

Vergaderjaar 1997–1998

25 645

Opsporingsorganisatie FIOD

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	blz
Samenvatting	5
1 Inleiding	6
2 Opsporingsorganisatie en -proces	7
2.1 Richtlijnen	7
2.2 Planning en control	7
2.2.1 Managementcontracten en convenanten	7
2.2.2 Bedrijfscalculatiemodel	8
2.2.3 Bestuurlijke informatiesystemen	8
2.3 Kwaliteitsborging	9
2.3.1 Producten en processen	9
2.3.2 Personeel	9
2.3.3 Kwaliteitsoordeel van externe instanties	10
2.4 Conclusies	10
3 Doelstellingen en prestatiemeting	12
3.1 Missie en doelstellingen	12
3.2 Realisatie doelstellingen	12
3.3 Conclusies	14
4 Eindconclusie en aanbevelingen	15
5 Reactie minister van Financiën	16

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht in 1996 het functioneren van de opsporingsorganisatie van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Zij oordeelt in hoofdlijnen positief over de beheersing van de opsporingsprocessen, de systematiek van planning en control en de opzet van de kwaliteitsborging.

De Rekenkamer ziet ruimte voor verdere verbetering, onder andere in het instrumentarium voor de meting van de prestaties en de efficiency van de opsporing, de bestuurlijke informatievoorziening en de toepassing van kwaliteitsbevorderende maatregelen. De Rekenkamer vindt het positief dat de leiding van de FIOD deze punten over het algemeen zelf al had onderkend en op diverse terreinen actie had ondernomen om tot verbeteringen te komen.

Voor een gerichte bevordering van de effectiviteit en de efficiency van de opsporingsactiviteiten acht de Rekenkamer vooral de ontwikkelingen rond het zogenaamde bedrijfscalculatiemodel en de prestatiemeting van grote betekenis. Zij beveelt aan om ten behoeve van de prestatiemeting verder te werken aan de differentiatie naar omvang en complexiteit van zaken. Vervolgens zouden de gemeten prestaties gerelateerd moeten worden aan de ingezette middelen om de efficiency te kunnen meten.

De Rekenkamer acht het voorts gewenst dat de leiding van de FIOD meer specifiek aandacht besteedt aan preventieve maatregelen gericht op de integriteit van het personeel. De Rekenkamer beveelt aan om een risico-analyse op dit terrein uit te voeren om naar aanleiding daarvan zo nodig gerichte maatregelen te kunnen nemen.

In zijn reactie kondigde de minister van Financiën maatregelen aan die tegemoet komen aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. De Rekenkamer is tevreden met deze maatregelen en zal de realisatie en effecten daarvan met belangstelling volgen.

1 INLEIDING

De Rekenkamer onderzocht in 1996 het functioneren van de opsporingsorganisatie van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De FIOD is in 1945 opgericht en maakt onderdeel uit van het directoraat-generaal der Belastingen. De FIOD heeft een jaarbudget van circa f 80 miljoen en heeft in totaal bijna 750 medewerkers in dienst, waarvan circa 450 in de opsporing. De FIOD werd in de tweede helft van 1995 gereorganiseerd. Hierbij werden de Fiscale en Douanerecherche geïntegreerd en werd de staf versterkt. Sinds de reorganisatie beschikt FIOD/Opsporing over een centrale vestiging te Haarlem en elf regionale vestigingen.

De activiteiten van FIOD/Opsporing concentreren zich op de behandeling van (potentiële) fraudezaken die de eenheden van de Belastingdienst aanleveren. Bij de selectie van zaken voor onderzoek, bij de begeleiding van onderzoeken en bij de eventuele vervolging van zaken die met een proces-verbaal worden afgerond, speelt het Openbaar Ministerie (OM) een essentiële rol. Sinds 1994 worden jaarlijks in convenanten samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de Belastingdienst (FIOD) en het OM. Omdat de zogeheten convenantzaken de kern vormen van de opsporingsactiviteiten van de FIOD, heeft de Rekenkamer vooral aandacht besteed aan deze zaken.

