die betrokken zijn bij de 76 geselecteerde bevragingen is vastgesteld dat zij ten tijde van de bevraging de juiste bevoegdheden hadden om een bevraging uit te voeren en/of een vordering te verstrekken.

Bevragingen waar medewerkers aan hebben meegewerkt die onder een nummer werken, zijn gekwalificeerd als geheim. In de selectie betrof dit 7 bevragingen. Van deze bevragingen zijn de bevoegdheden van medewerkers niet getoetst. Hierbij wordt opgemerkt dat het proces bij de politie zodanig is ingericht dat voor het werken onder nummer alleen bevoegde opsporingsambtenaren een nummer krijgen toegekend.

Voor vijf bevragingen is een machtiging verstrekt door een officier van justitie. De politie kan de bevoegdheid van officieren van justitie niet toetsen. Het toetsen van deze bevoegdheden is dan ook out of scope voor deze audit.

3.2.3 Vorderingen voor enkelvoudige bevragingen zijn gebruikelijk

Verstrekking van vorderingen

Van de 62 bevragingen waarop een respons is ontvangen, zijn 58 vorderingen verstrekt (93,5%). Van de vier bevragingen waar geen vordering voor verstrekt kon worden, is in drie gevallen aangegeven op basis van de verstrekte data geen aanknopingspunt te vinden om een vordering te kunnen aanleveren. In één geval is aangegeven dat er per abuis een bevraging is uitgevoerd in de veronderstelling dat er een vordering was verstrekt. Dat was niet het geval. Er is na de bevraging alsnog een vordering verstrekt en er is een nieuwe bevraging uitgevoerd. De uitkomst van de nieuwe bevraging sloot aan met de per abuis uitgevoerde bevraging.

Vormvereisten verstrekte vorderingen

Van de 58 ontvangen vorderingen, voldeden 45 volledig aan de vormvereisten. Ontvangen vorderingen die niet geheel aan de vormvereisten voldeden, hadden in 11 van de 13 gevallen als oorzaak dat de vordering was ondertekend met een naam en digitaal was opgeslagen, maar dat hierbij niet was benoemd dat sprake was van digitale ondertekening. De ondertekende vordering was in de meeste gevallen gearchiveerd of niet meer raadpleegbaar voor medewerkers.

In twee gevallen was de dagtekening van de vordering na het moment van de uitvraag. Betrokkenen hebben aangegeven dat in deze gevallen wel contact is geweest met de hOvJ om de bevraging uit te voeren, maar dat vanwege de urgentie de bevraging is uitgevoerd en het onderzoeksdossier nadien is aangevuld met een bijhorende vordering.

3.2.4 Waar toetsbaar sluiten gegevens van vordering en bevraging op elkaar aan

Gegevens in de vordering en het resultaat in de bevraging en/of opgemaakte proces verbaal komen bij alle 47 hierop toetsbare bevragingen overeen.

Van de 58 bevragingen waarvan een vordering beschikbaar was, was van elf bevragingen niet te beoordelen of de bevraging in overeenstemming is geweest met de bijbehorende vordering. Dit had te maken met het feit dat het rapport met de bevragingsgegevens uit het VB-portaal niet kon worden aangeleverd. De medewerkers gaven aan niet op de hoogte te zijn geweest dat het rapport moest worden opgeslagen, om bevragingen achteraf te kunnen auditen/beoordelen.

In de werkinstructies voor VB-gebruikers, die medio maart 2024 zijn vastgesteld, worden VB-gebruikers gewezen op het belang van en hun verantwoordelijkheid voor het opslaan van het rapport met de bevroegde gegevens uit het VB, de vastlegging van de VB-resultaten in een PV en de opslag van de verwerkte VB-gegevens in het onderzoeksdossier. De verwachting is dat hierdoor en door het uitvoeren van interne controles meer aandacht zal komen voor vastleggingen in het dossier van de bevragingen.

3.2.5 Motivatie bij bevraging alle banken vraagt aandacht

In de steekproef hadden 37 van de 76 geselecteerde bevragingen betrekking op alle banken. Van deze 37 bevragingen is voor 31 bevragingen een respons ontvangen. Echter, in twee gevallen hebben medewerkers aangegeven op basis van de verstrekte data geen aanknopingspunt te vinden om een vordering of andere documentatie te kunnen aanleveren ter onderbouwing van de bevraging (zie ook 3.2.3).