De Rekenkamer onderzocht de opsporingsorganisatie, het opsporingsproces, de doelstellingen van FIOD/Opsporing en de resultaten van het opsporingsonderzoek, mede in relatie tot de ingezette middelen. Op basis hiervan zijn knelpunten in de praktijk onderkend en is aangegeven welke verbeteringen in het functioneren mogelijk zijn.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juni 1997 voor commentaar naar de staatssecretaris van Financiën. De minister reageerde in augustus 1997. Zijn reactie is op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 5.

2 OPSPORINGSORGANISATIE EN -PROCES

2.1 Richtlijnen

Voor fiscale fraudezaken gelden de Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen). Deze richtlijnen geven aan in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van fraude moeten aanmelden en welke criteria gelden voor de selectie van zaken voor onderzoek. Aan de hand van een puntenlijst uit de ATV-richtlijnen kan de prioriteit van zaken bepaald worden. Na afronding van een opsporingsonderzoek wordt, op basis van het proces-verbaal, besloten of tot transactie of vervolging wordt overgegaan. Daarvoor gelden de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, vervolgt de officier van justitie alsnog.

De Interne Accountantsdienst van de Belastingdienst (IAB) heeft de ATV-richtlijnen in 1995 geëvalueerd. Daarbij is het gehele proces vanaf de aanmelding door de eenheden tot het moment van dagvaarden door het OM betrokken. Het rapport «Wordt vervolgd?» verscheen in mei 1996 en toonde knelpunten aan bij de aanmelding van zaken door de belasting-eenheden, de doorlooptijden van de opeenvolgende selectie-overleggen, de informatievoorziening en de capaciteit voor terechtzittingen. De IAB spreekt over een «beheerst traject» in de onderzoeksfase bij de FIOD. Overigens signaleerde de IAB – buiten de invloedssfeer van de FIOD – een onbeheerste «uitval» van zaken in het voortraject en een hoge uitval in het natraject.

2.2 Planning en control

2.2.1 Managementcontracten en convenanten

De FIOD stelt jaarlijks een meerjaren-bedrijfsplan op (voor een periode van vijf jaar). De directeur-generaal van de Belastingdienst sluit eveneens jaarlijks een managementcontract af met het hoofd van de FIOD. Het hoofd van de FIOD sluit op zijn beurt management- en informatie-contracten af met de hoofden van de regionale vestigingen van de FIOD.

In het convenant tussen de Belastingdienst en het OM legt de Belastingdienst zich vast om een streefaantal processen-verbaal inzake fiscale fraude- en douanedelicten toe te zenden aan het OM. Het OM verplicht zich deze zaken adequaat en voortvarend te verwerken. Op basis van het landelijke convenant sluiten de afzonderlijke vestigingen van de FIOD een convenant met de relevante arrondissementen.

In de Rapportage Managementcontract legt het hoofd van de FIOD per kwartaal verantwoording af over de realisatie van het managementcontract. Ook de regionale vestigingen rapporteren ieder kwartaal over de realisatie van het managementcontract en per maand over enkele kerncijfers.

De FIOD draagt zorg voor het (doen) vastleggen van informatie over fraudezaken vanaf het moment van aanmelding tot en met de finale afwikkeling. Daartoe dient de FIOD ook informatie te verzamelen bij externe instanties, zoals het OM. In de rapportages wordt nog geen onderscheid gemaakt naar zaken in termen van omvang en complexiteit en wordt nog geen informatie verstrekt over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief eventuele boetes die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. De FIOD heeft wel het voornemen om deze informatie toe te voegen.

Op het terrein van de managementinformatievoorziening heeft de FIOD verdere ontwikkelingen in gang gezet. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een bijstelling van de normen die moet leiden tot een meer realistische meting en sturing van de bijdrage van de FIOD aan de fraudebestrijding, waarbij zowel aan kwalitatieve als aan kwantitatieve aspecten recht zou worden gedaan.

2.2.2 Bedrijfscalculatiemodel

Sinds eind 1994 onderzoekt de FIOD de mogelijkheden om een calculatiemodel te ontwikkelen dat als hulpmiddel kan fungeren voor de verbetering van de effectiviteit en efficiency. In het model zouden verbanden worden opgenomen tussen de inzet van (personele) middelen en de resultaten ten aanzien van de opsporing van fiscale fraudezaken. Het inzicht dat de FIOD wenst in de resultaten kon echter niet uitsluitend worden afgemeten aan de aantallen afgewerkte fraudezaken, omdat deze in omvang en complexiteit uiteenlopen. Het calculatiemodel zou evenwel moeten bijdragen aan de oplossing van dit meetprobleem.

Samen met een extern bureau heeft de FIOD in juni 1995 een eerste rapportage opgesteld, die onder andere tot de aanbeveling leidde het puntensysteem van de ATV-richtlijnen als uitgangspunt te nemen voor de typering van zaken. Uit een vervolgotitie van de FIOD van september 1996 bleek echter dat de FIOD hierop was teruggekomen, omdat het puntensysteem aan kritiek onderhevig was en voor andere doeleinden, namelijk selectie, was ontworpen. Uiteindelijk werd gekozen voor twee typeringscriteria van een zaak: het opgespoorde financiële nadeel en het aantal verdachten. Deze criteria zouden geen volledig beeld, maar een ruwe indicatie geven van de productie en praktisch hanteerbaar zijn, ook bij het meten van de effecten van de productie. Aan de hand van deze criteria zouden zaken in het justitiële traject gevolgd en beoordeeld moeten worden.

Uit een proefneming door de FIOD in het derde kwartaal van 1996 bleek dat in de tenlastelegging en in het vonnis het aantal verdachten te traceren was, maar voor het financiële nadeel gold dit niet altijd. Het financiële nadeel bleek daardoor op korte termijn niet toepasbaar als criterium voor de resultaatmeting. In eerste instantie heeft de FIOD daarom een model opgezet voor een periodieke resultaatmeting aan de hand van cijfers over het aantal verdachten per zaak.

De conclusie van de notitie van september 1996 is dat de resultaatmeting nog in de kinderschoenen staat en dat er nog een lange weg is te gaan.

2.2.3 Bestuurlijke informatiesystemen

Ten behoeve van FIOD/Opsporing was het Fiscaal Informatie Systeem Beheer Onderzoeken (FISBO) ontwikkeld. De FIOD heeft dit systeem inmiddels buiten gebruik gesteld, omdat het systeem in de praktijk niet aan de verwachtingen voldeed en nauwelijks bestuurlijke informatie kon opleveren.

Uit intern onderzoek van de FIOD bleek dat verschillende vestigingen zelf PC-applicaties hadden ontwikkeld, ter compensatie van het gemis aan ondersteuning op dit gebied. Deze lokaal ontwikkelde applicaties bleken tekortkomingen te vertonen en niet altijd betrouwbare informatie op te leveren, zodat naar aanleiding van de audits correcties moesten plaatsvinden. Voorts moest een groot deel van de informatievoorziening met de hand worden verzorgd.

Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van het Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem (GEFIS), dat informatie over de gehele fraudeketen

moet opleveren en dat naar verwachting in 1997 operationeel zal zijn bij de Belastingdienst.

2.3 Kwaliteitsborging

2.3.1 Producten en processen

De belangrijkste producten van FIOD/Opsporing zijn het proces-verbaal en het fiscaal rapport. Voor processen-verbaal bestaan kwaliteitseisen, maar voor fiscale rapporten zijn geen kwaliteitsnormen vastgesteld.

Binnen de FIOD dient de leiding van een vestiging de kwaliteit te meten en te bewaken. In de managementcontracten zijn afspraken vastgelegd over de toe te passen instrumenten van kwaliteitsborging, zoals handreikingen, rechercheplannen, journaals en evaluaties. In rechercheplannen moeten onder meer de aanpak en planning van opsporingszaken worden uitgewerkt en in de journaals worden de belangrijkste gebeurtenissen tijdens een onderzoek chronologisch vastgelegd.

In de rapportages over de uitvoering van de managementcontracten dient over de toepassing van de instrumenten verantwoording te worden afgelegd. Vanuit de centrale vestiging in Haarlem worden namens het hoofd FIOD «kwaliteits-audits» bij de vestigingen ingesteld.