Van de 29 toetsbare bevragingen gericht aan alle banken is in 27 gevallen de noodzaak hiervan toegelicht in een vordering (93 %). In twee gevallen ontbreekt een motivatie.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Opdracht

Het Directoraat-Generaal Ondernijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft de referent KL betreffende het VB 31 januari 2024 verzocht ervoor zorg te dragen dat de audit, zoals benoemd in het Besluit verwijzingsportaal bankgegevens, bij de Politie wordt uitgevoerd. De opdrachtbevestiging voor de uitvoering van deze audit door Concernaudit is 10 april 2024 goedgekeurd door de referent KL voor o.a. ondernijning. De afgesproken onderzoeksvraag luidt: Welke bevindingen heeft Concernaudit over de bevraging van het VB bij de politie, inclusief de opvolging van eerdere bevindingen?

De opdracht betreft geen controle-, beoordelings- of andere assuranceopdracht; het onderzoek verschaft dan ook geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie.

De opdrachtgever, de referent KL voor o.a. ondernijning, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bedoeld voor de opdrachtgever, met wie wij de opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld wordt.

4.2 Afbakening

Het auditrapport heeft betrekking op het gebruik van het VB door de politie en geeft de status weer per 7 juni 2024.

In de periode 2 april – 7 juni 2024 zijn de volgende aspecten onderzocht:

1. De opvolging van de in 2023 gerapporteerde bevindingen, verstrekte verbeteradviezen en gedane toezeggingen daarop over het gebruik van het VB door de politie, op het gebied van:
 - a. De inrichting van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor sturing en verantwoording betreffende VB, inclusief aanstelling van een contactpersoon en vervanger die fungeren als aanspreekpunt voor de opdrachtgever (DG Ondernijning), de beheerder (Justid) en de andere gebruikersorganisaties van het VB.
 - b. Het aanwezig zijn en functioneren van een procedure voor het afhandelen van geschillen over de uitvoering van het gebruikersprotocol VB.
 - c. Toegangsbeheer tot het VB.
 - d. Toezicht op het gebruik van het VB, door het inrichten en uitvoeren van interne controles.
2. De kwaliteit van de bevragingen bij het verwijzingsportaal over geheel 2023. D.w.z. of de vorderingen, verzoeken en verstrekkingen van gegevens via het VB voldoen aan de afspraken uit het Gebruikersprotocol VB2, versie 1.9 d.d. 08-04-2022.

Er wordt in dit rapport geen aandacht besteed aan:

- De opvolging van het advies om dossiervorming, -bewaring en -vernietiging te uniformeren.
- De volledigheid van de populatie waaruit de deelwaarnemingen geselecteerd zijn;
- De rechtmatigheid van de vordering die ten grondslag ligt aan de bevraging;
- De inhoud en de volledigheid van de door het VB geleverde gegevens;

- Hoe de gegevens onderdeel worden van het opsporingsdossier.
- Deze aspecten vallen buiten de scope van de afspraken zoals vastgelegd in het gebruikersprotocol.

Ook FIU-Nederland, die op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) VB-bevragingen doet, valt buiten scope van het onderzoek. FIU-Nederland is weliswaar beheersmatig ondergebracht bij de Nationale Politie. Echter, de beleidslijn loopt rechtstreeks van de minister van Justitie en Veiligheid naar het hoofd van FIU-Nederland.

4.3 Uitgevoerde werkzaamheden

4.3.1 Algemeen

De opdracht is uitgevoerd volgens de werkwijze zoals beschreven in het kwaliteitshandboek van Concernaudit. Een onderdeel daarvan is dat onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht. Dit is in lijn met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

4.3.2 Opvolging verbeteradviezen 2023

Voor het onderzoek naar de opvolging van het auditrapport '20230606 Verwijzingsportaal Bankgegevens' is v.01 d.d. 29 februari 2024 van de interne rapportage over voortgang van eerder gerapporteerde bevindingen als uitgangspunt gehanteerd. Op basis van documentanalyse, interviews en waarnemingen is de juistheid van de rapportage geverifieerd. De hieruit volgende bevindingen zijn afgestemd met de kwartiermakend landelijk coördinator VB.

4.3.3 Kwaliteitstoets bevragingen

Selectie deelwaarnemingen

Om de kwaliteit te toetsen van de individuele bevragingen, die door de politie zijn uitgevoerd met het VB, zijn 76 bevragingen geselecteerd uit het van DGO ontvangen overzicht van alle bevragingen die door de politie zijn uitgevoerd in de periode 1-1-2023 tot en met 31-12-2023. In plaats van het minimumaantal van 25, dat is benoemd door DGO, is voor een grotere selectie gekozen om twee redenen:

1. De politie heeft in 2023 geen interne controles uitgevoerd naar het gebruik van het VB, zodat het resultaat van dit onderzoek het enige beeld over 2023 geeft.
2. In de audit over 2022 is op het verzoek om detailinformatie in ca. tweederde van de gevallen informatie ontvangen.