In de managementrapportages werd nog geen informatie verstrekt over de (belangrijkste) bevindingen en/of conclusies naar aanleiding van evaluatie-onderzoeken of uitgevoerde audits.

In maart 1996 is een projectgroep Opsporingsproces van start gegaan, die tot een aantal voorlopige bevindingen inzake de kwaliteitsborging van het opsporingsproces kwam.

Het evalueren van uitgevoerd onderzoek en het schriftelijk vastleggen van de resultaten daarvan bleek in de praktijk nog geen algemene gedragslijn. Niet alle medewerkers van de FIOD bleken deze activiteit als belangrijk te beschouwen.

Voorts bleek dat vanuit de praktijk vraagtekens werden gezet bij het toepassen van het rechercheplan, terwijl het management het gebruik van deze plannen zeer belangrijk acht. De projectgroep concludeerde dat de filosofie achter het gebruik van dergelijke plannen kennelijk nog onvoldoende inzichtelijk is geworden.

2.3.2 Personeel

De FIOD hanteert diverse instrumenten voor de kwaliteitsborging van het personeel, zoals opleidingen, richtlijnen, gedragscode, mobiliteitsbevordering en functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Voor FIOD/Opsporing is geen risico-inventarisatie opgesteld voor de integriteit van het personeel. In het bijzonder moet gedacht worden aan het risico van samenspanning met of omkoping door verdachten. Een specifiek integriteitsbeleid ontbrak, maar in het algemene personeelsbeleid zitten wel instrumenten die een bijdrage aan de handhaving van de integriteit kunnen leveren, zoals roulatie onder rechercheurs, een gedragscode (sinds augustus 1996) en antecedenten- en veiligheids-onderzoeken.

Uit de managementrapportages 1995 en 1996 bleek dat het doel om elke medewerker jaarlijks te beoordelen niet werd gehaald. Uiteindelijk werd in 1996 voor circa 75% van de FIOD-medewerkers een beoordeling opgemaakt. De spreiding van de personeelsbeoordelingen over het jaar is overigens een punt van zorg, want in het vierde kwartaal van 1996 werd bijna driekwart van alle beoordelingen opgemaakt.

2.3.3 Kwaliteitsoordeel van externe instanties

De FIOD heeft in 1994 een «omgevingsanalyse» uitgevoerd om inzicht te krijgen in het oordeel van externe instanties, zoals het OM en de politie, over de (kwaliteit van de) producten van en de samenwerking met de FIOD. Daaruit bleek dat de «afnemers» van de producten van FIOD/Opsporing positief oordeelden over de (vaktechnische) kwaliteit van de onderzoeken, de processen-verbaal en de bijbehorende memories van toelichting. Ook oordeelden zij positief over de fiscale en financiële deskundigheid van de FIOD en over de bijdrage van de FIOD in de verschillende overlegvormen.

Hierna heeft de FIOD geen onderzoek meer verricht naar externe kwaliteitsoordelen.

De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft eind 1995 een notitie uitgebracht over een onderzoek van de commissie naar een beperkt aantal klachten over de FIOD. Deze klachten hadden voornamelijk betrekking op de bejegening van en informatieverstrekking aan verdachten, op de (lange) duur van de FIOD-onderzoeken en op de vermenging van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke trajecten.

In april 1996 publiceerde de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (NFvB) de resultaten van een onderzoek onder haar leden naar de ervaringen met de FIOD. De kritiek vanuit het onderzoek onder de belastingadviseurs was in grote lijnen overeenkomstig de klachten die de vaste commissie voor Financiën had onderzocht.

De Rekenkamer stelde vast dat uit deze twee onderzoeken geen aanwijzingen naar voren kwamen dat er structurele tekortkomingen zouden bestaan. Overigens zijn, mede naar aanleiding van deze onderzoeken, een brochure voor verdachten, een gedragscode voor FIOD-medewerkers en een overleg met de NFVB tot stand gebracht.

2.4 Conclusies

- Uit het onderzoek van de IAB bleek dat er sprake is van een beheerst traject in de onderzoeksfase bij de FIOD.
- De systematiek van planning en control (management-contracten, convenanten en rapportages) is in opzet toereikend.
- Bij de meting van de prestaties van FIOD/Opsporing wordt (nog) geen onderscheid gemaakt naar omvang en complexiteit van zaken. In het bedrijfscalculatiemodel wordt nu als eerste stap de omvang van zaken gerelateerd aan het aantal verdachten. De omvang van een zaak in financiële termen bleek op korte termijn niet als criterium te hanteren. Volgens de FIOD zal de prestatiemeting nog verder moeten worden ontwikkeld. Een maatstaf voor de relatie tussen prestaties en middelen (efficiency) komt uit het model (nog) niet naar voren.
- De geautomatiseerde ondersteuning van de bestuurlijke informatievoorziening was na de stopzetting van het geautomatiseerde systeem FISBO praktisch afwezig. Met de ingebruikneming van een nieuw geautomatiseerd systeem in 1997 zal hierin naar verwachting verbetering optreden.
- Er zijn kwaliteitseisen gesteld aan het proces-verbaal als voornaamste product. Voor de andere producten, met name fiscale rapporten, zijn geen kwaliteitseisen uitgewerkt.
- Het systeem van kwaliteitsborging is in opzet toereikend; de toepassing in de praktijk laat nog enigszins te wensen over, bijvoorbeeld ten aanzien van rechercheplannen en evaluaties. Ook bij de bewaking van de kwaliteit van het personeel zijn er in de praktijk tekortkomingen. Zo

blijft het aantal personeelsbeoordelingen nog achter bij de doelstellingen en is er geen specifiek beleid voor de integriteitshandhaving.

- Het oordeel van afnemers over de kwaliteit van de FIOD wordt niet systematisch gepeild, maar voorzover afnemers in het verleden een oordeel is gevraagd, blijkt dit oordeel overwegend positief.
- De Tweede Kamer en de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs hebben onderzoek gedaan naar de werkwijze van de FIOD. Structurele tekortkomingen zijn daarbij niet aangetoond.

3 DOELSTELLINGEN EN PRESTATIEMETING

3.1 Missie en doelstellingen

Volgens het Bedrijfsplan FIOD is het de missie van de FIOD om de eenheden van de Belastingdienst te ondersteunen bij het realiseren van hun bedrijfsdoelstellingen door informatieverschaffing en door bestrijding van fiscale en douanefraude, met name vanuit de strafrechtelijke invalshoek. Voorts zet de FIOD zijn expertise in bij de bestrijding van ernstige commune delicten en zware georganiseerde criminaliteit in het algemeen.

In de bedrijfsplannen voor FIOD/Opsporing zijn als belangrijkste doelstellingen genoemd:

- het strafrechtelijk opsporen en doen vervolgen van die zaken die ingevolge de geldende richtlijnen de hoogste prioriteit hebben;
- het, al dan niet in samenwerkingsverband, doen van onderzoek in het kader van de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit, waaronder begrepen de onderzoeken inzake de handel in verdovende middelen;
- het, al dan niet in samenwerkingsverband, doen van opsporingsonderzoek ter bestrijding van (financiële) fraude met betrekking tot Europese regelgeving.

Bij de formulering van missie en doelstellingen is uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de algemene doelstellingen van de Belastingdienst en van het OM. De doelstellingen zijn in kwantitatieve termen geoperationaliseerd in managementcontracten. Voorts zijn er voorwaarden geformuleerd ten aanzien van de beschikbare opsporingscapaciteit en de zogeheten «vervolgingswaardigheid» van de aangeleverde zaken. Met vervolgingswaardigheid wordt bedoeld of een zaak, gelet op de kenmerken ervan, in aanmerking kan komen voor vervolging.

3.2 Realisatie doelstellingen

In de jaarlijkse managementrapportages en in tussentijdse rapportages per kwartaal rapporteert de FIOD over de realisatie van de doelstellingen. In tabel 1 is hiervan een overzicht gegeven.