Om tot een selectie te komen van te toetsen bevragingen heeft een data-analyse plaatsgevonden op de individuele bevragingen die door de politie zijn uitgevoerd. De individuele bevragingen zijn verdeeld onder de grondslagen die bij de bevragingen zijn gehanteerd. Daarna zijn de bevragingen weer onderverdeeld in bevragingen waarin alle banken of individuele banken zijn benaderd. Nadat deze onderverdeling is gemaakt heeft er een aselechte selectie plaatsgevonden op basis van een intervalselectie, binnen de diverse soorten bevragingen.

Voor de geautomatiseerde bevragingen via LMIO is het proces voor de geautomatiseerde bevragingen aan de hand van één bevraging getoetst.

Inhoud toets

Aan de hand van de vordering, de bevraginggegevens en het proces-verbaal is per bevraging getoetst:

- Is er een vordering die voldoet aan de eisen qua grondslag en ondertekening;
- Zijn de bevrager en hulpOfficier van Justitie (hOvJ) geautoriseerd;
- Zijn de gegevens van de bevraging van het VB in overeenstemming met de bijbehorende vordering;
- Is de motivatie bij bevraging van alle banken vastgelegd in de vordering en/of het proces-verbaal van de verstrekking;
- Voldoet de vastlegging (proces-verbaal, dossier) aan de eisen?

Beperkingen in toets van individuele bevragingen

Voor 14 bevragingen is alleen de toets op het geautoriseerd zijn van de bevrager en hOvJ uitgevoerd. De overige elementen konden niet worden getoetst. In 2 gevallen waren de betrokkenen niet meer in dienst; in 12 gevallen is geen respons ontvangen om mee te werken aan de kwaliteitstoets.

Met betrekking tot het werken onder nummer (7 gevallen in de set van deelwaarnemingen) is niet onderzocht of de betrokken hulpofficieren bevoegd waren.

4.3.4 Afstemming bevindingen

Tijdens het onderzoek is regelmatig afgestemd met de kwartiermakend landelijk coördinator VB. Het conceptrapport is afgestemd met de portefeuillehouder. 27 juni 2024 is de managementreactie op het rapport ontvangen. Het rapport inclusief managementreactie is 28 juni 2024 aangeboden aan de referent KL.



POLITIE

Bijlage 1 Cijfermatige resultaten enkelvoudige deelwaarnemingen

Populatie

| | | | |
|---|---|--|--|
| Totale populatie <i>(Zie ook 3.2.1.)</i> | 56.429 bevragingen | | |
| Samenstelling populatie | 21.266 individuele bevragingen | | 35.163 Bulkbevragingen |
| Steekproefomvang | 76 geselecteerde bevragingen | | |
| Respons | Voor 62 bevragingen een respons ontvangen | | Voor 14 bevragingen geen respons ontvangen |

Toets bevraging:

| | | | |
|--|---|--|---------------------------------------|
| Ontvangst vorderingen <i>(Zie ook 3.2.3)</i> | 58 vorderingen ontvangen | | 4 vorderingen niet ontvangen |
| Vormvereisten vorderingen <i>(Zie ook 3.2.3)</i> | 45 vorderingen voldoen aan vormvereisten | 13 vorderingen voldeden niet volledig aan vormvereisten. | |
| Bevraging conform vordering <i>(Zie ook 3.2.4.)</i> | 47 bevragingen komen overeen met de vordering | | 11 bevragingen niet kunnen beoordelen |

Toets bevoegdheden:

| | | | |
|---|---|--|---|
| Steekproefomvang | 76 geselecteerde bevragingen | | |
| Medewerkers waren bevoegd <i>(Zie ook 3.2.2)</i> | Alle medewerkers die betrokken zijn bij de bevragingen waren bevoegd. | Van 5 officieren van justitie kan bevoegdheid door politie niet worden beoordeeld. | 7 bevragingen als "geheim" gekwalificeerd en niet beoordeeld. |

Toets motivatie raadplegen "Alle banken":

| | | | |
|---|---|---|---|
| Steekproefomvang | 76 geselecteerde bevragingen | | |
| Samenstelling steekproef | 37 Bevragingen gericht aan alle banken | | 39 Bevragingen gericht aan individuele banken |
| Respons bevraging alle banken | Voor 31 bevragingen respons ontvangen | | Voor 6 bevragingen geen respons ontvangen |
| Motivatie voor bevraging alle banken <i>(zie ook 3.2.5.)</i> | Motivatie van 27 bevragingen in vordering | Bij 2 bevragingen ontbrak een motivatie en 2 bevragingen niet kunnen beoordelen | |