Tabel 1
Realisatie doelstellingen 1995 en 1996

	1995		1996	
	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie
Aantal convenantzaken	450	404	450	422
waarvan douanezaken	–		75	87
Minimumaantal vervolgings- waardige zaken			525	737
Vervolgingspercentage			90%	69,4%
Aantal onderzoeken verdo- vende middelen	–	40	16	27
Tijdsbesteding:				
– opsporing fraudezaken	60%	68%	65%	70%
– rechts-/ambtshulp	5%	2%	5%	4%
– verdovende middelen	5%	5%	5%	4%
– samenwerking	25%	15%	20%	15%
– overig/service	5%	10%	5%	7%
Doorlooptijden:				
– binnen 6 maanden	50%	46,9%	50%	49,8%
– binnen 13 maanden	100%	73,1%	100%	81,5%

Bron: Managementrapportages FIOD 1995 en 1996

Uit een nadere analyse van de doelbereiking per FIOD-vestiging blijkt het volgende:

- De vestigingen laten grote verschillen zien in de aanlevering van convenantzaken aan het OM.
- De vervolgingspercentages van de vestigingen liepen in 1996 uiteen van 45,5% (Roermond) tot 89,6% in Groningen. Het vervolgingspercentage in Groningen is waarschijnlijk mede hoog, omdat Groningen op experimentele basis beschikt over een fiscale fraude-officier, die deze zaken steeds voor dezelfde rechtbank, de «Noordelijke fraudekamer», kan brengen.
- In 1996 slaagden zes van de elf vestigingen er niet in om binnen zes maanden 50% van de onderzoeken af te doen. Slechts één vestiging haalde de norm om binnen gemiddeld dertien maanden de overige 50% van de onderzoeken af te doen. Ten opzichte van 1995 is in 1996 het beeld overigens wel iets gunstiger geworden. De gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken in 1996 varieert van 5,3 maanden (Rijswijk) tot meer dan 15 maanden (Centrale vestiging Haarlem).

FIOD/Opsporing besteedt aandacht aan de verklaring van de onderlinge verschillen tussen de vestigingen en aan te signaleren knelpunten, maar een systematische analyse in de managementrapportages, waarbij tevens onderscheid wordt gemaakt tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare oorzaken, ontbreekt (nog).

Voor de uiteindelijke effectiviteit van FIOD/Opsporing is het vervolgtraject van een zaak, na oplevering van het proces-verbaal aan het OM, van wezenlijke betekenis. Het is daarom voor de FIOD van belang om goede afspraken met het OM te maken over de vervolging van aangebrachte zaken. Verder is het belangrijk om de afwikkeling van zaken nauwgezet te volgen en eventuele knelpunten vroegtijdig te signaleren. Via de arrondissementsparketten verkrijgt de FIOD informatie over de vervolging van en de rechterlijke uitspraken in de verschillende zaken. In de hiernavolgende tabel is een beeld gegeven van de afloop van de in 1995 en 1996 afgedane zaken.

Tabel 2
Afdoening zaken 1995 en 1996

	1995	%	1996	%
Sepot	54	12,8	46	12,6
Schikking/ transactie	124	29,3	66	18,0
Vervolging	245	57,9	254	69,4
	423	100,0	366	100,0

Bron: Managementrapportages FIOD 1995 en 1996

Van het totaal van de in 1995 afgedane vervolgingszaken resulteerden 16 zaken (3,8%) in vrijspraak en 229 zaken (54,1%) in een veroordeling. Welke oorzaken aan deze vrijspraken ten grondslag liggen, is aan de hand van de beschikbare verantwoordingsinformatie niet direct na te gaan.

Tussen de FIOD-vestigingen blijken grote verschillen te bestaan in de (externe) afdoeningen. De informatie die FIOD/Opsporing van het OM ontvangt, maakt niet geheel duidelijk hoe de grote verschillen in sepot, transacties en vervolgingen te verklaren zijn en welke actie daarop ondernomen wordt. De FIOD rapporteert dat verschillende arrondissementen kampen met knelpunten in de verwerkings- en zittingscapaciteit. Via het centrale overleg met het OM komen substantiële verschillen overigens wel aan de orde en wordt eventueel om opheldering gevraagd bij de lokale instanties.

De FIOD heeft (nog) geen efficiencymaatstaf ontwikkeld die als toetsingscriterium kan worden gebruikt voor de verhouding tussen de inzet van (personele) middelen en de daarmee tot stand gebrachte productieve prestaties.

3.3 Conclusies

- De kwantitatieve doelen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op extrapolatie van historische gegevens en verschillende doelen zijn mede afhankelijk van externe, slechts ten dele te beïnvloeden, factoren, zoals de werkdruk bij het OM.
- De prestaties van FIOD/Opsporing worden gemeten en gerelateerd aan de doelstellingen. Voor de jaren 1995 en 1996 bleek daaruit in hoofdlijnen dat:
 - het aantal geproduceerde processen-verbaal achterblijft bij de doelstellingen;
 - het gerealiseerde vervolgingspercentage ruim onder het nagestreefde niveau van 90% blijft;
 - de doorlooptijden bij verschillende vestigingen boven de norm uitgaan.
- De realisatiecijfers over 1996 geven ten opzichte van 1995 over het geheel genomen een gunstiger beeld.
- FIOD/Opsporing besteedt aandacht aan de verklaring van de onderlinge verschillen tussen de vestigingen en aan te signaleren knelpunten, maar een systematische analyse in de managementrapportages, waarbij tevens onderscheid wordt gemaakt tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare oorzaken, ontbreekt (nog).

4 EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer oordeelt in hoofdlijnen positief over de beheersing van de opsporingsprocessen, de systematiek van planning en control en de opzet van de kwaliteitsborging. Er zijn echter nog punten te signaleren ter verdere verbetering. De leiding van de FIOD onderkende dit in het algemeen ook al en op diverse terreinen heeft de FIOD dan ook actie ondernomen om tot verbetering te komen.

De Rekenkamer acht vooral de ontwikkelingen rond het bedrijfscalculatiemodel en de prestatiemeting van grote betekenis voor een gerichte bevordering van de effectiviteit en de efficiency van de opsporingsactiviteiten. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om ten behoeve van de prestatiemeting verder te werken aan de differentiatie naar omvang en complexiteit van zaken. Vervolgens dienen de gemeten prestaties gerelateerd te worden aan de ingezette middelen om de efficiency te kunnen meten.

De Rekenkamer acht het voorts gewenst dat de leiding van de FIOD meer specifiek aandacht besteed aan preventieve maatregelen gericht op de integriteit van het personeel. De Rekenkamer beveelt aan om een risico-analyse op dit terrein uit te voeren om naar aanleiding daarvan zo nodig gerichte maatregelen te kunnen nemen.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

Met voldoening stelde de minister van Financiën vast dat de Rekenkamer in hoofdlijnen positief oordeelt over de beheersing van de opsporingsprocessen, de systematiek van planning en control en de opzet van de kwaliteitsborging bij de FIOD. Met de Rekenkamer was hij van oordeel dat er ruimte is voor verdere verbetering en dat de FIOD deze punten voor verbetering in het algemeen zelf al onderkend heeft en actie heeft ondernomen om tot verbetering te komen.

Zo zouden volgens de minister maatregelen zijn opgenomen in het nog af te ronden bedrijfsplan FIOD 1998–2002 ter verbetering van de prestatie-meting door verdere differentiatie naar omvang en complexiteit van zaken. In het bedrijfsplan zal voorts aandacht worden besteed aan het relateren van prestaties aan ingezette middelen. Het bestaande integriteitsbeleid zal worden geëvalueerd, waarbij onder andere gebruik zal worden gemaakt van een risico-analyse.

Met betrekking tot de «uitval» van zaken in het voortraject merkte de minister op dat deze voor de FIOD niet beheersbaar is en dat inmiddels enkele maatregelen zijn getroffen die de signalering van fraudezaken binnen de eenheden stimuleren.

De Rekenkamer is tevreden met de maatregelen van de minister en zal de realisatie en effecten daarvan met belangstelling volgen.